



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

CENTRO DI ATENEO
PER I DIRITTI UMANI

Corpi Civili di Pace

(a cura di Marco Mascia)

Padova, 5 settembre 2014

SOMMARIO

Premessa

Parte I – Diritti umani e sicurezza umana

1. La Carta delle Nazioni Unite e il Diritto internazionale dei diritti umani
2. Dalla state security alla human security
3. Pace e sicurezza nei documenti dell'Unione Europea

Parte II – La componente civile nelle missioni internazionali dell'ONU, dell'OSCE e dell'UE

4. La componente civile delle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite
5. Le missioni civili dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, OSCE
6. Capacità e missioni civili dell'Unione Europea
7. L'attività di monitoraggio elettorale della Commissione Europea

Parte III – L'UE e le NU in dialogo con le ONG per la pace e la sicurezza

8. Il ruolo delle OSC/ONG per la prevenzione dei conflitti e la gestione civile delle crisi nei documenti dell'UE
9. Il ruolo delle OSC/ONG per la prevenzione dei conflitti, la gestione civile delle crisi e la promozione dei diritti umani e della democrazia nei nuovi strumenti per l'azione esterna dell'UE per il periodo 2014-2020
10. L'esperienza di «European Peacebuilding Liaison Office» (EPLO) e di «Crisis Management Initiative» (CMI)
11. L'esperienza della «Arria Formula»: esempio di *human security dialogue* tra ONG e Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Parte IV – Principali programmi di impiego dei volontari nel campo della pace e dei diritti umani

12. Volontari delle Nazioni Unite/United Nations Volunteers (UNV)
13. Caschi Bianchi/White Helmets/Cascos Blancos (WH)
14. Corpo volontario europeo di aiuto umanitario/Iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario (EU Aid Volunteers)
15. US Peace Corps
16. Servizio Civile di Pace tedesco/German Civil Peace Service (CPS)
17. (Progetto di) Corpo civile di pace europeo (CCPE) / European Civil Peace Corps (ECPC)

Parte V – I Corpi Civili di Pace italiani

18. I Corpi Civili di Pace italiani (CCP)

19. Come procedere per la istituzionalizzazione del “Servizio Civile di Pace”?

20. La campagna per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace

Allegato

Ordine del Giorno per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace

PREMESSA

Il presente Rapporto intende dare un contributo di riflessioni e proposte, in ottica comparativa, in merito alla istituzione dei Corpi Civili di Pace, come disposto dalla Legge di stabilità 2014. L'ottica è quella dello sviluppo e del consolidamento dell'iniziativa nel quadro di una prassi di ruolo attivo di pace positiva dell'Italia. A tal fine si prospetta l'opportunità di creare una struttura pubblica permanente denominata "Servizio Civile di Pace".

L'istituzione dei Corpi Civili di Pace non è un atto di ordinaria amministrazione. Per le implicazioni strutturali che essa comporta sia all'interno che all'esterno dello stato, la relativa decisione è di alto profilo politico, oltre che morale e educativo. Essa è anche un messaggio indirizzato alla Comunità internazionale, in particolare alle Nazioni Unite e all'Unione Europea, perché si impegnino a dare accresciuta visibilità al "civile" nelle loro missioni di pace e quindi a costruire l'ordine mondiale il cui DNA è inscritto nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Per l'ordinamento dello stato, il rilievo di questa decisione è di carattere costituzionale. Infatti, con essa si ribadirebbe, con rinnovata determinazione, il ripudio della guerra "come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali", la volontà di "conformarsi alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" e di accettare "le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni", nonché l'attiva partecipazione alle "organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo" (Artt.10 e 11 della Costituzione).

L'Italia intende altresì dare contenuto concreto e coerente a ciò che comporta la qualifica di "stato amante della pace" (*peace-loving state*), come proclamato dall'art. 4 della Carta delle Nazioni Unite.

E' anche l'occasione per arricchire di prospettive operative il contenuto dell'articolo 52 della Costituzione quale elucidato e aggiornato, tra l'altro, dall'art. 1 della Legge 6 marzo 2001 n.64 riguardante l'istituzione del Servizio civile nazionale, nel senso cioè di declinare la "difesa della patria" soprattutto in termini di azioni positive per "tutti i diritti umani per tutti", in Italia e in qualsiasi altra parte del mondo, con la partecipazione attiva delle formazioni di società civile che l'art. 2 della Costituzione collega appunto alla realizzazione dei diritti umani.

Insomma, si tratta per l'Italia di rinnovare il suo impegno a soddisfare il diritto alla pace rivendicato dalle reti di società civile globale dentro le quali, come noto, l'associazionismo pacifista italiano e gli enti di governo locale e regionale svolgono un esemplare ruolo di traino.

L'istituzione dei Corpi Civili di Pace è un forte segnale di innovazione e discontinuità rispetto ad ambigue prassi di politica estera e internazionale che si ispirano a concezioni di pace negativa ("*si vis pacem para bellum*").

E' scelta strutturale di pace positiva ("*si vis pacem para pacem*"), che esprime la volontà dell'Italia di contribuire attivamente alla costruzione di "un ordine sociale e internazionale in cui tutti i diritti e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati": è l'ordine mondiale che l'Articolo 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani proclama come diritto di "ogni persona" e al cui fondamento la stessa Dichiarazione pone "il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili".

L'istituzione dei Corpi Civili di Pace rappresenta infine la volontà politica dell'Italia di dare attuazione a quanto enunciato nell'art. 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite "sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di

promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (doc. A/RES/53/144, 8 March 1999): “Tutti hanno il diritto, individualmente ed in associazione con altri, di promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale ed internazionale”.

Per la difesa dei diritti umani universali non esistono confini, il loro spazio d'azione è quello del mondo. E' quindi esplicitamente enunciato il principio del superamento della sovranità nazionale “confinaria” degli stati. Nella Dichiarazione c'è la legittimazione degli individui per l'esercizio attivo della cittadinanza universale, quella che inerisce allo statuto giuridico, internazionalmente riconosciuto, di “persona umana”.

Il volontario dei Corpi Civili di Pace è dunque agente di pace positiva anche e soprattutto in situazioni dove la violenza non è sopita e le violazioni dei diritti umani sono estese e reiterate. Egli testimonia l'inscindibilità del binomio vita/pace, servendo e proteggendo vite umane, dove e quando queste più soffrono.

Il presente rapporto è articolato in quattro parti.

Nella prima sono richiamati i principi e le norme internazionali relative alla pace e ai diritti umani. Questo richiamo, oltre che sgombrare il campo da speculazioni, pregiudizi, strumentalizzazioni e mistificazioni di carattere ideologico o surrettiziamente politico (si pensi all'abuso dello “umanitario” per fini di guerra...), è essenziale al duplice scopo di dare solida base legale al Corpo Civile di Pace e di individuare congrui percorsi operativi di carattere transnazionale, dalla Città all'ONU.

Nella seconda si presentano le principali caratteristiche delle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite, delle missioni civili della OSCE e delle missioni civili dell'Unione Europea. L'obiettivo è quello di distinguere questo tipo di operazioni condotte con personale altamente specializzato sotto l'autorità delle organizzazioni internazionali, da quelle che prevedono l'impiego di Volontari, cioè di persone che scelgono “liberamente e senza scopo di lucro, di impegnarsi in attività che vadano a beneficio di una comunità e della società in generale”, come recita l'art. 3 del Regolamento (UE) N. 375/2014 del 3 aprile 2014 che istituisce il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

Nella terza parte del Rapporto vengono presentati alcuni documenti dell'UE che riconoscono il ruolo delle ONG nel settore della pace e della sicurezza nonché, a titolo esemplificativo, due esperienze di dialogo ONG/UE e una esperienza di dialogo ONG/ONU. L'obiettivo è quello di mettere in evidenza che pace e sicurezza non sono più settori di competenza esclusiva degli stati e delle loro agenzie intergovernative. Su questo terreno, a partire dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso, le ONG hanno dimostrato di saper agire con competenza, professionalità e responsabilità. Oggi le principali organizzazioni internazionali, a raggio d'azione sia universale sia regionale, e molti stati considerano le ONG interlocutori privilegiati nei processi di standard setting, di monitoraggio dei diritti umani, di gestione delle crisi, di costruzione della pace dopo un conflitto.

Nella quarta parte del rapporto si intende offrire una visione dei principali programmi per l'impiego dei volontari in situazioni di prevenzione dei conflitti, gestione civile delle crisi e promozione dei diritti umani e della democrazia: United Nations Volunteers, White Helmets, European Voluntary Humanitarian Aid Corps/EU Aid Volunteers Initiative, German Civil Peace Service, US Peace Corps, (progetto di) European Civil Peace Corps.

Nella quinta ed ultima parte si prende in esame l'iniziativa intesa a creare i Corpi Civili di Pace in Italia nell'ottica della loro inclusione in un organico Servizio civile di Pace.

PARTE I

DIRITTI UMANI E SICUREZZA UMANA DALLA CITTÀ ALL'ONU

In questa prima parte del Rapporto l'attenzione è posta sui principi e le norme internazionali relative alla pace e ai diritti umani al fine di dare solida base legale al Corpo Civile di Pace.

1. La Carta delle Nazioni Unite e il Diritto internazionale dei diritti umani

A partire dal 1945, con la Carta delle Nazioni Unite e la produzione normativa che ne è derivata, in particolare con la Dichiarazione Universale del 1948, e le due Convenzioni giuridiche internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, ha preso corpo organico un 'capitolo' di Diritto internazionale che ha carattere fortemente innovativo rispetto al preesistente Diritto internazionale degli stati nazionali-sovrani-armati-confinari, assunti quali soggetti unici ed esclusivi dell'ordinamento giuridico¹.

Il 'nuovo' Diritto internazionale ha come suo fondamento la dignità umana, esso è pertanto il Diritto per la vita e per la pace, con la conseguenza che la sovranità degli stati assume carattere strumentale in ordine al perseguimento degli obiettivi riassumibili nella formula "tutti i diritti umani per tutti": diritti civili, politici, economici, sociali, culturali, alla pace, allo sviluppo, all'ambiente. La persona umana è oggi, *de iure*, soggetto 'originario' di diritto internazionale, gli stati sono soggetti giuridici 'derivati'. La centralità della persona è il principio attorno al quale ruota la filosofia dello "human development", come concetto multidimensionale i cui indicatori sono sia di carattere economico sia di carattere politico, sociale, e ambientale. Sulla scia dello "sviluppo umano" è venuta elaborandosi la filosofia della "human security", anche questa intesa in senso multidimensionale, di cui il fattore militare (e di 'ordine pubblico') è una delle componenti insieme con quelle economiche, politiche, sociali e ambientali.

Insomma, libertà dalla paura e libertà dal bisogno camminano insieme alla luce del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, il quale rinvia a sua volta al dato ontologico dell'essere umano, fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia.

All'interno di questa filosofia, di recente assunta in via ufficiale sia dalle Nazioni Unite sia dall'Unione Europea e dall'OSCE, la 'sicurezza umana' è '*people security*', sicurezza delle persone e delle comunità umane, e la "*state security*" le deve essere funzionale. Il paradigma di riferimento è sempre quello dei diritti umani, cioè del binomio vita-pace.

Ai sensi del vigente Diritto internazionale, la proscrizione della guerra, intesa quale uso della violenza di stati contro stati per la distruzione, totale o parziale, dello stato "nemico" (entità transustanziata di governo, popolo, territorio), costituisce divieto di *ius cogens*, cioè di altissima valenza precettiva nei confronti di tutti (*erga omnes*).

La Carta delle Nazioni Unite oltre che sancire il ripudio della guerra (definita come '*scourge*', flagello), fa divieto agli stati di usare la forza per la risoluzione delle controversie, con l'eccezione, rigorosamente circoscritta e circostanziata, della "autotutela" successiva ad attacco armato di stato contro stato (Art. 51 della Carta). Insieme con il divieto, la Carta impone agli stati l'obbligo di perseguire vie pacifiche per prevenire e risolvere i conflitti. C'è dunque un rinvio generale alla politica e, dentro questa, al "civile" – soggetti, procedure, strumenti - quale via maestra di gestione delle controversie.

¹ A.Papisca, *Il Diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Venezia, Marsilio, 2010.

Nel vigente Diritto internazionale, l'uso della forza, anche militare, per obiettivi che non possono mai essere di guerra ma di 'polizia' (salvaguardia della vita delle popolazioni, interposizione fra i contendenti, protezione delle infrastrutture produttive e del territorio, cattura dei presunti criminali, ecc.), è infatti devoluto alla competenza e autorità "sopranazionale" delle Nazioni Unite e, subordinatamente e dietro espressa autorizzazione dell'ONU, ad altre organizzazioni internazionali regionali. Ma perché l'ONU possa agire in via coercitiva secondo quanto previsto dall'Articolo 42 della Carta, occorre che essa disponga della forza di polizia militare permanente prevista dall'Articolo 43. Nessuno stato ha finora adempiuto agli obblighi derivanti da questo Articolo: la prassi del *peace-keeping* è un surrogato, inadeguato e precario, di quanto disposto dalla Carta per la sicurezza collettiva.

Ratificando la Carta delle Nazioni Unite, gli stati hanno assunto l'obbligo di rinunciare, una volta per tutte, a quello *ius ad bellum* (diritto di far la guerra) che per secoli ha costituito attributo essenziale del loro essere "sovrani" ed il cui uso ha nefastamente condizionato l'esercizio dell'altro attributo della sovranità, il diritto a far la pace (*ius ad pacem*).

In base alla vigente legalità, il diritto alla pace è delle persone umane e dei popoli e il tradizionale *ius ad pacem* degli stati costituisce per questi, non un *optional* al pari della guerra, ma un preciso dovere: '*Officium pacis*'. Fanno parte di questo dovere il disarmo e il conferimento all'ONU, una volta per tutte, di forze armate nazionali allo scopo di mettere la massima Organizzazione mondiale nella condizione di gestire con efficacia il sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta.

L'aggancio alla Carta delle Nazioni Unite e al Diritto internazionale dei diritti umani è pertanto fondamentale per qualsiasi iniziativa intesa a prevenire i conflitti, a favorire la messa in opera di attività di mediazione e di dialogo, a dare più spazio alla componente 'civile' in specifici contesti di "crisi".

2. Dalla state security alla human security

L'internazionalizzazione dei diritti umani insieme ad altri processi di mutamento strutturale del sistema delle relazioni internazionali, quali l'interdipendenza planetaria, la mondializzazione dell'economia, la transnazionalizzazione² ha messo in discussione la sostenibilità scientifica del tradizionale (statocentrico) concetto di sicurezza inteso come la capacità di uno stato di tutelare i propri interessi nazionali vitali con qualsiasi mezzo e in ogni parte del mondo.

L'avanzare delle frontiere mobili della politica internazionale e l'acuirsi delle asimmetrie e degli squilibri provocati da questi processi agiscono come un virus che abbassa le difese immunitarie degli stati, cioè le loro capacità di governance. In particolare l'interdipendenza mette in discussione la preesistente distribuzione e gestione del potere nel mondo e provoca processi di de-territorializzazione della politica con evidenti ricadute sull'identità inter-statale del sistema internazionale.

Il sistema politico internazionale non è più riconducibile alla sola comunità degli stati, cioè ad un insieme ristretto di entità territoriali sovrane con status internazionale di ascrizione. Esso comprende oggi anche altri attori con status internazionale acquisito, quali le organizzazioni internazionali, governative e nongovernative, i movimenti sociali transnazionali, gli enti di governo locale e regionale, senza dimenticare che, in virtù del riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani, individui e popoli sono soggetti originari nel diritto internazionale.

I mutamenti strutturali in atto producono e alimentano la complessificazione dei processi interattivi e la conflittualità con diretta incidenza sulla funzionalità e sulla

² A. Papisca e M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 2012 (4° ed.).

stessa struttura dell'intero sistema. Di fatto, l'immunodeficienza da interdipendenza planetaria rende tutti gli stati, pur se in misura disomogenea, altrettante entità a sovranità limitata.

In questo contesto, è messo in discussione l'assunto secondo cui la sicurezza nazionale è per definizione la sicurezza dello stato innanzitutto per quanto attiene alla sua integrità territoriale.

Il concetto di sicurezza nazionale è messo in crisi anche dal fatto che la distinzione tra interno ed esterno è sempre più sfumata, che entità organizzate per via transnazionale operano in più paesi prescindendo dai limiti posti dalle dimensioni tipiche delle tradizionali relazioni internazionali, la statalità e la territorialità, che il riconoscimento giuridico internazionale dei diritti umani ha dilatato a livello planetario le rivendicazioni dei diritti di cittadinanza³.

Direttamente esposte a rischio sicurezza sono le stesse realtà sociali, politiche, economiche, culturali interne ai vari stati, divenute immediatamente sensibili l'una nei confronti delle altre e, più in generale, in diretto rapporto con variabili che pertengono al sistema internazionale in quanto tale: come dire, non funziona più la tradizionale schermatura fornita dagli stati a quanto è ricompreso nella rispettiva giurisdizione domestica. Essendo profondamente diverse le condizioni ambientali di queste realtà interne, diverso è anche il loro grado di vulnerabilità e quindi di interdipendenza se non di dipendenza.

Le minacce hanno assunto il carattere della globalità e della pervasività trasversale agli stati. Nel marzo 2005 il Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite⁴, forniva un elenco aggiornato, benché non esaustivo, delle «nuove» minacce alla sicurezza: guerre e conflitti tra stati, conflitti interni, crimine organizzato, terrorismo, armi di distruzione di massa (biologiche, chimiche, nucleari), piccole armi, genocidio e altri crimini contro l'umanità, pulizia etnica, povertà, malattie infettive, degrado ambientale.

A questo elenco vanno certamente aggiunti ulteriori fattori che minacciano la sicurezza, in particolare la violazione estesa e reiterata del vigente diritto internazionale con la messa in opera, per esempio, di guerre cosiddette preventive e occupazioni territoriali.

In presenza di minacce globali, anche i confini della sicurezza si sono dilatati, interpellando sempre più la capacità-volontà degli stati di far funzionare le istituzioni multilaterali e di costruire un ordine mondiale basato sulla sicurezza collettiva e sul rispetto del diritto internazionale.

La nostra attenzione si focalizza sul sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite perché siamo convinti che ancora oggi, a distanza di oltre 60 anni dalla Conferenza di S.Francisco, esso mantiene intatta la sua validità.

La Carta delle NU dispone per l'istituzione di un sistema volto a dotare la massima organizzazione mondiale degli strumenti necessari, compresi quelli coercitivi, per

³ Facendo riferimento al vigente diritto internazionale dei diritti umani, Papisca definisce la cittadinanza «come lo *statuto giuridico di persona umana* nello spazio che è proprio dei diritti internazionalmente riconosciuti, cioè nello spazio-mondo che è lo spazio vitale di tutti i membri della *famiglia umana*, presidiato dalle istituzioni (universali e regionali) di cui la Comunità internazionale è oggi dotata». Vedi A. Papisca, *Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», I, 1, 2004, pp. 39-58.

⁴ UN General Assembly, «*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*», Report of the Secretary-General, A/59/2005, 21 March 2005. Per un commento critico del Rapporto del Segretario generale vedi A. Papisca, *Article 51 of the United Nations Charter: exception or general rule? The nightmare of the easy war*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», 1, 2005, pp. 13-28.

mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Punto di partenza per capirne la *ratio* sono i principi enunciati nella Carta, riferimento istituzionale obbligato.

Nel Preambolo è enunciata la filosofia di pace positiva⁵ entro cui collocare, con le pertinenti norme del dispositivo, i fini costitutivi e irrinunciabili dell'ONU quali la proscrizione della guerra, la risoluzione delle controversie con mezzi pacifici, il divieto della minaccia o dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, la giustizia internazionale, il rispetto dei diritti umani, l'eguaglianza dei diritti e l'autodeterminazione dei popoli. Sono tutti principi nuovi, che la Carta delle NU pone per la prima volta nella storia dei trattati internazionali a fondamento dell'ordine mondiale. Più sfumato è invece il richiamo ai principi vetero-statalistici, quale quello della sovrana eguaglianza degli stati, contraddetto dalla stessa Carta nel momento in cui attribuisce alle cinque grandi potenze un seggio permanente al Consiglio di sicurezza e un potere di veto, e quello della non ingerenza negli affari interni. Anche in questo caso, l'eccezione prevista dall'art. 2.7 rafforza la competenza e il potere sopranazionali dell'ONU: «Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite a intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni a una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; *questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII*» (corsivo aggiunto).

È all'interno di questa cornice finalizzata alla costruzione di un ordine di pace fondato sui diritti umani, che vanno letti i capitoli VI, VII e VIII della Carta dedicati rispettivamente a «Soluzione pacifica delle controversie internazionali», «Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione», «Accordi regionali».

Il capitolo VI contiene un elenco dettagliato dei mezzi pacifici che le parti di una controversia devono esperire: negoziato, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi pacifici. Lo stesso capitolo attribuisce al Consiglio di Sicurezza il compito sia di invitare le parti a regolare la loro controversia mediante tali mezzi sia di raccomandare adeguati procedimenti o metodi di composizione.

Qualora in questa fase non si consegua la risoluzione della controversia, allora possono scattare le misure coercitive previste dal capitolo VII della Carta. Ai sensi dell'art. 41 il Consiglio di sicurezza, per dare effetto alle sue decisioni, può adottare misure, non implicanti l'impiego della forza armata, quali l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche. Sono le cosiddette «sanzioni internazionali».

Ove anche queste misure si siano dimostrate inadeguate allora il Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 42 «può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale», con la significativa precisazione che «tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite».

Ma l'art. 42 non può trovare attuazione se non viene prima implementato l'art. 43, che recita:

⁵ Sul concetto di pace positiva vedi J. Galtung, *An Editorial*, in «Journal of Peace Research», 1, 1, 1964, pp. 1-4; *Idem*, *Violence, Peace and Peace Research*, in «Journal of Peace Research», 6, 3, 1969, pp. 167-191; *Idem*, *The True Worlds. A Transnational Perspective*, New York, The Free Press, 1980; A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1986; N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.

«1. Al fine di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutti i Membri delle Nazioni Unite si impegnano a mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza, a sua richiesta ed in conformità ad un accordo o ad accordi speciali, le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. (...)

3. L'accordo o gli accordi saranno negoziati al più presto possibile su iniziativa del Consiglio di Sicurezza. Essi saranno conclusi tra il Consiglio di Sicurezza ed i singoli Membri, oppure tra il Consiglio di Sicurezza e i gruppi di Membri, (...)».

Il significato di questo articolo è fin troppo evidente: se gli stati non mettono a disposizione dell'ONU, in via permanente, parte delle loro forze armate, il Consiglio di sicurezza non può compiere azioni comportanti l'uso della forza sempre, ovviamente, per i fini e secondo i principi enunciati nella Carta. D'altra parte, gli stessi autori della Carta, prevedendo le resistenze degli stati nel dare attuazione agli accordi previsti dall'art. 43, vi hanno inserito una norma transitoria, ancora oggi in vigore, che getta luce sulle ambiguità che caratterizzano l'agire delle NU nel campo della sicurezza:

«In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 Ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo 5 di quella Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri Membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale» (art. 106).

Dunque, per quanto riguarda il sistema di sicurezza, siamo ancora in regime «transitorio» che lascia ai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza un potere *legibus solutus*, cioè di agire al di fuori e al di sopra della stessa Carta.

Infine, il capitolo VIII autorizza il Consiglio di sicurezza ad utilizzare, in caso di necessità, «gli accordi e le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione» e stabilisce che tali azioni non potranno essere intraprese senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza (art. 53).

Il Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali col suo Rapporto «Un'Agenda per la pace»⁶, redatto in un periodo di avvertita necessità di rilancio del sistema delle NU, compie il primo importante cambiamento verso un più ampio mandato di operatività per le Nazioni Unite, rimuovendo la barriera ideologica e strategica all'intervento delle NU che aveva caratterizzato il periodo della guerra fredda. Egli nel sostenere la tesi che l'ONU deve fare ciò che la Carta delle Nazioni Unite prescrive che faccia, in opposizione alla tesi che l'ONU faccia ciò che le è consentito di fare dai più forti, proprio con riferimento al Cap. VII della Carta mette i governi di fronte alle loro responsabilità. Citiamo dal Rapporto:

Uso della forza militare. È nell'essenza stessa del concetto di sicurezza collettiva, così come contenuto nello Statuto, che se i mezzi pacifici non sortiscono effetto, dovrebbero essere utilizzate le misure previste nel Capitolo VII, su decisione del Consiglio di Sicurezza, per mantenere o restaurare la pace internazionale e la sicurezza di fronte a una "minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto

⁶ Vedi Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General of the United Nations pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Vedi sul punto A. Papisca, *Il futuro delle Nazioni Unite: dalla parte della società civile globale*, in «Europa-Europe», IV, 4, 1995, pp. 161-197.

di aggressione". Il Consiglio di Sicurezza non ha finora fatto uso della più coercitiva di queste misure, il ricorso alla forza militare previsto nell'articolo 42. Nella situazione tra Iraq e Kuwait, il Consiglio ha scelto di autorizzare gli Stati Membri a prendere misure per suo conto. Lo Statuto, comunque, fornisce un approccio dettagliato che ora merita l'attenzione di tutti gli Stati Membri. In base all'articolo 42 dello Statuto, il Consiglio di Sicurezza ha l'autorità di intraprendere un'azione militare per mantenere o ripristinare la pace internazionale e la sicurezza. Mentre tale azione dovrebbe essere intrapresa soltanto quando tutti i mezzi pacifici hanno fallito, la scelta di avviarla è essenziale per la credibilità delle Nazioni Unite come garante della sicurezza internazionale. Questo richiederà di porre in essere, attraverso dei negoziati, gli accordi speciali contemplati nell'articolo 43 dello Statuto, per mezzo dei quali gli Stati Membri intraprendono la costituzione di forze armate, forniscono assistenza e strutture disponibili al Consiglio di Sicurezza per gli scopi enunciati nell'articolo 42, non solo su base provvisoria ma permanente. In virtù delle circostanze politiche che ora esistono per la prima volta da quando è stato adottato lo Statuto, gli ostacoli che a lungo si sono frapposti alla conclusione di tali accordi speciali non dovrebbero sussistere più a lungo. (...) lo raccomando che il Consiglio di Sicurezza avvii dei negoziati in conformità con l'articolo 43, appoggiato dal Comitato di Stato Maggiore, che può essere aumentato se necessario con altri elementi in accordo con l'articolo 47, paragrafo 2, dello Statuto».

Il conferimento di forze armate nazionali all'ONU perché questa ne disponga in via permanente imprimerebbe una forte accelerazione al processo di transizione dalla sicurezza nazionale alla sicurezza collettiva, il quale a sua volta innescherebbe un processo di disarmo reale con la messa sotto controllo delle Nazioni Unite sia della produzione sia del commercio delle armi e la costituzione di contingenti militari (adeguatamente addestrati a compiti di polizia internazionale) di rapido impiego, in modo che le Nazioni Unite ne possano disporre tempestivamente il dispiegamento sul campo (*stand-by units*).

Poiché, come prima ricordato, ai sensi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale dei diritti umani, la guerra è proscritta ed è fatto divieto agli stati di usare la forza tranne che nel caso eccezionale di «autotutela successiva ad attacco armato» (art. 51), l'uso della forza si colloca in una fattispecie di operazioni autoritative che è completamente nuova per il diritto e la politica internazionale: quella della polizia (militare) internazionale. Un'operazione di *polizia* è radicalmente diversa da un'operazione di *guerra*. La prima ha come obiettivo *non* la distruzione del nemico (stato, territorio, popolazione), bensì quello di prevenire o far cessare un illecito con la cattura degli autori di quello stesso illecito, il rastrellamento delle armi, lo sminamento e la (eventuale) smilitarizzazione del territorio, l'interposizione fra le parti in conflitto, l'apertura di corridoi umanitari, la difesa di campi profughi, ecc. Nello scenario della sicurezza collettiva sopranazionale scompare il «nemico collettivo» (stato, popolo, territorio) e rimane il «criminale» (singole persone, gruppi transnazionali come quelli, per esempio, del narcotraffico, del traffico d'armi, di bambini e d'organi umani). L'operazione di polizia deve pertanto svolgersi nel rigoroso rispetto del diritto internazionale, a cominciare da quello dei diritti umani, mentre le operazioni belliche, per loro stessa natura, si collocano al di fuori dello spazio della legalità, anche in relazione alle difficoltà che insorgono in ordine all'osservanza delle norme del diritto internazionale umanitario o diritto di guerra (*ius in bello*). Il comando di una operazione di polizia internazionale deve essere di una autorità sopranazionale, quindi *super partes*. L'entità e il potenziale distruttivo degli strumenti di coercizione impiegati nell'operazione di polizia sono evidentemente

rapportati agli obiettivi e alla ragione propria di questa operazione: non potranno mai essere armi di distruzione di massa o comunque ad alto effetto distruttivo⁷.

Il modello di sistema di sicurezza collettiva (politica e militare) che offre la Carta delle Nazioni Unite è allo stesso tempo legittimo, razionale e realistico, cioè praticabile, ma per la sua concreta e integrale messa in opera occorre la volontà politica degli stati, in particolare dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, cioè una variabile indipendente estremamente problematica.

La filosofia strategica della HS ha le sue radici profonde nel nuovo diritto internazionale dei diritti umani e le implicazioni che ne discendono hanno necessariamente un alto rilievo politico. Essa si articola attorno ad uno zoccolo duro costituito da un insieme organico di norme e principi giuridicamente vincolanti per gli Stati, le organizzazioni internazionali, gli attori non statali e i singoli individui. Come tale, contribuisce a rafforzare la dimensione operativa di tutto il sapere dei diritti umani alla luce del principio della loro interdipendenza e indivisibilità e può svilupparsi soltanto dentro un sistema di sicurezza collettiva delle NU, sistema inclusivo per mandato statutario.

In ambito NU, la prima riflessione organica in materia di HS è da ricondurre al Programma delle NU per lo Sviluppo (UNDP). Nel suo quinto Rapporto (annuale) sullo sviluppo umano è contenuta la definizione appunto di *human security*⁸:

«Innanzitutto significa protezione da minacce croniche quali denutrizione, malattie e repressione. In secondo luogo, significa protezione da gravi e improvvise lacerazioni nelle strutture della vita quotidiana – sia che riguardino la casa, il lavoro o la comunità. Questi pericoli esistono a tutti i livelli di reddito nazionale e di sviluppo. [...] La lista dei pericoli che minacciano la sicurezza umana è lunga, ma la maggior parte di essi si possono considerare in relazione ad alcune categorie principali: sicurezza economica, sicurezza alimentare, sicurezza sanitaria, sicurezza ambientale, sicurezza personale, sicurezza nell'ambito della comunità, sicurezza politica».

Da questa definizione si evince chiaramente che l'obiettivo è di ampliare un concetto che è stato a lungo interpretato in modo riduttivo e sempre con riferimento alla soggettività esclusiva dello stato: «come sicurezza del territorio da aggressioni esterne, o come protezione di interessi nazionali in politica estera, o come sicurezza globale dalla minaccia di un olocausto nucleare»⁹.

Lo UNDP individua quattro caratteristiche fondamentali della HS. La prima è quella dell'*universalità* con riferimento sia all'estensione geografica – riguarda le nazioni ricche come quelle povere –, sia alla tipologia delle minacce, che è comune a tutti i popoli, pur se con differenti livelli di gravità – disoccupazione, povertà, droga, criminalità, terrorismo, inquinamento ambientale, violazione dei diritti umani. La seconda è quella dell'*interdipendenza*, anche spaziale, delle diverse componenti della HS. Quando la sicurezza delle persone e delle comunità umane è in pericolo in una nazione o in una regione del mondo, anche le persone che vivono in altre nazioni e in altre regioni si possono trovare esposte, con un diverso livello di vulnerabilità, agli stessi pericoli. Le minacce alla sicurezza sopra richiamate non sono più eventi isolati che si manifestano all'interno dei confini di uno Stato, la loro

⁷ Vedi sul punto M.Mascia, *Sicurezza internazionale*, in A.Papisca e M.Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 2012.

⁸ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 5. Nuove sicurezze*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994, pp. 33-34. Per un'ampia presentazione dell'approccio alla *human security* delle NU vedi E. Newman, P.R. Oliver, *The United Nations and Human Security*, London, Palgrave Macmillan, 2001.

⁹ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 5...*, cit., p. 32.

estensione e portata è globale. La terza caratteristica riguarda il «come» perseguire gli obiettivi di HS. Nel Rapporto dello UNDP si sottolinea che la tempestiva *prevenzione* è lo strumento principale, anche semplicemente sulla base di un puro calcolo costi-benefici. La quarta caratteristica è la *centralità delle persone*: la *human security* si occupa del soddisfacimento dei bisogni vitali-diritti fondamentali delle persone e dei popoli, che sono sia economici, sociali e culturali, sia civili e politici¹⁰. Lo UNDP collega la «sicurezza umana» allo «sviluppo umano», assumendoli come distinti e allo stesso tempo interdipendenti e indivisibili: sviluppo umano è definito come «un processo inteso ad ampliare la gamma di scelte delle persone», mentre per sicurezza umana si intende «che le persone possono compiere queste scelte liberamente e senza pericolo»¹¹.

Il tentativo più recente di mettere all'ordine del giorno dell'agenda politica della comunità internazionale la questione della pace e della sicurezza internazionali nella nuova ottica della *human security*, è quello compiuto dalla Commissione sulla *human security*. Creata nel gennaio 2001 per iniziativa del Governo giapponese, il quale aveva fatto propria la proposta lanciata dal Segretario Generale delle NU nel 2000 in occasione del *Millennium Summit*, una Commissione di esperti indipendenti ha lavorato due anni e ha concluso i suoi lavori nel maggio 2003, con la presentazione del Rapporto *Human Security Now*¹².

Il documento consiste nella messa a punto sistematica dell'approccio della HS nell'ottica di «puts people first». Sicurezza tra Stati e sicurezza nazionale sono per la Commissione necessarie ma non sufficienti per realizzare la *people's security*. Le minacce a questa non sono sempre classificabili come minacce alla *state security*. Parimenti, gli interessi vitali dello Stato spesso non coincidono con gli interessi vitali delle persone e delle comunità umane. Usando le parole del Rapporto, la filosofia elaborata dalla Commissione è così riassumibile: «Dalla sicurezza dei confini alla vita della gente dentro e oltre quei confini».

La HS coinvolge una pluralità di attori di diversa natura – governativi, intergovernativi, nongovernativi, transnazionali – chiamati a costruire un sistema di governance interattiva e democratica.

Quanto concettualmente elaborato dalla Commissione fa perno sul binomio «protection and empowerment»: la *protection* postula l'attivazione di istituzioni, norme, politiche e meccanismi capaci di rispondere ai pericoli che minacciano la vita delle persone, l'*empowerment* è invece inteso come un processo di sviluppo delle potenzialità degli individui affinché possano partecipare attivamente alle scelte che riguardano la collettività.

Un contributo a puntualizzare il contenuto della *human security* viene dal Segretario Generale delle NU, Kofi Annan¹³:

«Sicurezza umana, nel suo significato più ampio, abbraccia molto più che l'assenza di un conflitto violento. Comprende infatti i diritti umani, la good governance, l'accesso all'educazione e alla sanità e infine la garanzia che ogni individuo abbia le opportunità e le possibilità di scelta per esprimere il suo potenziale. Ogni passo in questa direzione è anche un passo verso la riduzione della povertà, lo sviluppo economico e la prevenzione del conflitto. Libertà dal bisogno, libertà dalla paura e libertà delle generazioni

¹⁰ *Ibidem*, pp. 32 e 33.

¹¹ *Ibidem*, p. 33.

¹² Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003.

¹³ K. Annan, *Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia*, 8-10 May, 2000, Press Release SG/SM/7382.

future di ereditare un ambiente naturale sano, questi sono gli elementi costitutivi di una sicurezza umana e dunque nazionale».

Manifesto globale della HS può essere considerata la Dichiarazione del Millennio, adottata nel settembre del 2000 dall'Assemblea generale delle NU riunita a livello di Capi di Stato e di Governo¹⁴. Essa, pur non richiamando esplicitamente il termine HS, contiene un elenco dei valori (dignità umana, equità, libertà, uguaglianza, solidarietà, rispetto per la natura, responsabilità condivise) e degli obiettivi della HS (pace, sicurezza, disarmo, sviluppo ed eliminazione della povertà, tutela dell'ambiente, diritti umani, democrazia e buon governo, protezione dei gruppi vulnerabili, rafforzamento delle Nazioni Unite) e indica gli «Obiettivi di Sviluppo del Millennio» (*Millennium Development Goals*, MDG) quale espressione di multidimensionalità sia della sicurezza sia dello sviluppo.

Nello stesso solco si colloca il successivo documento del «Summit Mondiale 2005» delle NU, approvato dall'Assemblea generale riunita a livello di Capi di Stato e di Governo dal 14 al 16 settembre nel 60° anniversario dell'ONU¹⁵. In esso si riafferma «l'importanza vitale di un efficace sistema multilaterale, in conformità con il diritto internazionale», la centralità delle NU per la promozione della pace e della sicurezza, dello sviluppo e dei diritti umani, considerati «i pilastri del sistema delle Nazioni Unite e le fondamenta della sicurezza e del benessere collettivo».

3. Pace e sicurezza nei documenti dell'Unione Europea

La riflessione strategica dell'Unione è venuta delineandosi, sempre più esplicitamente, nell'alveo della *human security* delle Nazioni Unite¹⁶. È un'operazione che possiamo definire di «inculturazione» dell'universale nel regionale, resa agevole da un duplice ordine di elementi. Il primo è che il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e la Strategia europea in materia di sicurezza¹⁷ riconoscono esplicitamente la centralità delle Nazioni Unite e del diritto internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. I principi e i valori che hanno contribuito nel tempo a definire il carattere identitario dell'UE nelle relazioni internazionali sono quelli del «multilateralismo efficace basato sul diritto (*norms-based*) e promozione di un mondo nel quale diritti umani, sicurezza umana, istituzioni internazionali e diritto internazionale rimpiazzeranno la legge della giungla»¹⁸. Il secondo elemento è costituito dal fatto che l'identità internazionale dell'UE riflette la sua identità interna¹⁹, che è quella di un attore che ha come scopo ultimo l'integrazione politica (sopranazionale) dei suoi stati membri e favorisce pertanto il superamento di un'altra identità, quella vetero statualistica, intrinsecamente belligera²⁰, che il vecchio continente ha ereditato dalla Pace di Westphalia.

Anche altre organizzazioni regionali, in particolare l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e il Consiglio d'Europa, hanno fatto proprio il paradigma

¹⁴ Risoluzione A/55/2 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 08.09.2000.

¹⁵ Cfr. Doc. A/60/L. 1.

¹⁶ M.Mascia, *Obiettivo sicurezza umana per la politica estera dell'Unione Europea*, Padova, Cleup, 2010,

¹⁷ Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, Consiglio europeo, 2003.

¹⁸ Vedi J. Howorth, *Implementing a 'grand strategy'*, in A. de Vasconcelos (ed), *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, Institute for Security Studies/European Union, 2009, p. 38.

¹⁹ Vedi A. de Vasconcelos, *Introduction. 2020: defence beyond the transatlantic paradigm*, in A. de Vasconcelos (ed), *cit.*, p. 13.

²⁰ Vedi A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1986.

della *human security* contribuendo anch'esse ad arricchirlo di una specificità europea.

Il Rapporto *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*²¹, di cui si dirà più oltre, elucida il concetto di sicurezza umana sulla scia di quello già proposto in sede di NU.

Per la piena attuazione della visione strategica dell'UE così come messa a punto di recente in direzione di una *multi-level* e *supranational governance* incentrata sulle Nazioni Unite, resta in gran parte irrisolto il problema della volontà politica unitaria per passare dalle carte ai fatti, volontà tuttora condizionata da nostalgie di interesse nazionale dei suoi litigiosi Stati membri.

In via di principio, l'Unione Europea è da annoverare tra le organizzazioni regionali che sono più attente a tre settori chiave della sicurezza: la prevenzione dei conflitti (*conflict prevention*), la costruzione della pace (*peace building*), la gestione delle crisi (*crisis management*) che va a sua volta articolandosi nella duplice dimensione militare e civile.

Nell'ottica della prevenzione e della soluzione pacifica dei conflitti, l'approccio UE prevede che all'individuazione delle cause dei conflitti (povertà, crisi economica, violazioni estese e reiterate dei diritti umani, intolleranza religiosa e culturale, ingiustizia sociale, proliferazione di armi di distruzione di massa e di armi leggere e così via), corrispondano strumenti adeguati per intervenire con tempestività ed efficacia laddove una crisi può degenerare in conflitto violento: per esempio, sviluppo della cooperazione e dell'assistenza esterna, cooperazione economica e commerciale, aiuti umanitari, politiche sociali, dialogo politico, mediazione, sanzioni economiche, missioni civili e operazioni militari.

È importante sottolineare che lo sviluppo della politica UE per la prevenzione dei conflitti ha contribuito in maniera significativa a mettere insieme, all'interno di una più ampia strategia di sicurezza, due nozioni che tradizionalmente venivano considerate come separate: quella di potere civile e quella, più recente per l'UE, di potere militare²².

Nel suo disegno organico, la strategia dell'UE si articola in quattro grandi capitoli, rispettivamente dedicati alla prevenzione a lungo termine, alla prevenzione a breve termine, a come migliorare il coordinamento e la cooperazione con le altre organizzazioni internazionali e le organizzazioni nongovernative, alle operazioni militari e alle missioni di civili di polizia, monitoraggio e per lo stato di diritto²³.

Nel sistema dell'Unione Europea, la scelta preferenziale della legalità basata sulla Carta delle Nazioni Unite e sul Diritto internazionale dei diritti umani nonché l'attenzione per il 'civile' sono esplicitamente ribadite nel Trattato di Lisbona.

²¹ *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004. Il Rapporto è stato elaborato da un Gruppo di studio indipendente composto da: Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddnes, Nicole Gnesotto, Mary Kaldor (Convenor), Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schmeder, Pavel Seifter, Narcis Serra.

²² C. Hill, *The EU's Capacity for Conflict Prevention*, in «European Foreign Affairs Review», 6, 3, 2001, pp. 315-333.

²³ Questa tipologia è ripresa (e parzialmente adattata) dalla Comunicazione della Commissione europea sulla prevenzione dei conflitti, COM(2001)211 def., Bruxelles, 11.04.2001, e dallo *European Union Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, adottato dal Consiglio europeo di Göteborg del 15-16 giugno 2001. Sul tema vedi Emma J. Stewart, *Capabilities and Coherence? The Evolution of European Union Conflict Prevention*, in «European Foreign Affairs Review», 13, 2, 2008, pp. 229-253.

Articolo 2

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. (...).

Articolo 3

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

(...)

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini.

Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

Articolo 6

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. (...).

Articolo 21

1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa 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 dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. (...)

2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: (...); b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e i principi del diritto internazionale; (...); c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi; (...); h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

Articolo 42

1. La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa 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 e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri.

3. Gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio.

Articolo 43

1. Le missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può

ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

La strategia europea in materia di sicurezza, ESS (2003)

Nel 2003 il Consiglio affari generali e relazioni esterne dà mandato all'Alto Rappresentante per la PESC di elaborare una «concezione strategica europea» e nel dicembre dello stesso anno il Consiglio europeo adotta il documento intitolato *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*²⁴, con l'obiettivo di definire l'identità della PESC/PSDC in termini riconducibili non alla forma classica di esercizio del potere militare, bensì a quelli della cosiddetta «security cooperation» e del «soft end of security»²⁵.

Il documento si articola in tre capitoli dedicati rispettivamente alla dimensione globale della sicurezza, agli obiettivi strategici e alle implicazioni politiche per l'UE.

Il documento ESS, dopo avere individuato le principali ricadute negative della globalizzazione – povertà, malattie (in particolare l'AIDS), conflitti guerreggiati, competizione per le risorse naturali che sono sempre più scarse (in particolare le risorse idriche), movimenti migratori –, elenca le «minacce di fondo» alla sicurezza: terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, Stati falliti, criminalità organizzata.

L'approccio che l'UE intende seguire per far fronte alle «minacce di fondo» assume che, nell'era dell'interdipendenza planetaria, le minacce lontane devono preoccupare non meno di quelle più vicine, e che quindi la risposta a una minaccia deve avvenire prima che questa sfoci in una crisi. Si sottolinea che nessuna delle nuove minacce è di natura esclusivamente militare e può essere affrontata con mezzi solamente militari, e che la prevenzione richiede una combinazione di strumenti - militari, economici, umanitari, di polizia, giudiziari.

Per far fronte all'impatto della globalizzazione sull'ordine internazionale, l'UE sostiene la necessità di sviluppare un «sistema multilaterale efficace» fondato sulla Carta delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale. La ESS riconosce la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza delle NU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e individua nel potenziamento delle NU una delle priorità dell'UE.

Insomma, la ESS va considerata alla luce di quella che è la vocazione naturale dell'Unione Europea al ruolo di attore globale, nella originale versione di potenza civile, come tale portatrice di *soft power*. Questo concetto definito da Nye come «la capacità di conseguire ciò che si vuole per via di attrazione piuttosto che per via di coercizione»²⁶, è appropriato per descrivere il modo di agire dell'UE nel sistema della politica internazionale.

²⁴ Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, Consiglio europeo, 2003.

²⁵ Vedi I. Ioannides, *The European Rapid Reaction Force: Implications for Democratic Accountability*, Paper 24, Boon, Boon International Center for Conversion, BICC, 2002, p. 8.

²⁶ Vedi J.S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs Press, 2005, p. 5.

Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza – Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione (2008)

A cinque anni di distanza dall'adozione della ESS, l'AR per la PESC ha presentato al Consiglio UE la prima «Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza – Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione».

La Relazione, che contiene un insieme organico di definizioni e proposte intese a dare concreta attuazione alla Strategia europea in materia di sicurezza, sottolinea il nesso tra sicurezza e sviluppo come questione prioritaria per promuovere stabilità: «uno sviluppo sostenibile non è possibile senza pace e sicurezza così come senza sviluppo ed eliminazione della povertà non sarà possibile una pace duratura. I diritti umani sono una variabile fondamentale di questa equazione».

La Relazione contiene due aperture molto significative nei confronti di una effettiva operazionalizzazione del concetto di *human security* nella PESC/PSDC che erano assenti nella ESS del 2003. La prima riguarda il ruolo degli attori non statali che operano a fini di promozione umana: «la società civile e le ONG hanno un ruolo fondamentale da svolgere come attori e partner». La seconda tocca il tema dei diritti umani e del ruolo delle donne nella politica di sicurezza e difesa comune: «Dobbiamo continuare ad integrare le questioni relative ai *diritti umani* in tutte le attività svolte in questo settore, comprese le missioni PSDC, attraverso un *approccio incentrato sulla persona* coerente con il concetto di *sicurezza umana*. L'UE ha riconosciuto il ruolo delle donne nel consolidamento della pace. L'effettiva attuazione delle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza n. 1325 su donne, pace e sicurezza e n. 1612 su bambini e conflitti armati è essenziale in tale contesto» (corsivo aggiunto).

Rapporto A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities (2004)

Un documento non ufficiale, che svolge una riflessione puntuale sulla materia, è il Rapporto *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*²⁷, elaborato da un gruppo di esperti indipendenti e presentato all'Alto Rappresentante per la PESC nel settembre del 2004. Nel Rapporto si preconizzano più ampi orizzonti umanocentrici per la PESC e la PSDC, con innovativi elementi forniti dalla declinazione del paradigma dei diritti umani in termini di strategia politico-militare.

L'idea centrale del Rapporto è che gli europei, per essere sicuri, devono in quanto tali contribuire alla sicurezza globale e l'UE, se vuole effettivamente farsene carico, deve dotarsi di forze militari in grado di prevenire la violenza nelle varie parti del mondo in modi completamente diversi dalla «difesa» classica e, naturalmente, dalla guerra guerreggiata. I principi della sicurezza europea nelle missioni di pace richiamati nel Rapporto di Barcellona sono sette: primacy of human rights, clear political authority, multilateralism, bottom-up approach, regional focus, use of legal instruments, appropriate use of force.

Nel Rapporto è proposta la creazione di una «Human Security Response Force» (HSRF) i cui compiti dovrebbero consistere nel ristabilimento del diritto e dell'ordine, nella ricostruzione, nell'aiuto umanitario, nel disarmo, nella smobilitazione e nella

²⁷ *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004. Il Rapporto è stato elaborato da un Gruppo di studio indipendente coordinato da Mary Kaldor e composto da: Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddnes, Nicole Gnesotto, Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schmeder, Pavel Seifter, Narcís Serra.

reintegrazione, nella gestione transitoria della giustizia, nella creazione di istituzioni democratiche, nel sostegno alla società civile, nei media indipendenti e nell'educazione. Le dimensioni della HSRF dovrebbero essere quelle di una divisione di circa 15.000 uomini e donne, di cui almeno un terzo formato da personale di polizia, esperti civili, volontari (monitori dei diritti umani, specialisti nel settore dello sviluppo e dell'assistenza umanitaria, giudici, personale sanitario ecc.).

Insomma, l'approccio UE alla PESC che comincia a prendere forma organica, quanto meno nei documenti anche se non ancora, compiutamente, nei fatti, è un approccio *globale* (mira al superamento del tradizionale concetto di sicurezza nazionale), *legalista* (fondato sul diritto internazionale), *multidimensionale* (la sicurezza è economica, sociale, ambientale, alimentare, oltre che di ordine pubblico internazionale), *democratico* (valorizza la partecipazione degli attori non statali nei processi decisionali delle istituzioni internazionali), *multilateralista* (privilegia il ruolo delle organizzazioni internazionali multilaterali a cominciare dall'ONU rispetto alla cooperazione bilaterale), dunque un approccio di «human security» e di «people security» (non più soltanto di «national security» o «state security»).

Nel portare avanti la sua strategia di *soft power* rafforzato per la pace e la sicurezza, l'UE non potrebbe che avvantaggiarsi del valore aggiunto costituito dalle preziose risorse umane e culturali fornite dal suo ricco bacino di organizzazioni e movimenti di società civile.

PARTE II

LA COMPONENTE CIVILE NELLE MISSIONI INTERNAZIONALI DELL'ONU, DELL'OSCE E DELL'UE

In questa parte del Rapporto si presentano le principali caratteristiche delle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite, delle missioni civili della OSCE e delle missioni civili dell'Unione Europea. L'obiettivo è quello di distinguere questo tipo di operazioni condotte con personale altamente specializzato sotto l'autorità delle organizzazioni internazionali, da quelle che prevedono l'impiego di volontari, in particolare nell'ambito dei Corpi Civili di Pace.

4. La componente civile delle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite

Il Peacekeeping (PK) non è espressamente previsto dalla Carta delle NU. E' uno degli strumenti che le NU hanno a disposizione per il perseguimento del fine principale: mantenere la pace e la sicurezza internazionale. La Carta attribuisce al Consiglio di sicurezza la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Esso può adottare diverse misure, compresa la messa in opera di United Nations Peacekeeping Operations (UNPKO).

La base legale delle UNPKO è contenuta nei seguenti Capitoli della Carta: VI - Soluzione pacifica delle controversie; VII - Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione; VIII - Accordi regionali.

Storicamente, le UNPKO sono state associate con il Capitolo VI, ma nessuna risoluzione del Consiglio di sicurezza delle NU di autorizzazione al dispiegamento di una UNPKO ha mai fatto riferimento a questo Capitolo. Soltanto negli ultimi anni il Consiglio di sicurezza ha adottato la prassi di richiamare il capitolo VII quando ha autorizzato il dispiegamento di una UNPKO.

Il diritto internazionale dei diritti umani è parte integrante della normativa di riferimento per le UNPKO, le quali devono essere condotte nel pieno rispetto dei diritti umani e devono promuovere i diritti umani nell'implementazione del loro mandato.

I Peacekeepers delle NU devono agire nel rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

Le UNPKO sono dispiegate sulla base di un mandato specifico del Consiglio di sicurezza nel quale sono indicati gli obiettivi. Il mandato cambia da situazione a situazione in ragione della natura del conflitto. Ogni UNPKO è diversa.

Ci sono "cross-cutting, thematic tasks" che vengono regolarmente assegnate alle UNPKO sulla base di risoluzioni del Consiglio di sicurezza quali, tra le altre: Risoluzione 1325 (2000) on women, peace and security; Risoluzione 1612 (2005) on children and armed conflict; Risoluzione 1674 (2006) on the protection of civilians in armed conflict.

Le UNPKO si distinguono dagli interventi militari realizzati da Stati o coalizioni di Stati al di fuori del sistema NU. Questi interventi militari sono illeciti (oltre che inefficaci) in quanto violano il principio del divieto dell'uso della forza contemplato dal diritto internazionale generale e dall'art. 2, paragrafo 4, della Carta delle NU. Essi non cessano di essere illeciti per il fatto di venire sanati da successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza che prendono atto della situazione e cercano di limitarne gli effetti più negativi dal punto di vista della legalità internazionale.

Al contrario, le UNPKO sono percepite dall'opinione pubblica mondiale come gli unici interventi che rispettano i criteri della legalità internazionale.

Le UNPKO si distinguono dagli interventi implicanti l'uso della forza che Consiglio di sicurezza può deliberare ai sensi degli artt. 42 e 54 della Carta o autorizzare in

condizioni eccezionali ai sensi dell'art. 51 (autotutela individuale o collettiva in caso di attacco armato).

Le UNPKO non sono mai state impiegate per contrastare violazioni della pace o atti di aggressione.

Il Rapporto del Segretario generale dell'ONU "An Agenda for Peace" che fa seguito alla dichiarazione adottata dall'incontro al vertice del Consiglio di sicurezza del 31 gennaio 1992 contiene "un'analisi sulle modalità per rafforzare e rendere più efficiente, nel quadro e nell'ambito delle disposizioni dello Statuto, la capacità delle NU di diplomazia preventiva, di pacificazione e di mantenimento della pace".

Preventive diplomacy/Conflict Prevention: azione per prevenire la nascita di conflitti e limitare l'estensione dei conflitti in atto.

Peace-making: azione per condurre le parti ostili all'accordo attraverso a) i mezzi pacifici previsti dal cap. VI; b) l'uso del militare previsto dal cap. VII; c) le unità per il rafforzamento della pace.

Peace-keeping: Dispiegamento di una forza delle NU sul campo, composta, di norma, da personale militare, di polizia e civile.

Peace-building: Azione volta a individuare e appoggiare le strutture politiche, sociali, culturali e economiche impegnate a rafforzare la pace dopo un conflitto

E' molto difficile tracciare dei confini tra preventive diplomacy, conflict prevention, peace-keeping, peace-making, peace-enforcement, peace-building. Oggi le UNPKO svolgono contemporaneamente diversi tipi di attività.

I compiti assegnati dal Consiglio di sicurezza alle tradizionali UNPKO sono essenzialmente di tipo militare: osservazione, monitoraggio, reporting; supervisione del cessate-il-fuoco e supporto ai meccanismi di verifica; interposizione tra le parti.

Le tradizionali UNPKO normalmente non svolgono un ruolo diretto negli sforzi politici per risolvere il conflitto. Altri attori lavorano per una soluzione politica di lungo periodo. La conseguenza è che alcune UNPKO devono rimanere sul terreno per decenni prima che si raggiunga un accordo tra le parti. Per esempio: UN Truce Supervision Organization dal 1948; UN Military Observer Group in India and Pakistan dal 1949; UN Peacekeeping Force in Cyprus dal 1964; UN Interim Force in Lebanon dal 1978.

Con la fine della guerra fredda cambia il contesto strategico per le UNPKO e ne aumenta la domanda. Il Consiglio di sicurezza è chiamato ad intervenire in numerosi conflitti regionali. I cosiddetti *Internal armed conflicts* costituiscono la grande maggioranza delle guerre di oggi.

Le trasformazioni in atto nel sistema della politica internazionale hanno fatto emergere una nuova generazione di "Multi-dimensional UNPKO" (MD_UNPKO). Sono dispiegate durante i pericolosi strascichi di un conflitto violento interno - dove lo stato non è in grado di garantire la sicurezza dei suoi cittadini e di mantenere l'ordine pubblico - e possono impiegare un misto di capacità militari, di polizia e civili per sostenere l'implementazione di un accordo di pace. In alcuni casi, su richiesta delle autorità nazionali, le MD-UNPKO vengono dispiegate per supportare la transizione verso un governo legittimo. In circostanze eccezionali possono anche assumere temporaneamente le funzioni legislative e amministrative dello Stato.

Le MD-UNPKO sono dispiegate nel quadro di una più ampia strategia della comunità internazionale volta ad aiutare i paesi che escono da un conflitto a promuovere la transizione verso una pace stabile.

Le funzioni principali di una MD-UNPKO sono quelle di:

- creare un ambiente sicuro e stabile potenziando le capacità dello stato di garantire sicurezza e il pieno rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani
- facilitare il processo politico promuovendo il dialogo e la riconciliazione e supportando la creazione di legittime ed efficaci istituzioni di governo
- garantire quel “framework” che è necessario affinché le NU e tutti gli altri attori impegnati sul terreno agiscano in modo coerente e coordinato

Oltre ai compiti che svolgevano le tradizionali UNPKO, le MD-UNPKO sono chiamate a fornire:

- il supporto operativo alle agenzie nazionali preposte alla applicazione della legge
- sicurezza ai principali siti governativi e infrastrutture vitali
- le necessarie condizioni di sicurezza per la libera circolazione delle persone, dei beni e degli aiuti umanitari
- assistenza umanitaria

Diversamente dalle tradizionali UNPKO, le MD-UNPKO di solito giocano un ruolo diretto negli sforzi politici per risolvere il conflitto e spesso ricevono dal Consiglio di sicurezza il mandato di fornire i “buoni uffici” e di promuovere il dialogo politico nazionale e la riconciliazione. Questo è possibile perché godono di un alto grado di legittimità internazionale

Le MD-UNPKO sono dirette da un Rappresentante speciale del Segretario generale che ha la piena autorità su tutte le attività delle NU sul terreno.

Le MD-UNPKO, nel quadro della implementazione di programmi di peace-building, svolgono sempre su mandato del Consiglio di sicurezza attività quali: disarmo, smobilitazione e integrazione dei combattenti; sminamento; riforma del settore della sicurezza e altre attività collegate allo stato di diritto; promozione e protezione dei diritti umani; assistenza elettorale; supporto al ristabilimento e alla estensione dell'autorità dello stato.

I tre principi base delle UNPKO sono il consenso delle parti, l'imparzialità, il non uso della forza se non per auto-difesa e per la difesa del loro mandato. Altri principi che si sono affermati nel corso degli anni sono quelli della legittimità internazionale e della legittimità e credibilità di fronte alla popolazione locale. Il dispiegamento di una MD-UNPKO spesso genera alte aspettative tra la popolazione locale soprattutto per quanto riguarda il soddisfacimento dei bisogni primari delle persone. Rispondere positivamente a queste aspettative è fondamentale per il successo dell'intera operazione.

Diverse sono le missioni di peacekeeping delle NU il cui mandato prevede espressamente la promozione e il monitoraggio dei diritti umani e dello stato di diritto, tra le altre: UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), Africa Union-UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID), UN Operation in Costa d'Avorio (UNOCI), Un Mission in Liberia (UNMIL), UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL).

Alcuni dati. Al 31 dicembre 2013 il personale militare dispiegato in operazioni di PK delle NU è di 85.200 unità, quello di polizia di 12.800 unità, per un totale di 98.000 unità. A questo dato va aggiunto il personale civile che è di 16.822 unità, di cui 5.128 internazionali e 11.694 locali. Complessivamente il personale militare e civile

impiegato ammonta a 114.822 unità. Gli UN Volunteers sono 2000 (Fonte sito web UNDPKO).

Il personale civile rappresenta soltanto il 14,6% di tutto il personale impiegato nelle UNPKO. La percentuale si riduce al 5% se prendiamo in considerazione soltanto il dato relativo al personale civile internazionale.

I cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza nel 2013 hanno fornito alle UNPKO poco meno di 3.500 unità di personale militare e di polizia, equivalente al 3%.

E' interessante notare che il personale militare e di polizia impiegato in Afghanistan nella missione ISAF nel 2012 era di oltre 130.000 unità (di cui 90.000 soltanto degli USA) e nel 2013 di oltre 86.000 unità (di cui 60.000 degli USA).

E' altresì significativo notare che nel 2013 il personale militare e di polizia degli stati membri dell'UE impiegato nelle UNPKO era di 5.243 unità, mentre nella missione ISAF in Afghanistan era di 33.018 unità nel 2012 e di 21.144 unità nel 2013.

Il personale militare e di polizia italiano impiegato nelle UNPKO al 31 dicembre 2013 è di 1.578 unità, la maggior parte del quale dispiegato nella missione UNIFIL. Il personale militare e di polizia italiano impiegato in ISAF era di 3.952 unità nel 2012 e di 2.826 unità nel 2013.

5. Le missioni civili dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, OSCE

L'attività dell'OSCE in materia è volta a fronteggiare le situazioni di crisi in tutte e tre le fasi del conflitto: prevenzione, gestione e post-conflitto. L'Organizzazione dispone a tal fine di diversi strumenti, quali le visite di esperti chiamati ad accertare i fatti e a presentare raccomandazioni agli organi dell'OSCE (fact-finding and rapporteur missions) e le missioni di carattere civile inviate sul terreno per prevenire il sorgere di conflitti, per risolvere i conflitti in corso o per ristabilire la pace.

In particolare, l'OSCE, attraverso l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) fornisce supporto, assistenza e consulenza agli Stati membri e alla società civile nelle attività volte a promuovere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, la tolleranza e la non discriminazione. L'ODIHR osserva le elezioni, rivede la legislazione e consiglia i governi su come sviluppare e sostenere le istituzioni democratiche. L'Ufficio svolge programmi di formazione per i governi, le forze dell'ordine e le organizzazioni nongovernative su come promuovere e monitorare il rispetto dei diritti umani.

L'attività principale è quella di promuovere l'osservazione elettorale nei suoi 56 stati membri al fine di valutare in che misura le elezioni rispettino le libertà fondamentali e siano caratterizzate da uguaglianza, universalità, pluralismo politico, fiducia, trasparenza e responsabilità. L'Ufficio supporta anche le autorità nei loro sforzi per migliorare i processi elettorali e di follow-up rispetto alle raccomandazioni formulate dalle missioni di osservazione elettorale dell'ODIHR, rivedendo la legislazione elettorale, fornendo competenze tecniche e sostenendo le attività dei gruppi di cittadini osservatori.

6. Capacità e missioni civili dell'Unione Europea

Le «capacità» o, più correttamente, le «possibilità» o le «risorse» (*capabilities*, nel vocabolario ufficiale dell'UE) dell'UE in materia di politica di sicurezza e difesa si limitano a quelle fornite all'Unione dagli Stati membri in termini di personale e di mezzi. Il Consiglio se ne avvale di volta in volta per dispiegare sul terreno operazioni militari o civili.

La gestione civile delle crisi è un importante strumento nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune²⁸ che ne segna l'identità in termini di *human security*. L'esperienza di questi anni attesta di una domanda crescente di poter disporre di capacità civili nelle operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A questo proposito è interessante notare che il processo di sviluppo di questo tipo di capacità UE nel contesto della PSDC è recente. Infatti, mentre la Commissione europea aveva accumulato una significativa esperienza nella gestione non militare delle crisi e dal canto loro gli stati membri si erano impegnati singolarmente o in contesti multilaterali, in operazioni civili, nessuna capacità di questo tipo esisteva nel quadro della PESC quando nel 1999 il Consiglio europeo prese la decisione di istituire la politica europea di sicurezza e difesa²⁹.

Con il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999, durante il quale viene adottato il Piano d'azione sulla gestione non militare delle crisi (Helsinki Action Plan)³⁰ e i successivi Consigli europei di Nizza nel dicembre 2000³¹, di Santa Maria da Feira del giugno 2000³² e di Göteborg del giugno 2001³³, l'UE stabilisce quattro priorità sulle quali concentrare il suo impegno: polizia, stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile.

Nel secondo semestre del 2003 l'UE formalizzava la cooperazione in questi settori con le Nazioni Unite e con la OSCE³⁴.

Un nuovo documento sullo sviluppo delle capacità di gestione civile delle crisi nell'ambito della PSDC, l'«Obiettivo primario civile 2008» (*Civilian Headline Goal 2008*, CHG 2008)³⁵, è stato elaborato nel 2004 a seguito dell'adozione da parte del Consiglio europeo della Strategia europea in materia di sicurezza³⁶. Alle aree

²⁸ Cfr. N. Pirozzi, *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*, EU Crisis Management Paper Series, Brussels, DCAF, 2013; *Idem*, *The European Union's Crisis management After Lisbon, Addressing News Security Challenges in the 21st Century*, Roma, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 13/26, July 2013; European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council: *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, Brussels, 11 December 2013; European Parliament, *CSDP Missions and Operations: Lessons Learned Processes*, DG for External Policies, Policy Department, European Union, April 2012; Council of the European Union, *Guidelines to design civilian CSDP mission-specific organisational structures*, EEAS, doc. 11833/12, Brussels, 26 June 2012; Council of the European Union, *Third report on Member States' progress in facilitating the deployment of civilian personnel to CSDP missions*, EEAS, doc. 8405/2/13 Rev 2, Brussels, 2 May 2013.

²⁹ Vedi G. Grevi, D. Keohane, *ESDP resources*, in G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (eds), *op. cit.*, p. 98; A. Nowak, *Civilian crisis management within ESDP*, in A. Nowak (ed), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Paper no. 90, Paris, European Union Institute for Security Studies, June 2006.

³⁰ European Council, *Presidency Conclusions*, Annex 2 (to Annex IV) *Presidency Report on non-military crisis management of the European Union*, Helsinki, 10-11 December 1999.

³¹ European Council, *Presidency Conclusions*, Annex VI, *Presidency Report on the European Security and Defence Policy*, Nice, 7-9 December 2000.

³² Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Santa Maria di Feira, 19 e 20 giugno 2000.

³³ European Council, *Presidency Conclusions*, Annex Presidency Report on the European Security and Defence Policy, Göteborg, 15-16 June 2001.

³⁴ Council of the European Union, *Joint Declaration on UN-EU cooperation in crisis management*, Council document 12510/03 (Presse 266), New York, 24 September 2003. Sulla cooperazione EU-OSCE, vedi *Presidency Conclusions*, General Affairs and External Relations Council, Brussels, 17 November 2003.

³⁵ Council of the European Union, *Civilian Headline Goal 2008*, Brussels, 7 December 2004, doc. 15863/04.

³⁶ Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, Consiglio europeo, 2003.

prioritarie definite a Feira ne vengono aggiunte altre due: il monitoraggio delle missioni e il supporto ai Rappresentanti speciali dell'UE.

Al fine di rendere le capacità operative dell'UE sempre più rispondenti ai compiti individuati nella Strategia europea di sicurezza e di dare applicazione concreta agli obiettivi fissati dal CHG 2008, nel novembre 2007 la Conferenza ministeriale sullo sviluppo delle capacità civili, ha adottato il nuovo «Obiettivo primario civile 2010» (*Civilian Headline Goal 2010 – CHG 2010*)³⁷.

Mentre l'approccio sullo sviluppo delle capacità disegnato dallo CHG 2008 si basava principalmente su assunzioni teoriche, scenari illustrativi e impegni nominali degli stati membri, quello contenuto nello CHG 2010 fa perno sull'esperienza sul campo e sulla qualità del personale da impiegare. A questo proposito è utile ricordare che quando nel 2004 è stato lanciato lo CHG 2008 erano operative soltanto tre missioni civili PSDC (EUPM, EUPOL Proxima e EUJUST Themis)³⁸.

Lo CHG 2010 impegna gli stati membri, in collaborazione con le strutture UE preposte alla PSDC, a garantire progressivamente:

- una quantità sufficiente di personale qualificato per le aree prioritarie civili della PSDC e per le missioni di supporto;
- lo sviluppo e il rafforzamento delle capacità PSDC di pianificazione, degli equipaggiamenti, delle procedure, di formazione e dei concetti;
- il potenziamento delle sinergie tra civili e militari e con gli strumenti comunitari previsti dal terzo pilastro del TUE, quali EUROPOL e EUROJUST;
- un aumento di visibilità per la politica di sviluppo delle capacità civili sia a livello UE che a livello degli stati membri;
- il rafforzamento della cooperazione con altri attori, quali organizzazioni internazionali e regionali, stati non membri dell'UE, organizzazioni non governative e della società civile, nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale dell'UE;
- il *mainstreaming* dei diritti umani e delle questioni di genere nei concetti e nella condotta del CHG 2010.

Nel 2009, le capacità civili in termini di personale a disposizione dell'UE erano le seguenti³⁹:

- *polizia*: 5761 ufficiali di polizia, di cui 1400 in grado di essere dispiegati in meno di 30 giorni;
- *rafforzamento dello stato di diritto*: 631 funzionari qualificati (giudici, pubblici ministeri, guardie penitenziarie);
- *amministrazione civile*: 565 persone dispiegabili nell'area di crisi in tempi rapidi;
- *protezione civile*: 579 esperti attivabili 24 ore su 24 all'interno di squadre di valutazione o coordinamento e 4450 persone schierabili in tempi rapidi in squadre di intervento da massimo 2000 unità;
- *monitoraggio*: 505 esperti in grado di monitorare situazioni di prevenzione e soluzione dei conflitti, di gestione delle crisi e di peacebuilding.

³⁷ Council of the European Union, *Civilian Headline Goal 2010*, Brussels, 19 November 2007, doc. 14823/07. Vedi anche Council of the European Union, *Civilian Headline Goal 2010: Progress Report 2008*, Document 15253/08, 5 November 2008.

³⁸ Vedi G. Grevi, D. Keohane, *ESDP resources*, in G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (eds), *op. cit.*, p. 108.

³⁹ Cfr. V. Miranda, N. Sartori, C. De Simone, *Politica europea di sicurezza e difesa. Elementi*, Roma, Istituto Affari Internazionale, 2009, p.45.

Oggi, l'UE considera il rafforzamento delle capacità civili un obiettivo fondamentale allo scopo di migliorare la sua azione per salvare vite umane in situazioni di crisi, mantenere l'ordine pubblico, prevenire lo scoppio o l'intensificarsi dei conflitti, consolidare la pace e la stabilità interna nei periodi di transizione, promuovere i diritti umani⁴⁰. Questa accresciuta consapevolezza ha indotto l'UE ad estendere il raggio di operatività delle missioni civili dai Balcani occidentali al Caucaso del Sud, dall'Africa al Medio Oriente, all'Asia. Il problema è che i progressi fino ad oggi compiuti nello sviluppo delle capacità civili continuano ad essere inadeguati in ragione della crescente domanda che viene rivolta direttamente all'UE di dispiegare sul terreno missioni sempre più ampie e più complesse. In altre parole, se il livello di ambizione che ha guidato l'UE nelle operazioni di gestione delle crisi negli ultimi anni sarà lo stesso anche in futuro, è reale la possibilità che il «capability-expectations gap» anziché ridursi possa ulteriormente crescere⁴¹. Ancora una volta, la soluzione a questo serio problema dipende dalla volontà politica dei governi nazionali.

Dal gennaio 2003 al dicembre 2013, l'UE ha realizzato 22 missioni civili, di cui 9 concluse e 13 in corso. Di queste, 15 sono missioni di polizia e 7 per lo stato di diritto e di monitoraggio.

Le missioni di polizia

Le funzioni delle missioni di polizia UE comprendono l'assistenza alle forze di polizia locale nell'assicurare l'ordine pubblico compresa la lotta contro il crimine organizzato, il potenziamento delle capacità gestionali e operative, la formazione del loro personale alle migliori pratiche europee e internazionali, la costruzione della fiducia tra la popolazione, la promozione della cooperazione con gli stati confinanti nell'area della polizia.

Tabella 1 – Missioni di polizia concluse

Nome dell'operazione	Paese	Decisione del Consiglio	Data di inizio	Fine operazione	Personale impiegato
EUPM	Bosnia e Erzegovina	Azione Comune 2002/210/PESC 11.03.2002	01.01.2003	conclusa	175
EUPOL «Proxima»	Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia	Azione comune 2003/681/PESC 29.09.2003	15.12.2003	14.12.2005	169
EUPAT EU Police Advisory Team	Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia	Azione comune 2005/826/PESC 24.11.2005	15.12.2005	15.06.2006	30
EU support to AMIS II and AMISON	Sudan	Azione Comune 2005/557/PESC 18.07.2005	18.07.2005	31.12.2007	50
EU support to AMISON	Somalia	Azione comune 2007/245/PESC 23.04.2007	23.04.2007	31.12.2007	4

⁴⁰ Council of the European Union, *Lessons and best practices of mainstreaming human rights and gender into CSDP military operations and civilian missions*, Committee of Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM), doc. 17138/1/10 Rev 1, Brussels, 30 Novembre 2010.

⁴¹ Vedi G. Grevi, D. Keohane, *ESDP resources*, in G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (eds), *op. cit.*, p. 109.

EUPOL Kinshasa	Repubblica Democratica del Congo	Azione comune 2004/847/PESC 09.12.2004	12.04.2005	30.06.2007	28
----------------	----------------------------------	---	------------	------------	----

Tabella 2 – Missioni di polizia In corso

Nome dell'operazione	Paese	Decisione del Consiglio	Data di inizio	Fine operazione	Personale impiegato
EU BAM EU Border Assistance Mission	Moldavia-Ucraina	Memorandum of Understanding 07.10.2005	01.11.2005	In corso	122 + 111 funzionari locali
EUPOL RD Congo	Repubblica Democratica del Congo	Azione comune 2007/405/PESC 12.06.2007	01.07.2007	In corso	53 + 9 funzionari locali
EU BAM Rafah EU Border Assistance Mission	Gaza	Azione comune 2005/889/PESC 12.12.2005	30.11.2005	In corso	24 + 8 funzionari locali
EUPOL COPPS EU Police Mission	Palestinian Territories	Azione comune 2005/797/PESC 14.11.2005	01.01.2006	In corso	41 + 16 funzionari locali
EUPOL Afghanistan	Afghanistan	Azione comune 2007/369/PESC 30.05.2007	15.06.2007	In corso	268 + 166 funzionari locali
EU BAM Libia	Libia		22.05.2013	In corso	110
EUCAP SAHEL Niger	Niger	Decisione 2012/392/PESC 16.07.2012	08.08.2012	In corso	50
EUAVSEC Sud Sudan	Sud Sudan		18.06.2012	In corso	50
EUCAP NESTOR	Corno d'Africa	Decisione 2012/389/PESC	16.07.2012	In corso	

EU Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)
 EU Police mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)
 EU Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)
 EU Capability Mission in Niger (EUCAP SAHEL NIGER)
 EU Aviation Security Mission (EUAVSEC)
 EU Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa (EUCAP NESTOR)

Le missioni per lo stato di diritto e di monitoraggio

Come prima accennato, le missioni per la realizzazione dei principi dello stato di diritto e di monitoraggio rientrano nel quadro della PSDC, pur avendo finalità diverse dalle missioni di polizia in senso stretto e dalle operazioni militari. Il loro mandato è quello di assistere le istituzioni del paese ospitante nel promuovere le riforme nel

settore della giustizia penale sulla base degli standard europei e internazionali in materia di diritti umani, dare supporto alle autorità responsabili della gestione e del funzionamento del sistema di giustizia penale, collaborare alla stesura di una nuova legislazione, promuovere la formazione dei funzionari preposti alla giustizia penale e il potenziamento delle capacità di coordinamento delle diverse componenti dell'ordinamento giudiziario.

Tabella 3 – Missioni per lo stato di diritto e di monitoraggio concluse

Nome dell'operazione	Paese	Decisione del Consiglio	Data di inizio	Fine operazione	Personale impiegato
EUJUST THEMIS	Georgia	Azione comune 2004/523/PESC 28.06.2004	16.07.2004	14.07.2005	10
ACEH Monitoring Mission - AMM	Indonesia	Azione comune 2005/643/PESC 09.09.2005	15.09.2005	15.12.2006	125
EU SSR Guinea-Bissau	Repubblica di Guinea-Bissau	Azione comune 2008/112/PESC 12.02.2008	01.06.2008	conclusa	32

Tabella 4 – Missioni per lo stato di diritto e di monitoraggio in corso

Nome dell'operazione	Paese	Decisione del Consiglio	Data di inizio	Fine operazione	Personale impiegato
EUJUST LEX	Iraq	Azione comune 2005/190/PESC 07.03.2005	01.07.2005	In corso	37
EUSEC - RD CONGO	Repubblica Democratica del Congo	Azione comune 2005/355/PESC 02.05.2005	08.06.2005	In corso	60
EUMM	Georgia	Azione comune 2008/736/PESC 15.09.2008	01.10.2008	In corso	350
EULEX Kosovo	Kosovo	Azione comune 2008/124/PESC 04.02.2008	09.12.2008	In corso	1642 + 1000 funzionari locali

Tabella 5 - Stime dei contributi degli stati membri alle operazioni civili PSDC in corso

Stati membri	Personale distaccato/ Totale per stato membro	Personale a contratto/Totale per stato membro	Totale
Italia	242	40	282
Francia	247	28	275
Germania	236	23	259
Romania	214	16	230
Polonia	141	17	158
Svezia	131	12	143
Regno Unito	66	59	125
Finlandia	99	25	124
Danimarca	80	7	87

Bulgaria	57	25	82
Ungheria	60	8	68
Spagna	45	19	64
Olanda	57	5	62
Belgio	45	10	52
Grecia	42	9	51
Portogallo	34	12	46
Rep. Ceca	43	3	46
Austria	37	5	42
Irlanda	19	15	34
Slovenia	18	3	21
Lituania	15	4	19
Lettonia	14	4	18
Slovacchia	15	2	17
Estonia	10	6	16
Lussemburgo	4	0	4
Malta	3	1	4
Cipro	2	0	2
Totale	1,976	358	2,334

Fonte: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (eds), *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*, Paris, EU Institute for Security Studies, p. 415. I dati sono stati raccolti dagli editori avvalendosi delle statistiche prodotte da CPCC, April 2009. Il numero del personale impiegato è costantemente in evoluzione. I dati non prendono in considerazione la rotazione.

7. L'attività di monitoraggio elettorale della Commissione europea (tratto dal sito web del MAE)

L'attività di monitoraggio elettorale costituisce un'importante componente della politica dell'Unione Europea per la promozione dei diritti umani e della democratizzazione in tutto il mondo. Attraverso il monitoraggio elettorale l'UE fornisce assistenza tecnica nell'organizzazione delle elezioni e verifica al momento del voto il rispetto delle procedure elettorali e degli standard internazionali in materia. La Commissione europea ha adottato, con la Comunicazione 191 del 2000⁴², delle linee guida sui requisiti richiesti per la partecipazione alle missioni UE di osservazione elettorale ed un codice di condotta per gli osservatori elettorali.

Ciascuna missione è composta da un "Core Team" e da Osservatori di Lungo Periodo (Long Term Observers - LTOs) e di Breve Periodo (Short Term Observers - STOs).

Il "Core Team" è una squadra di osservatori esperti, ognuno con un compito specifico, che guida la missione. Gli esperti del Core Team sono scelti dalla Commissione UE sulla base della loro esperienza. Essi trasmettono direttamente a Bruxelles la propria candidatura, rispondendo alla cosiddetta "Call for Core Team". Gli Osservatori di Lungo Periodo e quelli di Breve Periodo vengono preselezionati e proposti alla Commissione UE dai Focal Point di ciascuno Stato membro.

L'osservatore elettorale di breve periodo viene inviato in prossimità della data delle elezioni per monitorare le operazioni di voto e di scrutinio; l'osservatore elettorale di lungo periodo ha invece il compito di visionare l'intero processo elettorale, a partire indicativamente da due mesi prima dell'inizio delle elezioni⁴³.

⁴² Vedi Commissione europea, *In materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'Unione europea*, COM(2000)191 def., Bruxelles, 11.04.2000; Council of the European Union, *Conclusions on Election Assistance and Observation* of 31 May 2001, Doc. 9990/01; European Commission, *Commission Staff Working Paper. Implementation of the Communication on Election Assistance and Observation*, SEC(2003) 1472, Brussels, 19.12.2003.

⁴³ Testi di riferimento: "Handbook for European Union Election Observation" e del "Compendium of International Standards for Election", disponibili sul sito della Commissione Europea alla pagina: http://eeas.europa.eu/eucom/key_publications_en.htm

Criteri di selezione degli osservatori LTO e STO

I) I candidati alle missioni di osservazione elettorale dell'UE, siano esse missioni di breve o lungo termine, devono rispondere ai seguenti requisiti minimi descritti nella citata Comunicazione della Commissione europea:

- precedente esperienza di monitoraggio elettorale e/o altre rilevanti esperienze o conoscenza e formazione specifica, nazionale e/o internazionale di lavoro (nella procedura di pre-selezione dei candidati da sottoporre alla Commissione europea, l'ufficio preposto del Ministero Affari Esteri è impegnato, ma non obbligato, ad individuare sempre almeno un esordiente);
- ottima conoscenza delle lingue di lavoro della missione;
- capacità interpersonali (es. capacità di giudizio, capacità di lavoro in gruppo, abilità ad affrontare situazioni difficili, rispetto delle abitudini locali, buona capacità di comunicare, prontezza a lavorare in un ambiente multiculturale);
- capacità di mantenere imparzialità ed autonomia professionale nello svolgere i propri compiti nel Paese ospitante;
- dimostrato impegno a favore della democrazia e dei diritti umani;
- cittadinanza di uno Stato membro dell'UE.

II) I seguenti criteri addizionali sono presi in considerazione per la selezione degli osservatori di lungo termine:

- familiarità ed esperienza con le leggi e le procedure elettorali;
- speciale conoscenza dei diritti umani e delle questioni di democratizzazione;
- conoscenza base degli aspetti istituzionali dell'UE;
- capacità analitiche e redazionali;
- esperienza di formazione ed istruzione ad altre persone;
- abilità ad organizzare e coordinare gruppi.

III) I requisiti relativi alle specifiche missioni possono includere:

- conoscenza del Paese o della regione interessata dalla missione di osservazione elettorale e della situazione interna;
- conoscenza delle principali lingue, ad esempio della lingua ufficiale del Paese ospitante;
- indipendenza dalle autorità del Paese ospitante e dai gruppi o partiti partecipanti alle elezioni, - mancanza di pregiudizi o preferenze nei confronti dei partiti o dei candidati o di qualsiasi altra personalità coinvolta nel processo elettorale;
- condizioni fisiche appropriate.

L'Unità PESC/PSDC della DGAP del MAE svolge la prima selezione dei candidati, vagliando i "Curricula" contenuti nel "Roster unico europeo" ed assicurandosi che siano rispondenti ai requisiti richiesti. Le domande di coloro che risultano idonei vengono inserite nell'apposita banca dati come 'shortlist Italia' e sono prese in considerazione dalla Commissione europea nel corso delle procedure di seconda selezione del personale da inviare nelle missioni di monitoraggio elettorale della UE. La selezione definitiva è pertanto compiuta dalla Commissione europea.

PARTE III

L'UE E LE NU IN DIALOGO CON LE ONG PER LA PACE E LA SICUREZZA

In questa parte del Rapporto vengono presentati alcuni documenti dell'UE che riconoscono il ruolo delle ONG nel settore della pace e della sicurezza nonché, a titolo esemplificativo, due esperienze di dialogo ONG/UE e una esperienza di dialogo ONG/ONU. L'obiettivo è quello di mettere in evidenza che pace e sicurezza non sono più settori di competenza esclusiva degli stati e delle loro agenzie intergovernative. Su questo terreno infatti, a partire dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso, le ONG hanno dimostrato di saper agire con competenza, professionalità e responsabilità. Oggi le principali organizzazioni internazionali, a raggio d'azione sia universale sia regionale, e molti stati considerano le ONG interlocutori privilegiati nei processi di standard setting, di monitoraggio dei diritti umani, di gestione delle crisi, di costruzione della pace dopo un conflitto.

8. Il ruolo delle OSC/ONG per la prevenzione dei conflitti e la gestione civile delle crisi nei documenti dell'UE

La prassi di una costante interazione con le organizzazioni della società civile fa parte dell'*acquis* comunitario rilevante anche per il campo PESC/PSDC, soprattutto nella sua evoluzione in direzione della *human security*⁴⁴. Nell'area della prevenzione dei conflitti e gestione civile delle crisi, che ha forti implicazioni nella politica di sicurezza e difesa, l'UE ha formalmente riconosciuto l'importanza del ruolo delle organizzazioni di società civile e, in particolare, delle ONG in numerosi documenti ufficiali.

L'Accordo di Cotonou (2000) che regola le relazioni dell'UE con i paesi ACP, pone un'enfasi particolare sulle relazioni con la società civile nell'ambito delle attività di *peacebuilding* e di prevenzione e risoluzione dei conflitti, le quali «mirano in particolare ad assicurare un'equa distribuzione delle opportunità politiche, economiche, sociali e culturali tra tutti i settori della società, il rafforzamento della legittimità democratica e dell'efficienza dei sistemi di governo, la creazione di efficaci meccanismi di conciliazione pacifica degli interessi di gruppo, il superamento delle divisioni tra settori diversi della società e la promozione di una società civile attiva e organizzata» (art. 11).

Negli anni '90, la DG Relex della Commissione europea istituì il primo Conflict Prevention Network (CPN) con la partecipazione di ONG e Istituti europei, al quale seguì nel 2005 la Conflict Prevention Partnership (CPP), nel 2007 la Initiative for Peacebuilding⁴⁵ e nel 2010 la Initiative for Peacebuilding-Early Warning.

Il Regolamento UE che istituisce lo «Strumento per la stabilità»⁴⁶, adottato nel 2006 nell'ambito del processo di riforma degli strumenti finanziari per le relazioni esterne dell'UE, costituisce un ulteriore passo in avanti nello sviluppo di nuovi meccanismi

⁴⁴ M.Mascia, *Participatory Democracy for Global Governance. Civil Society Organisations in the European Union*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2012; *Idem, La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004.

⁴⁵ Fondata dalla Commissione europea e guidata da International Alert con la partecipazione delle seguenti organizzazioni partners: Adelphi Research ; Crisis Management Initiative (CMI); European Peacebuilding Liaison Office (EPLO); Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE); Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) ; International Alert (IA); International Center for Transitional Justice (ICTJ); Netherlands Institute of International Relations Clingendael (Clingendael Institute); Partners for Democratic Change International (PDCI); Saferworld (SW).

⁴⁶ Regolamento (CE) N. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce uno strumento per la stabilità.

per incrementare la coerenza e la cooperazione con gli attori intergovernativi e nongovernativi. Con esso è stata finanziata la Peacebuilding Partnership fondata su un network di ONG europee specializzate, con forti legami transnazionali nei paesi terzi e con competenze in materia di *early warning*, prevenzione dei conflitti, costruzione della pace dopo un conflitto. Il network è divenuto un importante interlocutore della Commissione nella politica di sviluppo e nella identificazione di esperti in questi campi, nonché uno strumento per «costruire capacità» tra attori non statali, organizzazioni regionali e sub-regionali e networks con esperienza operativa o politica nei campi sopra menzionati e per promuovere accordi con singole ONG specializzate⁴⁷.

Nel «Documento Strategico 2007-2011»⁴⁸, preparato dalla Commissione per dare attuazione allo Strumento di stabilità, troviamo importanti riferimenti al ruolo delle ONG e della società civile nell'ambito della Priorità 3 dedicata a «Building capacity for effective crisis response». Tra gli obiettivi specifici sono indicati quello della «costruzione di capacità» degli attori non statali e delle organizzazioni regionali e sub-regionali impegnate nella prevenzione dei conflitti violenti e nella stabilizzazione politica dopo un conflitto; quello della creazione di networks di OSC «per contribuire alla formulazione della politica e della prassi operativa UE nella risposta alle crisi e nella prevenzione dei conflitti»; e quello del potenziamento delle capacità degli attori non statali nel campo della mediazione, della «multi-track diplomacy»⁴⁹ e della riconciliazione, nonché nella costruzione di «ponti efficaci tra attori non statali e iniziative diplomatiche formali».

Con il «Programma UE per la prevenzione dei conflitti violenti»⁵⁰, adottato dal Consiglio europeo di Gothenburg nel 2001, è riconosciuta l'importanza della prevenzione dei conflitti come un impegno politico di lungo termine e come uno dei principali obiettivi delle relazioni esterne dell'UE. Il programma sottolinea la necessità di rafforzare la cooperazione con i più rilevanti attori intergovernativi e nongovernativi e asserisce che «lo scambio di informazioni, il dialogo e la cooperazione operativa con gli attori umanitari quali il Comitato internazionale della Croce Rossa, le organizzazioni nongovernative e accademiche dovrebbero essere potenziati».

La consultazione delle ONG nel quadro dei meccanismi di *early warning*, di pianificazione strategica ed operativa e di implementazione delle missioni è prevista dal documento del Consiglio dedicato a «ESDP Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management» (2003). In esso è specificato che «devono essere sviluppate modalità per il coordinamento sul campo tra l'UE, le organizzazioni internazionali, le autorità locali e le ONG»⁵¹.

Il «Piano d'azione per gli aspetti civili della PESD»⁵² (2004) assegna alla Presidenza di turno il compito di promuovere su base regolare uno «scambio di informazioni con i rappresentanti delle organizzazioni nongovernative e della società civile» nella

⁴⁷ E. Gross, *Peacebuilding in 3D: EU and US approaches*, Paris, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper N. 30, 2013.

⁴⁸ European Commission (2007), *The Instrument for stability Strategy Paper 2007-2011*.

⁴⁹ Vedi L. Diamond, J. McDonald, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, West Hartford, Kumarian Press, 1996; R. McRae, D. Hubert (eds), *Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace*, McGill-Queen's University Press, 2001; J. Davies, E. Kaufman, *Second Track/Citizen's Diplomacy – Concepts and Techniques for Conflict Transformation*, Boulder, Rowman & Littlefield Publisher, 2002; D. Wehrenfenning, *Multi-Track Diplomacy and Human Security*, in «Human Security Journal», 7, 2008, pp. 80-88.

⁵⁰ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Göteborg, 15 e 16 giugno 2001.

⁵¹ Council of the European Union, 2003, *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management*, Document 11127/03, 3 July, Brussels, p. 25.

⁵² Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, adopted by the European Council, 17-18 June 2004.

definizione degli orientamenti generali sulla gestione civile delle crisi dell'UE. Il Piano specifica altresì che «l'esperienza delle ONG, la competenza e la capacità di early warning sono valutate dall'UE».

Della cooperazione con le ONG si parla anche nell'Obiettivo Civile Primario 2010 (*The Civilian Headline Goal 2010, CHG 2010*)⁵³, nel quale il Consiglio si impegna ad «identificare ed esplorare possibili sinergie con altri attori nella gestione civile delle crisi, in particolare con organizzazioni internazionali e regionali, con stati non-UE e con la società civile attraverso le organizzazioni nongovernative e le organizzazioni di società civile, in linea con i principi concordati e nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale dell'UE».

Particolarmente significative ai fini del nostro lavoro sono le «Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention»⁵⁴, elaborate dal Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM), sulla base di un preciso input avanzato dalla Piattaforma di società civile EPLO, e fatte proprie dal Comitato politico e di sicurezza (COPS) nel novembre 2006. Dopo aver riconosciuto che «un numero rilevante di ONG e OSC hanno una notevole expertise e conoscenze nel campo della gestione civile delle crisi e nella prevenzione dei conflitti», il CIVCOM sottolinea che gli ulteriori sforzi per migliorare la cooperazione con le ONG e le OSC in questo specifico settore dovrebbero basarsi sull'esperienza maturata dalla Commissione europea, sull'esperienza all'interno della PESD, in particolare attraverso il ruolo della ONG «Crisis Management Initiative» (CMI) nella creazione della «Acrh Monitoring Mission» (AMM), sul bisogno di assicurare un approccio organico e trasparente con i principali partners dell'UE nella gestione delle crisi in linea con la Strategia europea in materia di sicurezza. Sulla base di questi assunti, il CIVCOM avanza le seguenti raccomandazioni per migliorare la cooperazione con le ONG/OSC nel settore della politica di sicurezza e difesa:

- promuovere regolari scambi informali tra ONG/OSC e i competenti organi del Consiglio, in particolare il COPS e il CIVCOM;
- prendere in considerazione le conoscenze e l'esperienza delle ONG/OSC nelle missioni di *fact-finding* e *pre-planning*;
- favorire il dialogo con i partners locali durante la preparazione di «mission evaluation/lessons learned processes»;
- creare funzioni di collegamento tra ONG/OSC all'interno delle missioni di gestione civile delle crisi;
- indicare funzionari di collegamento delle ONG/OSC nel Segretariato del Consiglio, così da migliorare le capacità di dialogo del Consiglio con le agenzie civili, in particolare ONG e OSC;
- stabilire modalità per uno scambio ordinario di informazioni con le principali agenzie civili e gruppi della società civile attive sul terreno, in stretta collaborazione con la Commissione europea;
- inserire nei programmi di formazione dell'UE la questione della cooperazione con gli attori civili;
- invitare gli stati membri ad inserire il personale esperto delle ONG/OSC nei «rosters» per il dispiegamento delle missioni di gestione civile delle crisi;
- incoraggiare le ONG/OSC a partecipare attivamente con l'UE nella gestione

⁵³ Civilian Headline Goal 2010, approved by the ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference and noted by the General Affairs and External Relations Council on 19 November 2007, doc. 14823/07.

⁵⁴ Council of European Union, doc. 15741/06, Brussels, 23 November 2006.

civile delle crisi a livello sia politico che operativo.

Nelle Guidelines to design Civilian CSDP Mission-specific organizational structures⁵⁵, adottate dal Consiglio UE nel 2012, si menziona la necessità per le missioni civili PSDC di collaborare con le ONG e la società civile nei contesti di gestione delle crisi. Un esempio concreto di efficace coordinamento sul campo con le ONG è rappresentato dalla missione EULEX in Kosovo.

Insomma, la cooperazione con le organizzazioni non governative è considerata strategica da tutte le istituzioni UE, in particolare dalla Commissione europea, la quale sottolinea che «con il loro sostegno allo sviluppo della società civile e della democrazia, le ONG sono operatori essenziali nel campo della prevenzione a lungo termine dei conflitti. Sono spesso presenti sul terreno in situazioni caratterizzate dall'assenza delle strutture statali ufficiali e svolgono il compito di mediatori a livello di base e di osservatori neutrali affidabili in situazioni anche laddove non c'è alcuna presenza internazionale». La Commissione arriva a riconoscere che «le attività di mediazione delle ONG specializzate a volte sono risultate decisive in situazioni di crisi»⁵⁶.

9. Il ruolo delle OSC/ONG per la prevenzione dei conflitti, la gestione civile delle crisi e la promozione dei diritti umani e della democrazia nei nuovi strumenti per l'azione esterna dell'UE per il periodo 2014-2020

Sono quattro i nuovi strumenti finanziari per l'azione esterna dell'UE per il periodo 2014-2020 approvati da Parlamento europeo e Consiglio nel 2014 nei quali centrale è il ruolo delle organizzazioni della società civile per la promozione della pace, dei diritti umani e della democrazia:

- Regolamento (UE) N. 230/2014 che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace.
- Regolamento (UE) N. 232/2014 che istituisce uno strumento europeo di vicinato;
- Regolamento (UE) N. 233/2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020;
- Regolamento (UE) N. 235/2014 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo.

Ai fini del presente Rapporto prenderemo in considerazione i Regolamenti n. 230 e n. 235.

Il Regolamento (UE) N. 230/2014 che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace intende fornire sostegno diretto all'azione esterna dell'UE nei settori della risposta alle crisi, della prevenzione dei conflitti, della costruzione della pace e della preparazione alle crisi e nel far fronte a minacce globali e transregionali.

⁵⁵ Council of the European Union, *Guidelines to design civilian CSDP mission-specific organisational structures*, EEAS, doc. 11833/12, Brussels, 26 June 2012;

⁵⁶ COM(2001)211 def., Bruxelles, 11.04.2001, p. 32. Cfr. anche le seguenti Comunicazioni della Commissione europea: *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, COM(2000)11, def., Bruxelles, 18.01.2000; *Partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo della CE*, COM(2002)598, def., Bruxelles, 07.11.2002; *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002)704, def., Bruxelles, 11.12.2002. V. anche N.Pirozzi, *The European Union's Crisis Management After Lisbon, Addressing News Security Challenges in the 21st Century*, Roma, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 13/26, July 2013.

Tale sostegno è promosso dall'UE in collaborazione con paesi terzi, organizzazioni regionali e internazionali e con altri attori statali e della società civile. In particolare, l'UE fornisce assistenza tecnica e finanziaria in risposta a situazioni straordinarie e impreviste quali quelle: di crisi o al delinearsi di una crisi; che minacciano la democrazia, l'ordine pubblico, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali o la sicurezza e l'incolumità degli individui, in particolare quelli esposti a violenze di genere in situazioni di instabilità; che rischiano di sfociare in un conflitto armato o di destabilizzare gravemente il paese terzo o i paesi terzi interessati. L'assistenza tecnica e finanziaria può riguardare (art. 3):

- a) il sostegno, sotto forma di assistenza tecnica e logistica, agli sforzi intrapresi dalle organizzazioni internazionali e regionali e dagli attori statali e della società civile per promuovere un clima di fiducia, la mediazione, il dialogo e la riconciliazione; (...)
- e) il sostegno ai tribunali penali internazionali e ai tribunali speciali nazionali, alle commissioni per l'accertamento dei fatti e la riconciliazione, ai meccanismi giuridici per la composizione delle vertenze riguardanti i diritti umani e ai meccanismi di rivendicazione e attribuzione dei diritti di proprietà, stabiliti secondo le disposizioni internazionali in materia di diritti umani e dello stato di diritto; (...)
- g) il sostegno agli aspetti civili della smobilitazione e della reinserimento degli ex combattenti e delle loro famiglie nella società civile e del loro eventuale rimpatrio, e a misure volte ad affrontare il problema dei bambini e delle donne soldato; (...)
- k) il sostegno a misure volte ad assicurare che, in situazioni di crisi e di conflitto, compresa la loro esposizione a violenze di genere, siano adeguatamente soddisfatte le esigenze specifiche di donne e bambini; (...)
- l) il sostegno alla riabilitazione e al reinserimento delle vittime di conflitti armati, comprese misure per affrontare le esigenze specifiche di donne e bambini;
- m) il sostegno a misure volte a promuovere e difendere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto, e dei relativi strumenti internazionali; (...)
- o) il sostegno a misure per far fronte alle potenziali conseguenze di spostamenti improvvisi di popolazione con un impatto sulla situazione politica e di sicurezza;
- p) il sostegno a misure volte a promuovere lo sviluppo e l'organizzazione della società civile e la sua partecipazione al processo politico, comprese le misure atte a promuovere il ruolo delle donne in tali processi e l'indipendenza, il pluralismo e la professionalità dei media;
- q) il sostegno a misure in risposta a catastrofi naturali o provocate dall'uomo che rappresentano una minaccia per la stabilità".

L'UE inoltre fornisce assistenza tecnica e finanziaria a sostegno di misure volte a costruire e a potenziare la capacità dell'Unione e dei suoi partner di prevenire i conflitti, costruire la pace e rispondere a esigenze pre- e post-conflitto, in stretto coordinamento con le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali, regionali e subregionali e con attori statali e della società civile. Queste misure comprendono, tra l'altro, quelle volte a promuovere l'allarme rapido e favorire e sviluppare capacità per la creazione di un clima di fiducia, la mediazione, il dialogo e la riconciliazione, con particolare riferimento alle tensioni intracomunitarie emergenti.

Il Regolamento (UE) N. 235/2014 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo (EIDHR) per il periodo 2014-2020, impegna l'Unione a "fornire assistenza a livello mondiale, regionale, nazionale e locale in materia di diritti umani e di processi di democratizzazione, in partenariato con la società civile. A questo riguardo, la società civile deve essere intesa in

maniera tale da comprendere tutti i tipi di azioni sociali svolte da persone o gruppi che sono indipendenti dallo Stato e le cui attività contribuiscono a promuovere i diritti umani e la democrazia, compresi i difensori dei diritti umani come definiti dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto e sulla responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere diritti umani universalmente riconosciuti e libertà fondamentali («Dichiarazione sui difensori dei diritti umani»).

In particolare, l'azione dell'UE si concentra su quattro aree principali:

- promozione e il potenziamento della democrazia partecipativa e rappresentativa, in linea con l'approccio globale al ciclo democratico, compresa la democrazia parlamentare, e dei processi di democratizzazione a livello locale, nazionale e internazionale, principalmente mediante le organizzazioni della società civile;
- promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali proclamati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e da altri strumenti internazionali e regionali nell'area dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, principalmente mediante le organizzazioni della società civile;
- rafforzamento del quadro internazionale per la tutela dei diritti umani, della giustizia, della parità di genere, dello stato di diritto e della democrazia e per la promozione del diritto umanitario internazionale;
- promuovendo la fiducia nei processi e nelle istituzioni elettorali democratici e il miglioramento della loro affidabilità e trasparenza nel corso di tutte le fasi del ciclo elettorale.

10. L'esperienza di «European Peacebuilding Liaison Office» (EPLO) e di «Crisis Management Initiative» (CMI)

Nel settore della prevenzione dei conflitti, della gestione delle crisi, e della costruzione della pace il dialogo della società civile con le istituzioni europee è svolto prevalentemente da «European Peacebuilding Liaison Office» (EPLO) e da «Crisis Management Initiative» (CMI).

EPLO è una piattaforma europea di società civile alla quale aderiscono 25 ONG e networks di ONG impegnate nella trasformazione e risoluzione nonviolenta dei conflitti. EPLO, insieme con International Crisis Group, International Alert e European Policy Centre, ha dato vita alla «Conflict Prevention Partnership» (CPP) al fine di rafforzare le capacità dell'UE per la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e il *peacebuilding*. Nel 2006-2007 la CPP, finanziata dall'UE, ha fornito alle istituzioni europee e ai governi nazionali informazioni, analisi e raccomandazioni per gli interventi UE in Darfur, Repubblica Democratica del Congo e Caucaso meridionale.

All'interno di EPLO è attivo il «Working Group on Civil Interventions for Sustainable Peace – CISP»⁵⁷, il cui mandato è quello di dialogare con le istituzioni UE per favorire l'efficacia dei contributi civili alla prevenzione dei conflitti, alla gestione delle crisi e al *peacebuilding*, così da ridurre la dipendenza dalle forze militari per attività che possono essere realizzate meglio da personale civile⁵⁸. Altri gruppi di lavoro

⁵⁷ Vedi in www.eplo.org.

⁵⁸ Il Gruppo di lavoro ha prodotto diversi documenti, tra i quali si segnalano: «People are Party to Building Peace», QCEA/EPLO Paper, March 2008; «Comments on the Contribution of NGOs to the EU Civilian Headline Goal 2008», EPLO Policy Paper, June 2007; «A European Peacebuilding Coordinating Cell», EPLO Policy Paper, January 2006; «Generating Civilian Capabilities: Moving beyond Crisis Management to Peacebuilding», EPLO Policy Paper, March 2005. I documenti sono reperibili nel sito web www.eplo.org.

tematici riguardano «Peacebuilding and Development – PBD» e «Funding for Peace - FfP».

La «Crisis Management Initiative» è una struttura indipendente di società civile finlandese fondata nel 2000 per iniziativa di Martti Ahtisaari. La sua membership è di tipo individuale. CMI svolge attività di analisi, azione e *advocacy*, in particolare promuove nuove forme di «sustainable security», riunisce attori di diversa natura per cercare soluzioni comuni alle sfide della sicurezza, sostiene azioni e processi di «capacity building» nella prevenzione, risoluzione e trasformazione dei conflitti sulla base del principio di interdipendenza tra sicurezza, sviluppo, *good governance*, giustizia e riconciliazione.

EPLO e CMI hanno coordinato a partire dal 2005, insieme ad altri attori di società civile, due progetti maggiori dell'UE portanti rispettivamente su «Role of Civil Society in European Crisis Management - RoCS I» e su «Partners in conflict prevention and crisis management: EU and NGO cooperation - RoCS II», realizzati con il supporto finanziario e politico del governo finlandese e delle Presidenze di turno dell'UE finlandese e tedesca. Obiettivo generale del progetto RoCS I è stato quello inteso a favorire la conoscenza e la consapevolezza tra i *decision-makers* degli stati membri e delle istituzioni europee dell'impatto che la società civile può avere nel promuovere un approccio alla sicurezza basato sui diritti umani (*human security-based approach*). Tra gli obiettivi specifici si segnalano quelli volti a creare coerenza tra gli approcci delle istituzioni pubbliche e della comunità delle ONG nella gestione civile delle crisi, proporre metodologie e prassi per un approccio olistico ai conflitti, sviluppare appropriate sinergie tra strategie e attività operative, elaborare raccomandazioni per un migliore impiego dell'*expertise* delle ONG in questo settore. È interessante notare che le principali raccomandazioni contenute nel rapporto finale di RoCS I⁵⁹, presentato nel settembre 2006 alla Presidenza finlandese dell'UE, sono state recepite, come già sottolineato, nel documento «Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention», adottato dal Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM) del Consiglio e approvato dal Comitato politico e di sicurezza.

Con il progetto RoCS II, EPLO e CMI hanno sviluppato l'analisi sulla cooperazione tra UE, stati membri e ONG nella prevenzione dei conflitti di lungo termine, in particolare nei cosiddetti «Fragile State». Una attenzione specifica è stata posta sui temi della riforma del settore della sicurezza (disarmo, smilitarizzazione e reintegrazione) e della giustizia transnazionale⁶⁰.

Questi progetti sono stati un volano per il dialogo UE-società civile. Oggi le ONG sono fortemente impegnate nella maggior parte delle aree che sono riconducibili alla PESC/PSDC sia a Bruxelles sia sul terreno, tra le altre: *early warning*, riforma del settore della sicurezza, disarmo, smobilitazione e reintegrazione, diritti delle donne e questioni di genere, protezione dei bambini, potenziamento dei media indipendenti, costruzione di capacità locali, sicurezza umana, promozione della democrazia e dei diritti umani⁶¹. Le ONG partecipano in maniera regolare alle missioni di

⁵⁹ Cfr. C.Gourlay, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 2006.

⁶⁰ Cfr. *Partner in Conflict Prevention & Crisis Management: EU and NGO Cooperation*, Final Report, Guetersloh, Bertelsmann Stiftung, October 2007.

⁶¹ EPLO, Comments on the Contribution of NGOs to the EU Civilian Headline Goal 2008, EPLO Policy Paper, June 2008. Vedi anche C. Barnes, Agents for Change: Civil Society Roles in Preventing War and Building Peace, ECCP-GPPAC, Issue Paper 2, September 2006; P. van Tongeren et al, People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society, London, Lynne Rienner Pub., 2005; D. Matthews, *War Prevention Works: 50 Stories of People Resolving Conflict*, Oxford, Oxford Research

pianificazione, *fact-finding*, reclutamento e formazione di personale, gestione, implementazione e valutazione di progetti sul campo.

Nel rapporto elaborato da C.Gourlay⁶² si fa presente che la cooperazione tra ONG, Presidenze dell'UE e organi decisionali dell'UE «è stata avviata e formalizzata fino a un certo punto nel settore della gestione delle crisi, mentre nell'area dello early warning e della valutazione della situazione rimane non sviluppata». Nel rapporto è altresì sottolineato che «i processi di pianificazione concettuale ed operativi coinvolgono le ONG in maniera limitata e attraverso interazioni ad hoc, ad eccezione del processo di pianificazione della Aceh Monitoring Mission, nel quale è stata fortemente impegnata la «Crisis Management Initiative».

Durante la Presidenza tedesca dell'UE nel primo semestre 2007, la cooperazione ONG-UE ha fatto significativi passi in avanti nell'implementazione delle «Raccomandazioni per il miglioramento della cooperazione con le ONG/OSC nel quadro della gestione civile delle crisi e della prevenzione dei conflitti» adottate dal CIVCOM, in particolare attraverso l'avvio di un dialogo regolare tra i rappresentanti del CIVCOM e delle ONG. In cinque occasioni, la Presidenza tedesca ha invitato gli esperti delle ONG a svolgere delle relazioni durante riunioni ufficiali del CIVCOM (tra le altre, Swisspeace, Search for Common Ground, Amnesty International, International Centre for Transitional Justice, Saferworld, Interpeace e Nonviolent Peaceforce)⁶³. Durante questi incontri, è stato possibile avviare un dialogo costruttivo con i rappresentanti degli stati membri dell'UE, i quali hanno sottolineato l'importanza del contributo delle ONG già durante la fase iniziale della pianificazione delle missioni civile e militari ed hanno enfatizzato la necessità di proseguire il dialogo in maniera più strutturata e continuativa. Un delegato del CIVCOM ha argomentato come la consultazione sia stata utile in particolare in relazione alla valutazione delle missioni in Afghanistan, nella Repubblica Democratica del Congo, a Gaza, nel Kosovo, in Bosnia e nella Guinea-Bissau⁶⁴.

Tutti i partecipanti agli incontri si sono trovati d'accordo nel dire che il dialogo è stato utile per «aprire la strada ad una cultura della cooperazione tra il Consiglio e le ONG europee e per promuovere un processo di apprendimento e di comprensione reciproca»⁶⁵ e che le ONG rappresentano un valore aggiunto per il fatto che agiscono in maniera indipendente e dispongono di conoscenze del «terreno» che soltanto loro possono avere. Insomma, c'è un consenso generale nel dire che gran parte del lavoro fatto dalle ONG non può essere fatto da qualsiasi burocrazia⁶⁶.

Pur in presenza di una valutazione complessivamente positiva, si deve tuttavia sottolineare che permangono ostacoli di varia natura sulla strada di una più stretta ed efficace cooperazione tra ONG, stati membri e istituzioni UE nel settore della PESC/PSDC. I problemi maggiori riguardano il carattere saltuario e ancora troppo informale dei processi di consultazione, la limitata circolazione delle informazioni, le

Group, 2001; D. Irrera, F. Attinà, *Civil society and NGOs in EU's crisis management and humanitarian interventions*, Paper presented to the UACES Conference, Angers, Loire Valley, France 3-5 September 2009.

⁶² Cfr. C.Gourlay, *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 2006. Vedi anche *Partner in Conflict Prevention & Crisis Management: EU and NGO Cooperation*, Final Report, Guetersloh, Bertelsmann Stiftung, October 2007.

⁶³ Cfr. Consiglio dell'UE, Relazione annuale 2007 del Consiglio al Parlamento europeo sugli aspetti principali e le scelte di base della PESC, Bruxelles, Comunità europee, 2008, p.84.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ EU Civilian Crisis Management Capability, Conference Report, Stockholm, Sweden, 20 April 2001, the conference was organised by Swedish Fellowship of Reconciliation (SWEFOR) and Swedish Peace and Arbitration Society (SPAS).

diffidenze di alcuni rappresentanti degli stati membri e del Segretariato del Consiglio nei confronti degli attori di società civile, l'assenza di strategie di lungo periodo e di un approccio *bottom-up* alla soluzione dei conflitti. In questo contesto non si devono nemmeno sottovalutare alcune difficoltà interne alla comunità delle ONG, che riguardano le loro capacità sia di coordinamento sia di collocazione delle loro attività all'interno di una più ampia strategia politica. Le relazioni UE-ONG hanno bisogno di operare un salto di qualità, nel senso che devono essere più concrete e sistematiche e svilupparsi nel quadro di un più strutturato dialogo civile.

11. La «Arria Formula»: esempio di *human security dialogue* tra ONG e Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Un esempio significativo di dialogo sul tema della *human security* per la pace e la sicurezza internazionale è quello tra ONG e Consiglio di sicurezza delle NU. L'inizio del dialogo viene fatto risalire al marzo del 1992, quando l'Ambasciatore del Venezuela, Diego Arria, durante la crisi nella ex Jugoslavia, fu l'unico membro del Consiglio a incontrare un sacerdote croato che aveva chiesto «udienza» allo stesso Consiglio. L'Ambasciatore fu così colpito dal racconto del sacerdote che decise di invitare tutti i membri del Consiglio nella Sala dei Delegati per un caffè con il sacerdote. La riunione ebbe successo e da essa è nata la «Arria Formula», un meccanismo informale di consultazione delle ONG sulle questioni della pace e della sicurezza internazionale⁶⁷. Da allora, membri del Consiglio iniziarono ad avere contatti informali con quelle ONG che ritenevano avessero informazioni o expertise utili ai lavori dello stesso Consiglio. Dal canto loro, per meglio coordinare l'azione presso il Consiglio di sicurezza, le ONG fondarono nel 1995 il «Gruppo di lavoro delle ONG sul Consiglio di sicurezza».

Gli «Arria Formula Meetings» hanno assunto carattere sistematico nel 1994 durante la crisi in Ruanda, quando varie ONG (tra le altre, Medici Senza Frontiere e Comitato della Croce Rossa), che avevano un'ampia presenza sul terreno ed erano in grado di riferire la reale dimensione di quanto stava accadendo, furono invitate dal Presidente del Consiglio a presentare ogni mattina le informazioni in loro possesso e il loro punto di vista ai membri del Consiglio nel quadro di incontri informali di consultazione. Questa prassi provocò un interesse crescente tra i membri eletti, i quali si fecero promotori di un dialogo ancora più ampio tra il Consiglio e la comunità delle ONG. Un nuovo impulso al dialogo con le ONG si ebbe nel 1997 quando la Presidenza di turno USA decise unilateralmente di convocare un *briefing* con un gruppo di ONG. Da allora, tutte le presidenze, comprese quelle dei membri permanenti, i rappresentanti permanenti e diverse delegazioni hanno incontri regolari con i rappresentanti del Gruppo di lavoro delle ONG. Questi incontri hanno favorito altri tipi di interazioni, quali incontri bilaterali, *briefings*, inviti occasionali del Consiglio a rappresentanti di ONG. Insomma, la Arria Formula è divenuta un veicolo per il dialogo del Consiglio con le organizzazioni della società civile. Un «informal non-paper» preparato dal Segretariato del Consiglio⁶⁸ nell'ottobre 2002 descrive l'Arria Formula come

«riunioni molto informali e confidenziali che consentono ai membri del Consiglio di sicurezza di avere uno scambio di punti di vista franco e privato, all'interno di una struttura procedurale flessibile, con persone che il membro o i membri del

⁶⁷ Vedi J.Paul, *The Arria Formula*, New York, Global Policy Forum, 2003. Vedi anche E. McCullough, *Can NGOs Play the Peace and Security game?*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», III, 2, 2006, pp.47-59.

⁶⁸ Vedi Permanent Mission of Japan to the United Nations, *Handbook on the Working Methods of the Security Council*, December 2006, p. 52.

Consiglio invitanti (i quali agiscono anche come facilitatori o *conveners*) credono potrebbe essere utile ascoltare e/o ai quali essi possono volere trasmettere un messaggio. Essi forniscono ai membri del Consiglio interessati un'opportunità di prendere parte a un dialogo diretto con alti rappresentanti dei governi e delle organizzazioni internazionali – spesso su richiesta di queste ultime – così come di stati non membri, su questioni sulle quali essi sono interessati e che ricadono nell'ambito di responsabilità del Consiglio di sicurezza».

Più di recente, in una «nota», questa volta formale, del Presidente del Consiglio di sicurezza del 19 luglio 2006 si legge⁶⁹:

«54. I membri del Consiglio di sicurezza intendono utilizzare la »Arria-Formula meetings» come un forum flessibile e informale per migliorare le loro deliberazioni. A questo fine, i membri del Consiglio di sicurezza possono invitare su una base informale qualsiasi stato membro, organizzazione o individuo a partecipare agli incontri informali nell'ambito della «Arria-Formula». I membri del Consiglio di sicurezza concordano nel considerare l'uso di tali incontri per migliorare i loro contatti con la società civile e le organizzazioni non-governative, incluse le organizzazioni non-governative locali (NGOs) indicate dagli uffici delle Nazioni Unite sul terreno. (...)

55. I membri del Consiglio di sicurezza incoraggiano le missioni del Consiglio di sicurezza a continuare ad evitare di limitare i loro incontri a quelli con interlocutori governativi e delle parti in conflitto e di tenere in maniera appropriata incontri con i leaders di società civile locale, le ONG e altre parti interessate».

Oggi dunque grazie al ruolo di apripista svolto dalla società civile, la Arria Formula viene utilizzata anche per il dialogo con attori diversi dalle ONG⁷⁰.

Sulla scia della «Arria Formula», un altro organo delle NU che ha avviato un dialogo regolare con le ONG nel settore della pace e della sicurezza internazionale è la Commissione per il Peacebuilding. Le «*Provisional guidelines for the participation of civil society in meetings of the Peacebuilding Commission (2007)*»⁷¹ riconoscono «l'importante contributo della società civile, incluse le organizzazioni nongovernative e il settore privato, in tutte le fasi del peacebuilding» e incoraggiano «una più ampia partecipazione delle organizzazioni di società civile». Le linee guida prevedono la possibilità per i rappresentanti delle ONG attive nel settore del *peacebuilding* di presentare interventi orali e comunicazioni scritte e di fornire informazioni che possono contribuire al lavoro della Commissione in specifici ambiti. Sono inoltre previsti *briefings* pubblici con i rappresentanti delle ONG impegnati in attività di *peacebuilding*. Le ONG per partecipare alle attività della Commissione devono soddisfare alcuni requisiti, in particolare devono avere un processo decisionale democratico e trasparente, operare in aree rilevanti per le attività della Commissione e perseguire i fini e i principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite.

Questo *human security dialogue* ha svolto una sorta di funzione di *spill-over* rispetto al dialogo UE-società civile nel settore della politica estera europea. Più in generale, possiamo dire che tutta l'esperienza di consultazione delle ONG in sede di Nazioni Unite ha influenzato gli sviluppi del dialogo in sede di Unione Europea.

⁶⁹ Security Council, doc S/2006/507.

⁷⁰ Per questa ricostruzione della Arria Formula, vedi Security Council, Security Council Report, Special Research Report on «Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness: Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007», n.3, 18 October 2007, pp.10-11.

⁷¹ UN Peacebuilding Commission, Organizational Committee, Provisional guidelines for the participation of civil society in meetings of the Peacebuilding Commission, submitted by the Chairperson on the basis of informal consultations, doc. PBC/1/OC/12, 4 June 2007.

PARTE IV
PRINCIPALI PROGRAMMI DI IMPIEGO DEI VOLONTARI
NEL CAMPO DELLA PACE E DEI DIRITTI UMANI

Nelle pagine che seguono intendiamo offrire una visione dei principali programmi per l'impiego dei volontari nel campo della pace e dei diritti umani:

- Volontari delle Nazioni Unite/United Nations Volunteers (UNV)
- Caschi Bianchi/Cascos Blancos/White Helmets (WH)
- Corpo volontario europeo di aiuto umanitario/Iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario (EU Aid Volunteers)
- US Peace Corps
- Servizio Civile di Pace tedesco/Civil Peace Service (CPS)
- (Progetto di) Corpo civile di pace europeo/European Civil Peace Corps (ECPC)

12. Volontari delle Nazioni Unite/United Nations Volunteers (UNV)

E' il programma delle Nazioni Unite che contribuisce alla pace e allo sviluppo attraverso il volontariato in tutto il mondo. Con sede a Bonn, in Germania, UNV è attiva in circa 130 paesi e ha unità sul campo in 86 paesi. E' rappresentata in tutto il mondo attraverso gli uffici del Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).

N. Volontari	6.351
Età media	38 anni (Soltanto il 16% ha un'età tra i 18 e i 29 anni. Più di 800 Volontari hanno un'età superiore ai 50 anni).
Paesi di provenienza	152
Paesi ospitanti	129
% di volontari proveniente dai paesi del Sud	80%
% volontari donne	40%
N. UN partners di UNV	34
N. Volontari italiani	125
Titolo di studio	?
Esperienza professionale	Il 75% dei Volontari impiegati ha più di 5 anni di esperienza professionale
Profili professionali	Sono più di 100. Principali profili richiesti: Human Rights Officer, Public Health Officer, Programme Officer, Monitoring and Evaluation Officer, Electoral Advisor, Eligibility Officer, Protection Officer, Humanitarian Affairs Officer, Civil Affairs Officer, Legal Advisor, Demobilization, Disarmament and Reintegration Officer
Bilancio 2013	19,9 milioni di dollari (L'Italia, ha contribuito con il 4%, così come la Svezia, la Francia e l'Irlanda, la Germania con il 22%, il Belgio con il 21%).

UN Volunteers, *Annual Report 2013*, UNV, 2014.

Principali UN Partners	N. Volontari impiegati
UNDPKO	2.300
UNDP	2.200
UNHCR	900
WFP	350

UN Volunteers, *Annual Report 2013*, UNV, 2014.

Paesi con il più alto contingente di UNV	N. di Volontari
Repubblica Democratica del Congo	856
Sud Sudan	752
Sudan	599
Liberia	312
Haiti	265
Costa d'Avorio	231
Kenya	207
Niger	145
Afghanistan	116
Etiopia	105

UN Volunteers, *Annual Report 2013*, UNV, 2014.

Tipologia di volontario

UNV ha tre diversi profili di volontario: UN Volunteers, UN Youth Volunteers e UN Online Volunteers. Per ogni tipologia sono previste differenti iniziative. Queste mettono in grado i partners di UNV di selezionare i volontari più adatti in base alle conoscenze, abilità, esperienza. All'interno delle prime due categorie si distinguono i volontari nazionali da internazionali.

International UN Volunteers. Nel 2003 sono stati 4.744 (75%). Il 73% provenienti dai paesi del Sud. L'età media di 39 anni. Sono reclutati globalmente per le loro competenze tecniche e professionali. Danno un contributo specializzato ai programmi per la pace e lo sviluppo. Hanno requisiti accademici e qualificazioni tecniche. Il periodo di impiego varia da un minimo di 3 mesi a un massimo di 24.

National UN Volunteers. Nel 2003 sono stati 1.715 (25%). L'età media di 34 anni. Sono reclutati a livello nazionale. Operano nelle loro rispettive comunità. Hanno requisiti accademici e qualificazioni tecniche. Hanno almeno due anni di esperienza professionale rilevante. Supportano iniziative nazionali di costruzione delle capacità (capacity Building). Il periodo di impiego varia da un minimo di 3 mesi a un massimo di 24.

UN Youth Volunteers. Nel 2013 sono stati dispiegati 1.021 volontari internazionali (40%) e nazionali (60%). L'età è tra i 18 e i 29 anni. Il 70% proviene dai paesi del Sud. Il 60% sono donne. Hanno svolto il loro servizio presso le 34 agenzie delle NU partners di UNV (UNDP, UNHCR, UNDPKO, UN-Habitat, WFP, OHCHR, ecc.). Dei 1.021 volontari 181 sono totalmente finanziati dal programma UN Youth Volunteers, di cui 40 sono UN University Volunteers. Provengono dalle università partner, sono neolaureati o laureandi, hanno dai 20 ai 25 anni, vengono impiegati per 6 mesi nei paesi in sviluppo.

UN Online Volunteers. Nel 2013 i volontari registrati ammontano a 367.840 provenienti da 197 paesi, quelli impiegati sono stati 17.370.

Tipologia di volontari	N. Volontari dispiegati nel 2013	Età media	Durata in mesi
International UNV	4.744	39	3-24
National UNV	1.725	34	3-24
Youth UNV (nazionali e int.li)	1.021	18-29	6

UN Volunteers, *Annual Report 2013*, UNV, 2014.

13. Caschi Bianchi/Cascos Blancos/White Helmets (WH)

Alle Nazioni Unite c'è attenzione per i "White Helmets", per l'esercizio di ruoli in contesti che sono prevalentemente di cooperazione allo sviluppo e di classico "humanitarian aid" più che di prevenzione e risoluzione dei conflitti caratterizzanti il mandato dei Corpi Civili di Pace. Come noto, il termine "White Helmets" è stato impiegato per la prima volta dal Governo Argentino nel 1993 quando l'allora Presidente Menem decise di istituire una "Commissione per i White Helmets" allo scopo di selezionare personale civile argentino da impiegare nei settori dell'assistenza umanitaria e dello sviluppo. A seguito di questa iniziativa, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la Risoluzione 49/139/B del 20 dicembre 1994, con la quale dava il benvenuto a iniziative nazionali volte alla istituzione di corpi volontari denominati "White Helmets" da impiegare a livello nazionale nella prevenzione delle emergenze umanitarie e a livello internazionale a supporto delle operazioni di assistenza umanitaria dell'ONU e delle sue Agenzie specializzate.

A quella prima Risoluzione ne seguirono altre a cadenza biennale col titolo "Participation of volunteers, "White Helmets", in the activities of the United Nations in the field of humanitarian relief, rehabilitation and technical cooperation for development" (Risoluzioni A/Res/50/19 del 28 novembre 1995, A/Res/52/171 del 16 dicembre 1997, A/Res/54/98 del 8 dicembre 1999, A/Res/56/102 del 14 dicembre 2001, A/Res/58/118 del 17 dicembre 2003; A/Res/61/220 del 20 dicembre 2006; A/Res/64/75 del 7 dicembre 2009; A/Res/67/84 del 13 dicembre 2012). Con la Risoluzione 58/118 del dicembre 2003, sponsorizzata da 70 paesi, l'iniziativa White Helmets è stata largamente riconosciuta nel contesto dell'assistenza umanitaria internazionale.

Si segnalano anche tre Rapporti del Segretario generale delle Nazioni Unite (Doc. A/54/217, 13 agosto 1999, Doc. A/56/308, 21 agosto 2001, Doc. A/58/320, 27 agosto 2003).

Si segnalano altresì alcune Risoluzioni dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA): GA/RES. 1351 (XXV-0/95) of June 1995; GA/RES. 1403 (XXVI-0/96) of July 1996; and GA/RES 1463 (XXVII-O/97), June 1997.

Nel Rapporto del Segretario Generale⁷², *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*, del 25 maggio 2012, due paragrafi sono dedicati ai White Helmets:

42. L'iniziativa White Helmets è stata decisa dal Governo dell'Argentina nel 1993 per creare un "pre-identified, standby and trained national volunteer corps" a disposizione del Segretario Generale delle NU per dare supporto alle attività di soccorso, riabilitazione e ricostruzione. Tra il 2003 e il 2008, l'iniziativa White

⁷² United Nations, *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*, Report of the Secretary-General, 25 maggio 2012, Doc. A/67/89-E/2012/77.

Helmets ha formato oltre 4.500 volontari locali e internazionali.

43. Sulla base degli accordi esistenti, i volontari White Helmets hanno supportato gli sforzi di gestione dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle NU per i Rifugiati nei campi al confine Tunisia-Libia e dell'Organizzazione Mondiale della Sanità nell'implementazione dei programmi di promozione della salute primaria ad Haiti. Nel 2011, due White Helmets sono stati certificati come membri del team UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) e esercizi congiunti sono correntemente in corso per consentire ai White Helmets di fornire ulteriore supporto logistico alle missioni sul campo dell'UNDAC. L'iniziativa White Helmets ha incrementato la sua apertura verso le organizzazioni internazionali e ha recentemente firmato Memoranda of Understanding con l'Organizzazione Giovanile Ibero-Americana e con l'Organizzazione degli Stati Americani.

La White Helmets Commission⁷³ che, dal 2000, con Decreto presidenziale, è divenuta parte del Ministero degli Affari Esteri dell'Argentina, ha sottoscritto numerosi MoU con agenzie internazionali. Si ricordano, tra gli altri, quelli con UNESCO, World Food Programme (WFP), UNV, UNICEF, Inter-American Agency for Cooperation and Development (IACD), ...

Nel 1998, sulla base di un accordo tra il governo argentino e l'OSA è stato creato il White Helmets Special Fund. L'anno successivo, in virtù di un accordo tra il Segretariato generale dell'OSA e la Interamerican Development Bank (IADB), è stato versato sul Fondo un contributo di U\$ 750.000.

La *ratio* dell'iniziativa White Helmets⁷⁴:

- Richiede poca burocrazia amministrativa mentre assicura la partecipazione di una larga area interdisciplinare di corpi di volontari che copre l'intero spettro dei bisogni collegati all'assistenza umanitaria e alla lotta contro la fame e la povertà.
- Garantisce supporto professionale e tecnico attraverso la firma di accordi con agenzie internazionali, le quali forniscono risorse per la selezione dei volontari.
- Incorpora i volontari in un data base.
- Organizza, promuove e orienta il volontariato a rispondere nella prevenzione di situazioni endemiche e assistenza umanitaria.
- Risponde alle chiamate internazionali (NU) e regionali (OSA) relativamente a vari problemi umanitari.
- Contribuisce alla realizzazione dei mandati dell'organizzazione internazionale.
- Seleziona e forma gruppi multidisciplinari di volontari.
- Usa e beneficia di risorse umane locali, includendo volontari dei paesi che ricevono assistenza.
- Lavora sotto le bandiere delle NU come fanno i volontari delle NU e anche per altre organizzazioni internazionali (WFO, UNESCO, UNHCR, UNICEF) e regionali (Inter-American Agency for Cooperation and Development of the OAS).

L'iniziativa WH opera in due aree fondamentali nell'ottica della riabilitazione e della ricostruzione:

- lotta contro la povertà e la fame;
- disastri e catastrofi.

⁷³ White Helmets Initiative, White Helmets Update, January 2005 in <http://www.cascosblancos.gob.ar>.

⁷⁴ White Helmets Initiative. A humanitarian disposition in <http://www.cascosblancos.gob.ar>.

Distribuzione di aiuto umanitario

E' in risposta a specifici disastri e consiste nel coordinare, spedire e distribuire varie forniture alle autorità locali (abiti, tende, sali per la reidratazione, acqua, medicine, cibo, ecc.). Le azioni durano raramente più di tre giorni. I Volontari si ritirano dal territorio una volta avvenuta la distribuzione. Esempi: Lebanon, Iran, Bolivia, Haiti and post-Hurricane Mitch activities in Central America.

Assistenza umanitaria nelle emergenze

Per questo tipo di intervento i volontari sono dispiegati sul terreno il più velocemente possibile dopo una determinata emergenza (White Helmets Rapid Response teams). La durata di questi interventi non supera i tre mesi. Esempi: Peru e El Salvador.

Riabilitazione e ricostruzione per lo sviluppo

Le attività di questo tipo sono strettamente collegate alla lotta contro la povertà e la fame e sono finalizzate a porre le basi essenziali per lo sviluppo. Attività possono includere produzione di cibo e assistenza sanitaria e educativa. Obiettivo di fondo è quello di stimolare lo sviluppo delle capacità locali colpite da disastri o del tutto inesistenti. I Volontari possono stare sul terreno fino a 6 mesi, con possibilità di rinnovo. Esempi: Nicaragua, Panama, Palestine, Armenia, Kosovo, Honduras, Jamaica.

Attività di sensibilizzazione

Si tratta di attività accademiche condotte in vari ambienti (pubblici e privati, scuole e università, ONG, organizzazioni nazionali e internazionali, ecc.) il cui principale scopo è di sensibilizzare sull'iniziativa dei White Helmets (principi guida e metodologia di lavoro) come stabilito dall'AG delle Nazioni Unite e dal Decreto istitutivo della Commissione White Helmets

La *formazione* è svolta dallo Argentine Peace Operations Joint Training Center (CAECOPAZ - <http://www.caecopaz.mil.ar/web2014/>).

14. Corpo volontario europeo di aiuto umanitario/Iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario (EU Aid Volunteers)

L'articolo 214, paragrafo 5, del Trattato sul Funzionamento dell'UE prevede l'istituzione del Corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

Articolo 214

1. Le azioni dell'Unione nel settore dell'aiuto umanitario sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Esse mirano a fornire, in modo puntuale, assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo, per far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni. Le azioni dell'Unione e degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente.

2. Le azioni di aiuto umanitario sono condotte conformemente ai principi del diritto internazionale e ai principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione. (...)

5. È istituito un corpo volontario europeo di aiuto umanitario per inquadrare contributi comuni dei giovani europei alle azioni di aiuto

umanitario dell'Unione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, ne fissano lo statuto e le modalità di funzionamento. (...)

7. L'Unione provvede affinché le sue azioni di aiuto umanitario siano coordinate e coerenti con quelle svolte da organizzazioni e organismi internazionali, specie nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite.

La Commissione europea il 23 novembre 2010 ha presentato la Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, intitolata «Il volontariato quale espressione della solidarietà dei cittadini dell'Unione europea: prime osservazioni su un corpo volontario europeo di aiuto umanitario». Il 19 settembre 2012 ha presentato la Proposta di Regolamento del PE e del Consiglio che istituisce il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario (EU Aid Volunteers/Volontari europei per l'aiuto umanitario) (COM(2012) 514 final del 19 settembre 2012).

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno espresso un forte sostegno nei confronti dell'iniziativa della Commissione, il primo nelle Conclusioni del Consiglio del 25 maggio 2011, il secondo nella Dichiarazione scritta 25/2011 del Parlamento europeo del 9 maggio 2011.

Il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario ("iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario") è stato istituito con Regolamento (UE) N. 375/2014 del 3 aprile 2014.

L'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario si propone di sostenere e completare l'aiuto umanitario dell'UE nei paesi terzi.

Il "volontario" è così definito dal Regolamento: "una persona che scelga, liberamente e senza scopo di lucro, di impegnarsi in attività che vadano a beneficio di una comunità e della società in generale" (art. 3).

Lo stesso Regolamento definisce "aiuto umanitario" quelle

"attività e interventi condotti in paesi terzi e destinati a fornire un'assistenza d'emergenza fondata sulle esigenze e volta a tutelare la vita, a prevenire e alleviare la sofferenza e a mantenere la dignità umana in situazioni di crisi provocate dall'uomo o di catastrofi naturali. Esso comprende l'esecuzione di interventi di assistenza, di soccorso e di protezione durante le crisi umanitarie o immediatamente dopo, misure di sostegno che garantiscano l'accesso alle popolazioni in stato di necessità e che facilitino il libero transito dell'aiuto, nonché azioni volte a migliorare il grado di preparazione alle catastrofi e la riduzione del loro rischio di insorgenza e a contribuire al rafforzamento della resilienza e della capacità di affrontare le crisi e di portare avanti un processo di recupero" (art. 3).

Il Regolamento stabilisce che:

- le azioni nell'ambito dell'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario si effettuano nel rispetto dei principi di aiuto umanitario di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza nonché in conformità del Consenso europeo sull'aiuto umanitario (art.5);
- la Commissione e gli Stati membri cooperano per conseguire l'efficienza e l'efficacia garantendo l'interconnessione e la coerenza fra i pertinenti programmi nazionali di volontariato e le azioni condotte nell'ambito dell'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario (art. 6).

Il Regolamento indica gli obiettivi operativi dell'iniziativa (art. 7):

- a) contribuire all'aumento e al miglioramento della capacità dell'Unione di fornire aiuto umanitario.
- b) migliorare le capacità, conoscenze e competenze dei volontari nel campo degli aiuti umanitari nonché dei termini e delle condizioni del loro ingaggio.

- c) potenziare le capacità delle organizzazioni d'accoglienza e promozione del volontariato nei paesi terzi.
- d) comunicare i principi dell'Unione in materia di aiuto umanitario stabiliti nell'ambito del Consenso europeo sull'aiuto umanitario.
- e) aumentare la coerenza e l'interconnessione del volontariato fra gli Stati membri per migliorare le opportunità dei cittadini dell'Unione di partecipare ad attività e interventi di aiuto umanitario.

La Commissione definisce norme e procedure riguardanti le condizioni, le modalità e i requisiti necessari che le organizzazioni di invio e d'accoglienza devono applicare nell'individuare, selezionare, preparare, gestire e mobilitare i candidati volontari e i Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario per sostenere le azioni di aiuto umanitario in paesi terzi (art. 9).

La Commissione elabora un dispositivo di certificazione che garantisce che le organizzazioni di invio di volontari rispettino le norme e le procedure di cui all'articolo 9, e un dispositivo di certificazione differenziato per le organizzazioni d'accoglienza (art. 10).

Le organizzazioni di invio di volontari sono abilitate se appartengono ad una delle seguenti categorie (art. 10):

- organizzazioni non governative senza scopo di lucro costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e la cui sede sia ubicata nell'Unione;
- organismi di diritto pubblico a carattere civile disciplinati dalla legislazione di uno Stato membro.

Sulla base di una valutazione preliminare delle necessità dei paesi terzi effettuata dalle organizzazioni di invio dei volontari, dalle organizzazioni d'accoglienza o da altri operatori pertinenti, le organizzazioni d'invio certificate individuano e selezionano candidati volontari a fini di formazione (art. 11).

La Commissione stabilisce un programma di formazione per preparare i candidati volontari alla mobilitazione al fine di sostenere e completare l'aiuto umanitario. Il programma di formazione è attuato da organizzazioni qualificate. La portata individuale e il contenuto della formazione che ogni candidato deve effettuare sono determinati dalla pertinente organizzazione di invio certificata, in consultazione con l'organizzazione d'accoglienza certificata, in base alle esigenze e tenendo conto della precedente esperienza del volontario candidato e della mobilitazione prevista. Il programma di formazione comporta una valutazione del grado di preparazione dei candidati volontari (art. 12).

Sono considerati Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario e sono ammissibili alla mobilitazione i candidati che superano la valutazione. Essi sono inseriti in quanto tali nella banca dati dei Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario (art. 13).

I Volontari possono essere mobilitati:

- a) dalle organizzazioni di invio certificate, presso le organizzazioni d'accoglienza nei paesi terzi;
- b) dalla Commissione, presso i propri uffici locali di aiuto umanitario per svolgere attività di sostegno.

La mobilitazione risponde alle esigenze reali espresse a livello locale dalle organizzazioni d'accoglienza.

I Volontari non sono mobilitati nell'ambito di operazioni condotte nel quadro di conflitti armati internazionali e non internazionali.

Per quanto riguarda la mobilitazione di cui al paragrafo 1, lettera a), le specifiche condizioni di mobilitazione e il ruolo dei Volontari, compresi i diritti e doveri, la durata e il luogo della mobilitazione e i compiti del volontario, sono definiti in stretta

consultazione con le organizzazioni d'accoglienza in un contratto fra le organizzazioni di invio e i Volontari.

Per quanto riguarda la mobilitazione di cui al paragrafo 1, lettera b), la Commissione firma con i Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario un «Contratto di mobilitazione di volontari», che definisce le specifiche modalità e condizioni della mobilitazione.

Ogni Volontario è seguito e assistito durante il periodo di mobilitazione da una persona di riferimento designata dall'organizzazione d'accoglienza. (art. 14).

La Commissione istituisce e gestisce la Rete dell'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario (art. 16), che riunisce:

- i candidati volontari e i Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario che partecipano o hanno partecipato all'iniziativa;
- le organizzazioni di invio e d'accoglienza;
- rappresentanti degli Stati membri e del Parlamento europeo.

In particolare, la Rete dell'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario:

- facilita le interazioni e costituisce una piattaforma per lo scambio di conoscenze, informazioni buone prassi;
- facilita la costituzione di partenariati e l'elaborazione di progetti comuni;
- costituisce una base per la realizzazione di azioni volte a garantire miglioramenti continui come pure un monitoraggio e una valutazione efficaci.

La dotazione finanziaria per l'attuazione del Regolamento per il periodo tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020 è di 147,9 milioni di euro (art. 20).

La Commissione è assistita dal comitato definito all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio (Regolamento relativo all'aiuto umanitario) (art. 26).

Le azioni nell'ambito dell'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario che ricevono assistenza finanziaria sono oggetto di un monitoraggio periodico che ne segue l'attuazione e di una valutazione indipendente esterna periodica che ne esamina l'efficienza, l'efficacia e l'impatto in relazione agli obiettivi dell'iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario.

Le organizzazioni di invio che mobilitano i Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario al di fuori dell'Unione sono responsabili del monitoraggio delle loro attività e presentano periodicamente alla Commissione relazioni di monitoraggio.

La Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio:

- relazioni annuali intese a esaminare i progressi compiuti nell'attuazione del presente regolamento, inclusi i suoi risultati e, per quanto possibile, i principali effetti;
- una relazione di valutazione intermedia sui risultati ottenuti e sugli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attuazione del presente regolamento entro il 31 dicembre 2017. (art. 27).

La DG competente è quella della Commissione europea per l'aiuto umanitario e la protezione civile (ECHO). L'Agenzia esecutiva è la EACEA.

Il Corpo volontario di aiuto umanitario colmerà le lacune non coperte dai programmi europei già esistenti, come il Servizio volontario europeo. In effetti, le attività del Servizio volontario europeo hanno luogo principalmente all'interno dell'Europa, sono incentrate sul rafforzamento della coesione sociale e della mutua comprensione all'interno dell'Unione promuovendo l'azione di partecipanti di non più di 30 anni di età, e non sono basate su principi umanitari. Gli obiettivi del Corpo volontario europeo di aiuto umanitario, la sua portata e le sue attività corrispondono alle esigenze specifiche di attività e operazioni umanitarie come enunciate anche nel

Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario e nel Consenso europeo sull'aiuto umanitario⁷⁵.

La DG ECHO ha lanciato alcuni progetti pilota nel periodo 2011-2013 guidati da Save the Children UK (10 volontari per missioni di sei mesi in East Africa, Middle East e Asia), French Red Cross, Voluntary Service Overseas, VSO (17 esperti tecnici per missioni in South & South East Asia), France Volontaires, Association pour le Développement des Initiatives Citoyennes et Européennes, ADICE, ICCO Netherland, German Red Cross, Dipartimento Protezione Civile italiana (18 esperti tecnici e scientifici per missioni fino a quattro settimane nella Regione Caraibica) Alianza por la Solidarida (16 young professionals e 8 esperti per missioni fino a sei mesi in Africa, Medio Oriente, America Centrale e del Sud). Oltre 200 volontari sono stati dispiegati in questi progetti.

15. US Peace Corps

I Peace Corps sono stati creati nel 1961 con il Peace Corps Act. Il Corpo di Pace è un'agenzia indipendente all'interno del ramo esecutivo del governo degli Stati Uniti. Il Presidente degli Stati Uniti nomina il direttore e il vice direttore dei Peace Corps, e la nomina deve essere confermata dal Senato degli Stati Uniti.

Il Comitato del Senato per le Relazioni Estere e il Comitato parlamentare per gli affari esteri sono incaricati della supervisione generale delle attività e dei programmi dei Peace Corps.

Il bilancio annuale dei Peace Corps è determinato ogni anno dal Congresso. Il budget 2013 è stato di 356,25 milioni di dollari, nel 2014 di 379 milioni di dollari.

I Peace Corps inviano americani all'estero per far fronte alle necessità più urgenti di persone in tutto il mondo. I Volontari dei Peace Corps lavorano a livello di base per il cambiamento sostenibile e allo stesso tempo per diventare cittadini globali e servire il loro paese.

La missione dei Peace Corps è quella di promuovere la pace e l'amicizia nel mondo realizzando tre obiettivi:

- aiutare le popolazioni dei paesi interessati a soddisfare i loro bisogni attraverso uomini e donne addestrati.
- Contribuire a promuovere una migliore comprensione degli americani da parte dei popoli serviti.
- Contribuire a promuovere una migliore comprensione di altri popoli da parte degli americani.

La durata del servizio è solitamente di 24 mesi, più 3 mesi di formazione nel paese ospitante.

I Peace Corps operano soltanto nei paesi che hanno formalmente richiesto la presenza di Volontari al Governo degli Stati Uniti.

Il numero totale di volontari e tirocinanti impiegati dal 1961 ad oggi è stato di 215.000, dispiegati in 139 paesi.

⁷⁵ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione - Consenso europeo sull'aiuto umanitario, doc. 2008/C 25/01). Tale Dichiarazione ha fatto seguito alla Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso europeo», Doc. 2006/C 46/01.

N. Volontari sul campo	7.209
Età media	29 anni (I volontari che hanno più di 50 anni sono l'8%).
Paesi ospitanti	65 (Africa 46%, America Latina 20%, Europa dell'Est e Asia Centrale 13%, Asia 10%, Caraibi 4%, Nord Africa e Medio Oriente 4%, Isole del Pacifico 3%).
Paese di provenienza	USA
% volontari donne	73%
Titolo di studio	
Esperienza professionale	
Profili professionali	La distribuzione dei volontari per aree di intervento è la seguente: Educazione 40% (2.883), Salute 22% (1.603), Ambiente 12% (854), sviluppo economico di comunità 11% (820), Youth in Development 7% (511), Agricoltura 5% (354), altro 3%.
Bilancio 2013	356,25 milioni di dollari

Dati aggiornati al 30 settembre 2013 (fonte: <http://www.peacecorps.gov/>).

16. Servizio Civile di Pace tedesco/German Civil Peace Service (CPS)

La nascita dei CPS coincide con la implementazione degli Accordi di Dayton (1995).

Nel 1996 nasce il CPS Group, attualmente composto dalle seguenti organizzazioni:

- Action Committee Service for Peace (AGDF) – è una specializzata associazione ombrello di servizi di pace legata alla Chiesa Protestante
- Association for Development Cooperation (AGEH) – Associazione della Chiesa Cattolica tedesca
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – German Agency for International Cooperation
- International Christian Service for Peace (EIRENE) – Servizio di pace ecumenico
- German Protestant Church Development Service (EED)
- Civil Peace Service Forum (forum ZFD - forum CPS) – è una federazione di oltre 40 organizzazioni, dal movimento per la pace alle ONG di cooperazione allo sviluppo
- Kurve Wustrow – Education and Meeting Centre for Nonviolent Action
- Peace Brigades International (PBI)
- Weltfriedensdienst (WFD – World Peace Service)

Le principali organizzazioni sono: ZIF, ZFD and GIZ.

- ZIF (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Centre for International Peace Operations) è stato inizialmente incorporato nella MFA tedesca, è ora una entità privata usata dal Governo per reclutare civili per le missioni di breve termine della OSCE, NU e UE. ZIF possiede un proprio roster con alcune centinaia di profili, la maggior parte dei quali provenienti dalla società civile.
- ZFD (Ziviler Friedensdienst, German Civil Peace Service) opera in cooperazione con GIZ ma anche con il consorzio di ONG formato da una decina di organizzazioni tedesche per la pace e lo sviluppo. Compito

principale è il dispiegamento di esperti di pace di lungo periodo con obiettivi di peace-building all'interno del complessivo sistema della cooperazione allo sviluppo tedesca. E' finanziata dal Governo tedesco e dispiega operatori di pace per periodi minimi di quattro mesi con la possibilità di proroga. ZFD ha un proprio roster di candidati per lo sviluppo⁷⁶.

Attraverso le due strutture ZFD e ZIF in via di principio è possibile interessare tutte le parti della società tedesca (statale e non statale) nel mobilitare impegni per tutti i tipi di missioni collegati alla prevenzione delle crisi, alla risoluzione dei conflitti e al peace-building dopo i conflitti. Risulta essere la via più organizzata rispetto a tutti gli altri paesi UE per creare un sistema capace di utilizzare le capacità della società civile così come della struttura del governo per fornire volontari professionali per attività internazionale relativa alla pace.

- GIZ - The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) è stato istituito il primo gennaio 2011 mediante la fusione di tre organizzazioni per la cooperazione tecnica: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), German Development Service (DED) e InWEnt (Capacity Building International, Germany). GIZ unisce le capacità e i molti anni di esperienza di queste tre organizzazioni. La fusione costituisce un elemento importante della riforma delle strutture della politica per lo sviluppo in Germania.

Nel periodo 1999-2013 sono stati spesi per i CPS 256,6 milioni di euro. Sono stati dispiegati oltre 900 esperti CPS in 50 paesi in Africa, Asia, America Latina, Medio Oriente, Balcani. Al 31 dicembre 2013, 250 CPS experts stanno lavorando in 38 paesi⁷⁷.

Il programma CPS è finanziato dal German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).

Il lavoro dei CPS è complementare a quello delle organizzazioni internazionali presenti sul terreno e alle iniziative del governo, ma operano in modo indipendente dal governo. Intervengono in conflitti di lungo periodo tra gruppi sociali all'interno di un paese o di una regione. Sono attivi in tutte e tre le fasi di un conflitto con azioni di prevenzione, di trasformazione del conflitto e di attività post-conflitto.

I CPS experts lavorano sia in conflitti altamente asimmetrici: tra un governo e un gruppo insurrezionale; sia in conflitti simmetrici: tra differenti gruppi di popolazione.

Obiettivo principale dei CPS è quello di ridurre o prevenire la violenza in cooperazione con i partner locali.

I campi d'azione dei CPS experts in una situazione di conflitto sono quelli volti a:

- sviluppare strutture per la cooperazione e il dialogo attraverso le linee del conflitto;
- creare punti di contatto tra le parti del conflitto;

⁷⁶ ZFD, *Standards for the Civil Peace Service. Common Basis for the Development of Projects as Defined by the Civil Peace Service Group*, 2005.

⁷⁷ T.Paffenholz et al., *The German Civil Peace Service: Synthesis Report. Volume I: Main Report*, Boon, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2011; European Network for Civil Peace Services (EN.CPS), *Guiding Principles for Civil Peace Services Field Teams*, 2004; Idem, *Training for Conflict Transformation*, 2005; Idem, *Civil Peace Services in Europe. Major Policy Developments*, 2007.

- potenziare i canali di informazione e comunicazione con riferimento al tema “cause e effetti del conflitto violento” (es: giornalismo di pace, networking, monitoraggio dello sviluppo del conflitto);
- reintegrare e riabilitare particolari gruppi coinvolti nel conflitto (incluso supporto psicologico);
- fornire assistenza e formazione sugli strumenti e le strategie di gestione civile del conflitto e con riguardo allo institution-building;
- educare alla pace;
- potenziare lo stato di diritto a livello locale.

Un progetto CPS consiste principalmente nell’impiego di uno o più esperti di pace. Ogni progetto coinvolge anche esperti locali delle organizzazioni partner. I progetti sono strutturati in modo tale da raggiungere alcuni dei seguenti risultati in relazione alla organizzazione partner, al target group, e, se possibile, al conflitto:

- potenziamento dell’organizzazione partner in termini di capacità istituzionale, qualificazione, networking, motivazione a gestire il conflitto in maniera costruttiva;
- assunzione da parte delle organizzazioni partner di un ruolo attivo nella ricerca di soluzioni nonviolente;
- sviluppo nel target group della propensione a dialogare e cooperare con gli altri;
- creazione di canali di comunicazione tra le parti in conflitto o gruppi ostili al fine di favorire il superamento delle divisioni;
- acquisizione da parte della popolazione della consapevolezza dei pregiudizi tra gruppi ostili e conseguente riduzione di tali pregiudizi;
- acquisizione da parte degli attori locali di metodi di resistenza nonviolenta;
- avvio di un effettivo processo di riconciliazione;
- potenziamento dei meccanismi locali esistenti per la pacificazione del conflitto;
- aumento della sicurezza della popolazione sia reale che percepita;
- avvio di significativi cambiamenti a livello socio-politico (nuovi curricula scolastici, nuove leggi, ecc.).

Criteria di selezione degli esperti di pace

Gli esperti di pace sono selezionati sulla base di specifici requisiti avuto riguardo alla situazione di conflitto e alle concrete necessità delle organizzazioni locali partner. I criteri di selezione sono i seguenti: criteri generali; abilità sociali e personali; abilità specifiche richieste dal progetto.

Criteria generali

- avere completato rilevanti programmi di formazione o educazione;
- avere diversi anni di esperienza di lavoro professionale;
- avere maturato esperienza di lavoro all’estero e esperienze interculturali;
- essere attivamente impegnato nella società civile;
- avere maturato esperienza nei campi del lavoro di pace (peace work): educazione alla pace, promozione e protezione dei diritti umani, sviluppo di capacità della società civile (capacity-building);
- Identificarsi con i principi e gli obiettivi dei CPS.

Abilità sociali e personali

- empatia;
- comportamenti flessibili e orientati alla situazione;
- abilità a lavorare in maniera indipendente in modo organizzato e disciplinato;
- alto livello di abilità a lavorare in gruppo;
- abilità interculturali;
- esperienza nella gestione di situazioni estremamente stressanti;
- abilità a rispondere in maniera appropriata a situazioni di pericolo;
- abilità a riflettere sul proprio ruolo (anche in termini di genere).

Abilità specifiche richieste dal progetto

- competenze linguistiche nella lingua del paese ospitante;
- competenze linguistiche nelle rilevanti lingue di comunicazione internazionale;
- esperienza regionale nella regione di intervento;
- competenze generali: modelli e teorie di risoluzione dei conflitti, strumenti di interventi in un conflitto, conoscenze specifiche sul ruolo delle donne nei processi di pace, ecc.;
- esperienza professionale nell'area di intervento del progetto;
- competenze pedagogiche: insegnamento, lavoro di gruppo, animazione, tecniche di facilitazione e negoziazione, ecc.;
- abilità fondamentali: progettazione, gestione e valutazione di strumenti; gestione finanziaria; familiarità con le strutture e le procedure degli organismi donatori; comunicazione e informazione attraverso media elettronici; relazioni pubbliche; lobbying.

Opportunità di formazione

Ci sono diverse opportunità di formazione per coloro che sono interessati alla risoluzione non violenta dei conflitti civili. Alcune organizzazioni membri del Consorzio CPS hanno elaborato propri programmi di formazione. Mentre alcuni dei corsi consistono di moduli che possono essere presi singolarmente, altri hanno una durata di diversi mesi.

Il reclutamento tedesco di professionisti civili per i paesi terzi è caratterizzato da una cooperazione ben sviluppata e consolidata tra il governo e le ONG.

Academy for Conflict Transformation at forumZFD/CPS

La [Academy for Conflict Transformation](#) che è parte del Forum CPS-forumZFD organizza corsi, workshops, e seminari sulla costruzione della pace. Oltre ai programmi di formazione avanzata della durata di dieci settimane (Full-Time Advanced Course) per gli esperti di conflitto che si svolgono in inglese e tedesco, l'Accademia offre una serie di corsi della durata da uno a tre giorni (Part-Time Advanced Course).

Contenuto dei corsi

I fondamentali: concetti chiave nella trasformazione del conflitto civile; il servizio civile di pace nella teoria e nella pratica: attori, approcci, principi; comprendere il servizio civile di pace come un intervento internazionale; processi sociali e potere; psicologia della pace; teoria e pratica della nonviolenza.

Metodi e modelli: analisi del conflitto; modelli di comunicazione; pianificazione, monitoraggio e valutazione; valutazione di impatto; progettazione.

Tipologia di intervento: negoziato, mediazione, dialogo, consulenza.

Altre abilità: attitudine e auto-riflessione, comunicazione interculturale, percezione dei ruoli.

Seminari per Professional Peace and Project Work

Sono una componente del Full-Time Advanced Course in Peace and Conflict Work. I seminari: forniscono una qualifica professionale per lavorare nel campo della trasformazione dei conflitti civili e prevenzione delle crisi; offrono tutto il know-how di una organizzazione che impiega lavoratori di pace e un curriculum orientato all'azione; coprono una vasta gamma di argomenti e offrono una varietà di approcci metodologici; collegano i processi di apprendimento dei partecipanti ai loro contesti professionali e alla loro esperienza.

Qualification Network for Civil Non-Violent Conflict Management (at AGDF)

Alcuni membri dello [Action Committee Service for Peace \(AGDF\)](#) organizzano corsi e seminari per esperti nella risoluzione nonviolenta dei conflitti civili: [Centre for Training and Networking in Non-Violent Action "KURVE Wustrow"](#), ["Gewaltfrei Handeln"](#) (ecumenical Peace Organisation based in Wetzlar); ["Fränkisches Bildungswerk für Friedensarbeit"](#) (Franconian Educational Institute for Peace Work), ["Friedenskreis Halle"](#) (Halle Peace Group), and ["Werkstatt für Gewaltfreie Aktion, Baden"](#) (Workshop for Non-Violent Action Baden).

17. (Progetto di) Corpo di pace civile europeo (CPCE) / European Civil Peace Corps (ECPC)

Per iniziativa del Parlamento Europeo, fin dal 1995 si sta discutendo in merito alla creazione di un "Corpo di Pace Civile Europeo"⁷⁸.

Nella Relazione che accompagna la Raccomandazione del Parlamento europeo del 10 febbraio 1999 sull'istituzione di un Corpo di pace civile europeo (Relatore l'on. Per Gahrton) si indicano gli obiettivi, la struttura, il mandato, la formazione e le modalità di selezione del personale da impiegare nella missione, la tipologia di intervento e il finanziamento.

Gli obiettivi multifunzionali, di natura esclusivamente civile, comprendono la trasformazione delle crisi provocate dall'uomo, per esempio la prevenzione dell'escalation violenta dei conflitti e il contributo verso una loro progressiva

⁷⁸ V. sul punto, tra gli altri: A.Langer, E. Gülcher, *Un corpo civile europeo di pace*, in «Azione Nonviolenta», XXXII, n. 10, ottobre 1995, pp. 11-13; A. Langer, *Vie di pace/Frieden Schliessen. Rapporto dall'Europa/Berichte aus Europa. Nuovi movimenti e vecchi conflitti: tra autodeterminazione e cooperazione, federalismo e nazionalismo, convivenza e razzismo/Neue Bewegungen, alte Konflikte: über Selbstbestimmung, Zusammenarbeit, Föderalismus, Nationalismus, Zusammenleben und Rassismus*, Mezzocorona (Trento), Edizioni Arcobaleno, febbraio 1992 (volume fuori stampa e ora disponibile nel Cdrom *Alexander Langer - Vita, Opere, Pensieri*, Verona, Editore Movimento Nonviolento, 1° edizione, luglio 1999); P. Bergamaschi, *Istituire un Corpo Civile Europeo di Pace. Una buona idea che prende Corpo...*, «Azione Nonviolenta», XXXVI, n. 3, marzo 1999, pp. 10-13; European Parliament, *A European Civil Peace Corps. Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on the Establishment of a European Civil Corps*, Committee on Foreign Affairs, Security and Defence Policy, rapporteur: Per Gahrton, 28 gennaio 1999; J.-M. Muller, *Vincere la guerra. Principi e metodi dell'intervento civile*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1999; G.Grimaldi, *Il corpo civile di pace europeo e il Parlamento europeo per una nuova politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea*, Quaderni del Satyagraha, 3, 2003, pp. 169-194; J.Schmidt, Alessandro Rossi, *Towards a European Civil Peace Service (ECPS)*, October 2009; R.Barbiero, *The European Civil Peace Corps and Nonviolent conflict solution: Potential and Challenges, Weaknesses and Strengths*, 2010.

riduzione, la mediazione e il rafforzamento della fiducia tra le parti belligeranti, l'aiuto umanitario (ivi compresi gli aiuti alimentari, le forniture di acqua, medicinali e servizi sanitari), la reintegrazione (ivi compresi il disarmo e la smobilitazione degli ex combattenti e il sostegno agli sfollati, ai rifugiati e ad altri gruppi vulnerabili), il ricupero e la ricostruzione, la stabilizzazione delle strutture economiche (ivi compresa la creazione di legami economici), il controllo e il miglioramento della situazione relativa ai diritti umani e la possibilità di partecipazione politica (ivi comprese la sorveglianza e l'assistenza durante le elezioni), l'amministrazione provvisoria per agevolare la stabilità a breve termine, l'informazione e la creazione di strutture e di programmi in materia di istruzione intesi ad eliminare i pregiudizi e i sentimenti di ostilità, e campagne d'informazione e d'istruzione della popolazione sulle attività in corso a favore della pace.

Il CPCE è pensato come una struttura ufficiale dell'UE creata nell'ambito della Commissione europea sul modello di ECHO, con un direttore generale responsabile di fronte dell'Alto Rappresentante per la PESC, dovrebbe operare sotto gli auspici della stessa UE e con un mandato dell'ONU o di una organizzazione regionale (OSCE, OUA, OSA).

Le attività del CPCE a favore della pace saranno diverse da quelle svolte dalla tradizionale diplomazia degli stati. Le missioni del CPCE si baseranno sull'assenza di operazioni militari violente, su un accordo di cessate il fuoco e sul consenso delle principali parti interessate. Quale organo ufficiale dell'UE, il CPCE si distinguerà dalle ONG. Le sue attività si baseranno tuttavia su un'efficiente cooperazione con le ONG e rafforzerà e legittimerà il loro lavoro. L'attività del CPCE sarà strutturata ed organizzata indipendentemente dagli organi militari, pur basandosi sulla cooperazione con i militari laddove le missioni del CPCE coincideranno con le operazioni per il mantenimento della pace.

Il CPCE sarà composto da un nucleo costituito da personale qualificato a tempo pieno che svolgerà compiti di gestione ed assicurerà la continuità (vale a dire un segretariato con compiti di amministrazione e gestione, assunzione, preparazione, intervento, rapporto di fine missione e collegamento); e un gruppo costituito da personale specializzato da destinare alle missioni, assunto con contratti a breve termine in qualità di operatori sul terreno (ivi compresi gli obiettori di coscienza su base volontaria o volontari non remunerati). Il reclutamento si baserà su una rappresentanza proporzionale tra gli Stati membri dell'UE i quali avranno il compito di assumere il personale.

Il finanziamento dovrà essere assicurato dall'UE e dai suoi stati membri.

Il Parlamento europeo, nella Risoluzione che ha per oggetto la Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti dedica diversi paragrafi espressamente al CPCE:

Instaurazione di un Corpo di pace civile europeo

20. ribadisce la necessità di istituire tale Corpo di pace civile europeo nel quadro del meccanismo di reazione rapida della Commissione, cui spetterebbe il compito di coordinare a livello europeo la formazione e l'invio di specialisti civili per attuare misure pratiche per la pace, quali arbitrato, mediazione, distribuzione di informazioni imparziali, attenuazione degli effetti dei traumi e ripristino di un clima di fiducia fra i belligeranti, aiuti umanitari, reintegrazione, riabilitazione, ricostruzione, istruzione nonché monitoraggio e miglioramento della situazione dei diritti umani, comprese le relative misure di accompagnamento;

21. propone che venga prestata tutta l'attenzione alla formazione degli addetti ai controlli, dei mediatori e degli specialisti in materia di trasformazione dei conflitti; sottolinea in particolare la necessità di continuare a istituire basi di dati per

mobilitare all'occorrenza professionisti e gruppi a tutte le fasi di una determinata crisi; a tale riguardo invita la Commissione e gli Stati membri a rivolgersi al governo canadese il quale ha adottato un esempio eccellente con "Canadem";

22. insiste a questo proposito affinché il Consiglio e la Commissione utilizzino in modo ottimale l'esperienza presente negli organi dell'UE; invita il Consiglio ad effettuare una piena valutazione critica del lavoro della Missione di vigilanza dell'Unione europea (EUMM) che ne evidenzi le prospettive future, le possibilità di un'azione comune efficace e flessibile degli osservatori UE con quelli di altre organizzazioni internazionali, in particolare dell'OSCE, le carenze e i possibili nuovi compiti in merito alla costituzione di un Corpo di pace civile europeo e a trasmettere tale valutazione a questo Parlamento;

23. precisa che i compiti del Corpo di pace civile europeo sarebbero di natura esclusivamente civile e finalizzati ad impedire che le situazioni di crisi degenerino in violenza, ricorrendo a tutte le risorse offerte dalla società civile;

24. sottolinea, a tale proposito, la necessità di consentire alle ONG specializzate nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi, sia a livello internazionale che regionale, di dare il loro contributo scientifico e sociale alla prevenzione dei conflitti, se necessario e opportuno con il sostegno della Commissione.

Nel 2003 la DG Ricerca del PE ha commissionato uno studio di fattibilità per la creazione del CPCE. Il rapporto "On the European Civil Peace Corps", a cura di Catriona Gourlay (gennaio 2004) è stato realizzato da Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (Berlino) in cooperazione con International Security Information Service (Bruxelles). ECPC vengono collocati all'interno delle missioni civili PSDC dell'UE e sono considerati uno strumento per la gestione civile delle crisi in quattro aree prioritarie: polizia, stato di diritto, amministrazione civile, protezione civile. Lo studio esplora come la proposta di CPCE potrebbe contribuire alle capacità civili dell'UE per la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la costruzione della pace dopo un conflitto.

Un secondo studio di fattibilità è stato commissionato dalla Commissione Europea. Il rapporto "Feasibility Study on the Establishment of a European Civil Peace Corps (ECPC)", a cura di P.Robert, K.Vilby, L.Aiolfi, R.Otto, è stato pubblicato nel novembre 2005. Lo studio si concentra sulla fattibilità dei ECPC per attività pre- e post-conflitto, e non per le tradizionali attività di cooperazione allo sviluppo. Inoltre, lo studio assume che il profilo dei volontari da impiegare nei ECPC "sarebbe più professionale di volontari giovani o inesperti in ragione della sensibilità del contesto in cui sarebbero schierati." Il rapporto descrive le strutture nazionali e internazionali esistenti per il reclutamento di volontari per lo svolgimento di attività nei paesi terzi di rilevanza per ECPC. Esso guarda anche al potenziale valore aggiunto del nuovo programma rispetto ai programmi esistenti nella regione europea. L'accento è stato posto sul tentativo di identificare in quale misura sia possibile mobilitare tra la società civile degli Stati membri dell'UE le qualificate risorse umane. Infine, anche sul lato dell'offerta, ECPC è stato studiato in relazione ad altri programmi di volontariato dell'UE.

PARTE V I CORPI CIVILI DI PACE ITALIANI

In quest'ultima parte prendiamo in esame l'iniziativa intesa a creare i Corpi Civili di Pace in Italia nell'ottica della loro inclusione in un organico Servizio Civile di Pace.

La riflessione sulla istituzione in Italia dei Corpi Civili di Pace⁷⁹ deve tenere conto sia di quanto già in atto in altri paesi, sia del quadro istituzionale in via di definizione da parte dell'Unione Europea, con particolare attenzione al "Corpo volontario europeo di aiuto umanitario / Iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario" e alle numerose opportunità che sono offerte dai Regolamenti UE prima ricordati per la stabilità e la pace e per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo.

Questi atti normativi dispongono, in prospettiva pluriennale (2014-2020), per la distribuzione di risorse a organizzazioni non governative e enti di governo locale oltre che ad istituzioni governative e ad organizzazioni internazionali. Ambedue questi Regolamenti sono rilevanti anche per l'aiuto che offrono nello elucidare concetti e criteri relativamente a soggetti, finalità, contesti operativi. Proprio questo tipo di 'sussidio' concettuale è utile già nella fase preliminare del processo che porta alla istituzione dei Corpi Civili di Pace. Esso consente infatti di meglio individuare ciò che fa lo specifico del "Corpo civile di pace" rispetto ad altri tipi e aree che prevedono l'impiego di volontari.

Alla luce dei programmi sopra presentati, risulta del tutto evidente che nel definire i compiti dei CCP si debba tentare una corretta divisione del lavoro tra le diverse aree di intervento.

Nello specifico campo dell'aiuto umanitario si collocano due programmi: i White Helmets e il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

Il mandato dei **White Helmets** comprende due settori specifici: l'assistenza umanitaria e la lotta contro la fame e la povertà. I volontari vengono impiegati soprattutto nei paesi membri dell'Organizzazione degli Stati Americani. Mancano dati aggiornati sullo sviluppo di questo programma.

Il **Corpo volontario europeo di aiuto umanitario** / Iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario sarà operativo nel 2015. La Commissione europea ha finanziato per tre anni alcuni progetti pilota. I giovani che sono interessati a fare un'esperienza di assistenza umanitaria potranno rispondere ai bandi della Commissione europea nel quadro del suddetto programma. E' chiaro che l'istituzione del Corpo volontario europeo di aiuto umanitario, prevista dallo stesso Trattato di Lisbona, allontana la possibilità di dar vita, per iniziativa dell'UE, al Progetto di Corpo civile di pace europeo. Dunque questo settore dovrebbe essere escluso da quelli di intervento dei CCP italiani.

Ai fini della istituzione dei CCP è invece molto utile guardare con attenzione al tipo di architettura istituzionale che il Regolamento del PE e del Consiglio dà al Corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

Nel settore dell'osservazione elettorale esiste il **Roster europeo** gestito dalla Commissione europea in collaborazione con i Ministeri degli esteri degli Stati

⁷⁹ F.Tullio (a cura di), *La difesa civile e il progetto caschi bianchi*, Franco Angeli, Milano, 2000; C.Bellini, M.Mascia, M.Spinnato, *Casco Bianco, Difensore dei Diritti umani*, Padova, Associazione Diritti Umani Sviluppo Umano, 2004; A.Papisca, *Riflessione preliminare ad un progetto di fattibilità per l'istituzione del Corpo Civile di Pace (Servizio Civile di Pace) in Italia. Il primato dei diritti umani, della nonviolenza e della politica per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti*, in "Pace diritti umani – Peace Human Rights", 2, 2007, pp. 83-98.

membri. Dunque anche questo settore dovrebbe essere escluso da quelli di intervento dei CCP italiani.

Gli **United Nations Volunteers** vengono impiegati in progetti di Agenzie internazionali, in particolare UNDPKO, UNDP, UNHCR, WFP. E' richiesta una qualificata esperienza professionale ad eccezione per i UN Youth Volunteers. I settori di impiego dei volontari vanno dalla cooperazione allo sviluppo all'aiuto umanitario, dal monitoraggio dei diritti umani all'osservazione elettorale, dall'assistenza sanitaria all'assistenza legale. Non sembra si occupino in senso stretto di trasformazione nonviolenta dei conflitti.

L'esperienza dei **US Peace Corps** ha un carattere marcatamente governativo e per certi aspetti patriottico. La nomina del Direttore e Vice Direttore dei Peace Corps è presidenziale e coinvolge il Senato, inoltre i volontari dei Peace Corps operano soltanto nei paesi che hanno formalmente richiesto la presenza di volontari al Governo degli Stati Uniti. E' la stessa agenzia governativa che gestisce la progettualità e il processo di selezione. Non propongono un approccio partecipativo allo sviluppo.

Il mandato del **Servizio Civile di Pace tedesco** è quello che più si avvicina all'idea dei Corpi Civili di Pace italiani.

18. I Corpi Civili di Pace italiani (CCP)

Quale dovrebbe essere lo specifico dei Corpi Civili di Pace?

L'identità del Corpo civile di pace si qualifica alla luce di parametri che attengono sia al contesto comunitario-territoriale in cui operare sia agli obiettivi delle missioni civili di pace.

Per la caratterizzazione del contesto, il riferimento è innanzitutto alla condizione "di crisi" in cui versa un determinato territorio in ragione di conflittualità interna di varia matrice e natura, instabilità politica, minaccia alla democrazia, violazioni estese e reiterate dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Evidentemente, in un medesimo contesto possono sussistere collegamenti e sovrapposizioni fra attività svolte a titolo di Corpo civile di pace e attività di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario.

E' appena il caso di sottolineare che nei contesti di crisi, lo specifico del Corpo civile di pace sta nel porre in atto comportamenti e tecniche che mirano a prevenire l'aggravarsi della situazione e a "trasformare" il conflitto mediante attività di interposizione, mediazione, dialogo, riconciliazione, promozione dei diritti umani e dei principi democratici, informazione, comunicazione, co-educazione.

Altro contesto che interessa il servizio civile di pace è quello tipico dei processi di *peace-building* post-conflitto violento. La tipologia delle operazioni del *peace-building* classico è nota ed è utilmente ripresa e arricchita dal citato Regolamento UE per la pace e la stabilità.

Il consenso e l'accettazione da parte della comunità locale interessata sono determinanti ai fini della legittimazione sostanziale e dell'efficacia del Corpo civile di pace. Nel contesto in cui si opera a titolo di Corpo civile di pace, dovrebbero preesistere già contatti con persone, organizzazioni di base (community based organisations, CBOs), scuole, enti di governo locale.

Ciò che contribuisce a connotare, in maniera fortemente identitaria, questo tipo di servizio civile nel duplice contesto di crisi e di dopo-conflitto, è costituito dal fatto che il lavoratore di pace, diversamente dal personale civile delle missioni internazionali, si inserisce nel territorio, vive quotidianamente accanto a persone, famiglie e gruppi, condivide le preoccupazioni e i bisogni specialmente di coloro che sono più vulnerabili, si fa accettare come persona che in qualche modo partecipa quotidianamente alla vita di una determinata comunità. Insomma, non è controllore o

valutatore o osservatore 'esterno' inviato da governi nazionali o da istituzioni intergovernative. E' soggetto attivo di società civile globale. La sua "accettazione" da parte delle comunità locali discende in buona misura dalla convinzione che i lavoratori di pace operano in completa autonomia dai governi e dalle imprese private. Il lavoratore di pace partecipa attivamente alla costruzione di ponti fra territori, fa interagire le parti più fertili di territori fra loro anche molto distanti. Ha il senso profondo del territorio, del territorio come laboratorio di pace positiva, del territorio-non-confine.

Il Corpo civile di pace opera in via completamente autonoma rispetto alle missioni di pace 'ufficiali' degli stati e delle organizzazioni intergovernative, specie se queste comportano l'impiego di personale militare. Non sono naturalmente escluse forme di comunicazione e collegamento, ma la loro attivazione va prudentemente soppesata al fine di evitare che la popolazione locale percepisca il servizio civile di pace come 'para governativo' e lo renda quindi vulnerabile rispetto a rapimenti, attentati, ecc.

L'approccio che informa il servizio civile di pace è quello onusiano "peace human rights", fatto proprio dall'UE e dalla OSCE, che rispecchia anche l'esperienza della "via istituzionale alla pace" che si è sviluppata nel nostro paese attraverso iniziative quali: la norma pace-diritti umani negli statuti di Comuni, Province e Regioni; l'adozione di leggi regionali sulla pace e i diritti umani; la serie di Assemblee dell'ONU dei Popoli collegate alla storica Marcia per la Pace Perugia-Assisi; il preciso e costante riferimento alla Carta delle NU e al Diritto internazionale dei diritti umani nei documenti del movimento per la pace; la campagna per il rafforzamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite e quella per l'istituzione della Corte penale internazionale; l'ordine del giorno per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace approvato, a partire dagli inizi di quest'anno, in centinaia di Consigli comunali; i corsi di laurea e di laurea magistrale e i master sui diritti umani, la pace e la democratizzazione

in Italia, gli enti di governo locale, in virtù del fatto di collegarsi esplicitamente, attraverso la norma statutaria pace-diritti umani, sia con la Costituzione nazionale sia con le fonti del diritto internazionale dei diritti umani e della pace, si fanno assertori dell'effettività di questo nuovo diritto umanocentrico e così rafforzano la loro legittimazione ad agire per la pace, i diritti umani, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà al di là e al di sopra dei confini nazionali, cioè nello spazio *trans-territoriale* che è proprio dei diritti umani e la cui agibilità si ispira al principio secondo cui "il riconoscimento della dignità di tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo" (*incipit* della Dichiarazione universale). E' la scelta forte e irrevocabile della "via istituzionale democratica alla pace" - via nonviolenta per definizione - che contribuisce, tra l'altro, a sviluppare i rapporti di collaborazione tra le istituzioni locali e il mondo dell'associazionismo e del volontariato e favorisce la convergenza delle forze pacifiste al di là delle differenti ascendenze ideologiche.

Normativa di riferimento

Legge 27 dicembre 2013, n. 147 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 302 del 27 dicembre 2013 (Legge di stabilità 2014)

253. Per le finalità di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 della legge 6 marzo 2001, n. 64, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, per l'istituzione in via sperimentale di un contingente di Corpi Civili di Pace destinato alla formazione e alla sperimentazione della presenza di 500 giovani volontari da impegnare in azioni di pace non governative

nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto o nelle aree di emergenza ambientale. All'organizzazione del contingente si provvede ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77.

Decreto Legislativo 5 aprile 2002, n. 77 - "Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64"

Art.12

Servizio civile all'estero

1. I soggetti di cui all'articolo 3 possono essere inviati all'estero anche per brevi periodi e per le finalità previste dall'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge 6 marzo 2001, n. 64, nelle forme stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri.

2. Al fine dell'eventuale verifica preventiva e successiva dei progetti da realizzare all'estero, nonché del loro monitoraggio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri può ricorrere, attraverso il Ministero degli affari esteri e di intesa con esso al supporto degli uffici diplomatici e consolari all'estero.

Legge 6 marzo 2001, n. 64 - Istituzione del servizio civile nazionale

Capo I - Disposizioni relative alla istituzione del servizio civile nazionale

1. Principi e finalità.

1. È istituito il servizio civile nazionale finalizzato a:

a) concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari;

b) favorire la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale;

c) promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona ed alla educazione alla pace fra i popoli;

d) partecipare alla salvaguardia e tutela del patrimonio della Nazione, con particolare riguardo ai settori ambientale, anche sotto l'aspetto dell'agricoltura in zona di montagna, forestale, storico-artistico, culturale e della protezione civile;

e) contribuire alla formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani mediante attività svolte anche in enti ed amministrazioni operanti all'estero.

Principi fondamentali

I Corpi Civili di Pace sono da intendere quei gruppi di volontari che agiscono, a sostegno e con la partecipazione attiva di attori locali, per contribuire in modo imparziale al conseguimento di obiettivi quali la promozione dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto, la prevenzione e trasformazione nonviolenta dei conflitti, il rispetto reciproco delle differenze tra persone, la parità di genere, la solidarietà internazionale e la cooperazione allo sviluppo umano, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona e all'educazione alla pace fra i popoli.

L'azione dei Corpi Civili di Pace trae fondamento dalla Costituzione della Repubblica italiana, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite "sul diritto e sulla responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere i diritti umani universalmente riconosciuti e libertà fondamentali" (Dichiarazione sui difensori dei diritti umani) e da altri strumenti sui diritti umani adottati nell'ambito delle Nazioni Unite, nonché dagli strumenti giuridici regionali in materia di diritti umani, quali in particolare la Convenzione europea sui diritti umani, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e i pertinenti articoli del Trattato di Lisbona.

I Corpi Civili di Pace operano per perseguire gli obiettivi della sicurezza umana, intesa come sicurezza personale, sociale, alimentare, ambientale, economica e culturale, in particolare per tutelare i diritti fondamentali della persona e dei popoli, prevenire i conflitti e garantire condizioni di dialogo e di convivenza tra i popoli, nonché sostenere la partecipazione attiva alla vita politica e sociale.

Aree di intervento

L'attività dei Corpi Civili di Pace si esplica in aree:

- a) di prevenzione di un conflitto;
- b) di costruzione della pace dopo un conflitto;
- c) di gestione civile di una crisi;
- d) di emergenza ambientale.

L'intervento dei Corpi Civili di Pace è presunto realizzarsi in campi d'azione quali, in particolare:

- a) sostegno a misure volte a promuovere e difendere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dei relativi strumenti internazionali;
- b) sostegno ai processi di democratizzazione a livello locale, nazionale e internazionale e di rafforzamento dello stato di diritto;
- c) sostegno alle attività legate alla giustizia penale internazionale, ai processi di giustizia di transizione e ai meccanismi per la verità e la riconciliazione;
- d) sostegno ai processi volti a promuovere nelle aree di crisi un clima di fiducia, la mediazione, il dialogo e la riconciliazione, con particolare riferimento alle tensioni intracomunitarie;
- e) sostegno a misure di assistenza e riabilitazione delle vittime di violenza, di reinserimento nella società civile degli ex combattenti e delle loro famiglie, nonché a misure volte ad affrontare il problema dei bambini e delle donne soldato;
- f) sostegno a misure volte ad assicurare che, in situazioni di crisi e di conflitto siano adeguatamente soddisfatte le esigenze specifiche di donne e bambini;
- g) sostegno a misure volte a promuovere lo sviluppo e l'organizzazione della società civile locale e la sua partecipazione al processo politico, comprese le misure atte a promuovere il ruolo delle donne in tali processi e l'indipendenza e il pluralismo dei media;
- h) sostegno al funzionamento degli organismi di governo locale;
- i) sostegno, protezione e assistenza ai difensori dei diritti umani come definiti dalla Dichiarazione sui difensori dei diritti umani;
- l) attività di sostegno a profughi e sfollati e facilitazione dei rapporti con le comunità residenti;
- m) educazione e formazione alla pace, ai diritti umani, al dialogo interculturale e alla parità di genere;
- n) sostegno alla popolazione civile che fronteggia emergenze ambientali che possono generare instabilità e conflitti.

Le attività dei Corpi Civili di Pace non possono essere condotte tramite interventi congiunti con attori militari al fine di salvaguardarne la neutralità e l'indipendenza.

I Volontari non sono mobilitati nell'ambito di operazioni condotte nel quadro di conflitti armati internazionali e non internazionali.

La mobilitazione risponde alle esigenze reali espresse a livello locale dalle organizzazioni d'accoglienza.

Il Volontario del Corpo civile di pace

Il “volontario” è “una persona che sceglie, liberamente e senza scopo di lucro, di impegnarsi in attività che vadano a beneficio di una comunità e della società in generale”.

Per lo svolgimento delle funzioni prima descritte il profilo del volontario, data la sensibilità del contesto nel quale verrebbe dispiegato, è quello di una persona con un titolo di studio universitario nel campo delle relazioni internazionali, dei diritti umani e della pace, una buona esperienza di volontariato a livello locale o internazionale, un’ottima conoscenza delle lingue straniere, spiccate abilità nella comunicazione e cooperazione interculturale.

Il giovane privo di questo profilo, ma che tuttavia vuole fare un’esperienza di volontariato internazionale, può scegliere di fare il Servizio Civile Nazionale all’estero o il Servizio Volontario Europeo.

E’ importante precisare che il volontario dei CCP non è un cooperante, non è un operatore umanitario, non è un “militante” di una ONG, non è parte della componente civile di una operazione di peacekeeping delle NU, non è parte di una missione civile dell’Unione Europea.

Selezione

Sulla base di una valutazione preliminare delle necessità dei paesi terzi effettuata dalle organizzazioni di invio dei volontari insieme con le organizzazioni d'accoglienza e altri operatori pertinenti, le organizzazioni d'invio individuano e selezionano i candidati volontari.

La selezione delle candidature sarà effettuata sulla base dei seguenti criteri:

- valutazione del curriculum del candidato;
- coerenza del curriculum con le attività dei CCP;
- titolo di studio;
- conoscenza delle lingue;
- esperienze di volontariato;

Verranno inoltre considerati come criteri preferenziali:

- possesso della Laurea della Classe L-36 Scienze politiche e delle relazioni internazionali o della Classe L-37 Scienze sociali per la cooperazione, lo sviluppo e la pace;
- possesso della Laurea magistrale della Classe LM-52 Relazioni internazionali;
- esperienze internazionali di volontariato / internship presso organizzazioni internazionali governative e nongovernative.

Formazione

Il Dipartimento per la Gioventù e il Servizio Civile Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri stabilisce un programma di formazione per preparare i candidati volontari da impiegare nei Corpi Civili di Pace. Il programma di formazione è elaborato e attuato da qualificati Centri di ricerca e formazione universitari nel campo dei diritti umani e della pace.

La preparazione dei volontari da impiegare nei CCP deve essere di alto livello anche perché saranno inevitabili i paragoni con altre esperienze.

La portata individuale e il contenuto della formazione che ogni candidato deve effettuare sono determinati dalla pertinente organizzazione di invio, in consultazione con l'organizzazione d'accoglienza, in base alle esigenze e tenendo conto della precedente esperienza del volontario candidato e della mobilitazione prevista. Il

programma di formazione comporta una valutazione del grado di preparazione dei candidati volontari.

Sono considerati Volontari dei CCP i candidati che superano la valutazione. Essi sono inseriti nella banca dati dei Corpi Civili di Pace.

La *formazione generale* dovrebbe fornire al volontario conoscenze relative all'Organizzazione internazionale per i diritti umani e la pace, al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto internazionale penale e ai rispettivi sistemi di garanzia, ai meccanismi di monitoraggio dei diritti umani, ai processi di democratizzazione, allo sviluppo di capacità per la prevenzione e la trasformazione del conflitto.

La *formazione specifica* dovrebbe fornire al volontario conoscenze relative alla situazione politica locale, alla storia e alla cultura del paese in cui va ad operare, alla lingua locale, ecc.

Sono numerosi i giovani laureati in relazioni internazionali, diritti umani, pace che sono preparati a svolgere le funzioni previste per i CCP e per loro questa esperienza può rappresentare un "primo passo" per entrare nel mondo del lavoro in un settore coerente con gli studi compiuti.

Le organizzazioni di invio

Enti e organizzazioni iscritte all'albo di cui all'art. 5,1, del decreto legislativo 77/2002, che abbiano una competenza riconosciuta nei campi d'azione previsti per i Corpi Civili di Pace e una esperienza almeno triennale nella realizzazione di progetti di Servizio Civile Nazionale all'estero.

La rete dei Corpi Civili di Pace

Il Dipartimento per la Gioventù e il Servizio Civile Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituisce la Rete dei Corpi Civili di Pace, che riunisce i candidati volontari e i volontari dei Corpi Civili di Pace che hanno partecipato all'iniziativa; le organizzazioni di invio e di accoglienza.

La Rete dei Corpi Civili di Pace ha il compito di facilitare le interazioni e costituire una piattaforma per lo scambio di conoscenze, informazioni, buone prassi; facilitare la costituzione di partenariati e l'elaborazione di progetti comuni; costituire uno strumento per migliorare l'azione dei Corpi Civili di Pace e promuovere un monitoraggio e una valutazione efficaci.

Status dei lavoratori di pace

Un punto delicato riguarda lo status dei lavoratori di pace in missione all'estero (in Germania si usa espressamente l'espressione "lavoratori di pace"). Occorre prendere in seria considerazione l'idea che vengano muniti di un passaporto speciale, che ne attesti la qualifica di appartenenti a Corpi Civili di Pace, quindi la loro neutralità attiva a difesa di tutti i diritti umani per tutti a cominciare dal diritto alla vita e alla pace. Utile a questo scopo è il riferimento alla già citata Dichiarazione delle Nazioni Unite "sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di proteggere e promuovere i diritti e le libertà universalmente riconosciuti", dell'8 marzo 1999. In quanto 'difensori dei diritti umani', i lavoratori di pace sono pienamente legittimati a operare dentro e fuori del proprio paese, secondo quanto espressamente stabilisce l'art. 1 di tale Dichiarazione.

Nelle "linee guida sui diritti umani" adottate dal Consiglio dell'Unione Europea, l'UE si è impegnata a proteggere i difensori dei diritti umani ovunque essi operino.

Alla luce di queste aperture, il Ministero Affari Esteri potrebbe farsi parte attiva in seno all'Unione Europea, avvalendosi in particolare dell'appoggio del Parlamento

Europeo, per l'istituzione appunto di un passaporto speciale per i lavoratori dei CCP in missione.

Collegato a questo tema è il riconoscimento del lavoro di pace all'estero come 'lavoro' a pieno titolo, con tutte le garanzie sociali che gli pertengono.

E' importante assicurare che le donne facciano parte su un piede di parità al personale dei Corpi Civili di Pace.

19. Come procedere per la istituzionalizzazione del “Servizio Civile di Pace” (SCP)

In questa sede ci limitiamo a suggerire i primi passi.

Il SCP potrebbe essere collocato presso il Dipartimento per la Gioventù e il Servizio Civile Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale parte integrante del Servizio Civile Nazionale.

I Ministeri degli Affari Esteri e del Lavoro e delle Politiche Sociali dovrebbero procedere di concerto.

La prima tappa potrebbe consistere nell'investire ufficialmente un ristretto gruppo di esperti del compito di preparare il progetto di fattibilità guardando soprattutto alla positiva esperienza del Servizio Civile di pace tedesco.

La seconda tappa potrebbe consistere nella creazione del “Forum del Servizio Civile di Pace”, composto dai rappresentanti delle associazioni e da quelli dei Ministeri interessati e degli Enti locali (in particolare di quelli dotati di Statuto contenente la norma 'pace diritti umani' e di Leggi regionali specifiche in materia).

Il Forum potrebbe, tra l'altro:

- monitorare la fenomenologia delle crisi, auspicabilmente in collegamento con strutture analoghe già operanti a livello internazionale, allo scopo precipuo di segnalare con tempestività quelle situazioni che più di altre si prestano per il dispiegamento di Corpi Civili di Pace;
- mettere a punto percorsi formativi per i lavoratori della pace in collaborazione con le università che svolgono attività di formazione e ricerca segnatamente in materia di diritti umani, pace, risoluzione dei conflitti.
- svolgere funzioni di monitoraggio periodico sulla implementazione dei progetti CCP e di valutazione periodica che ne esamina l'efficienza, l'efficacia e l'impatto in relazione agli obiettivi dei CCP;
- promuovere la stipula di MoU con le Agenzie internazionali;
-

L'operazione intesa a istituzionalizzare il Servizio Civile di Pace dovrebbe essere presentata all'UE come contributo dell'Italia alla gestione civile delle crisi. Inoltre il Servizio potrebbe, attraverso il Dipartimento, partecipare ai bandi della Commissione europea che saranno lanciati nel quadro del Regolamento (UE) N. 230/2014 che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace e del Regolamento (UE) N. 235/2014 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo.

20. La campagna per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace

Per l'Italia, l'istituzione del Corpo civile di pace significa anche agire coerentemente in seno al Consiglio diritti umani delle NU dove è attualmente in discussione la bozza di una Dichiarazione sul diritto alla pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Per iniziativa congiunta del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, della Cattedra UNESCO Diritti Umani, Democrazia e Pace della stessa Università e del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, oltre 200 Consigli comunali di Città grandi e piccole – da Sondrio a Ragusa, da Rovereto a Crotone, da Reggio Emilia a Napoli, da Ferentino a Noci, da Este a Ponte San Nicolò – hanno finora approvato un Ordine del giorno (v. allegato) per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace. Anche i Consigli regionali del Veneto, delle Marche, dell'Emilia Romagna e del Friuli Venezia Giulia hanno approvato la stessa mozione.

Con questa iniziativa i Comuni italiani si stanno dimostrando direttamente interessati al dibattito in corso a Ginevra anche per il fatto che in numerosi loro Statuti figura una norma che, richiamando contestualmente la Costituzione Italiana e il Diritto internazionale dei diritti umani, riconosce la pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli: un fatto tuttora unico al mondo. Si può a giusto titolo affermare che la normativa subnazionale italiana precede la formale positivizzazione giuridica internazionale.

Forti di questa pionieristica legittimazione, una delegazione guidata dalla presidenza del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti umani e dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova, si è recata a Ginevra il 23 giugno scorso. Hanno fatto parte del gruppo, oltre ad alcuni Sindaci, anche i rappresentanti della Cattedra Unesco Diritti Umani, Democrazia e Pace, della Reggenza della Fondazione Campana dei Caduti di Rovereto, del Sacro Convento di San Francesco d'Assisi. Accolta cordialmente e con interesse nella sede delle Nazioni Unite, al Palais des Nations, la delegazione ha avuto incontri con il Rappresentante permanente dell'Italia alle Nazioni Unite a Ginevra, Ambasciatore Maurizio Enrico Serra, con il Presidente del Gruppo di lavoro intergovernativo per la preparazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace, Ambasciatore Christian Guillermet Fernandez (Costarica), con l'Osservatore permanente della Santa Sede, Mons. Silvano M. Tomasi, con il Dr. Gianni Magazzeni, dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Dopo approfonditi scambi di opinione, i Sindaci facenti parte della delegazione, indossata la fascia tricolore, hanno consegnato alle suddette personalità un dossier contenente le copie conformi delle prime cento delibere relative all'Ordine del giorno. L'iniziativa italiana è stata ritenuta originale e utile ed è stato espresso l'incoraggiamento a renderne partecipi gli enti di governo locale anche di altri paesi.

Il principale risultato della missione, ampiamente positivo, è che si è attivato un canale di comunicazione diretta con ambienti onusiani ad alto livello che riconoscono i promotori dell'iniziativa di *city diplomacy* come interlocutori pienamente legittimati a formulare proposte e farle conoscere.

Il 3 luglio è avvenuto anche l'incontro al Senato della Repubblica, con ampia partecipazione di Sindaci e rappresentanti di associazioni. Il dossier con le prime cento delibere è stato consegnato al Presidente della Commissione Diritti Umani, Luigi Manconi, e al Presidente del Senato, Pietro Grasso, ai quali è stato chiesto di portare il contenuto dell'ordine del giorno all'attenzione dell'Aula. La risposta è stata positiva.

Nel frattempo, dal 30 giugno al 4 luglio, si è riunito a Ginevra per la seconda volta il Gruppo di lavoro intergovernativo del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite per discutere di una nuova bozza di Dichiarazione, preparata dal suo Presidente, con un contenuto che è sostanzialmente diverso da quello inizialmente elaborato dal Comitato Consultivo (organo di esperti indipendenti) dello stesso Consiglio.

Nel nuovo testo, oggetto ora di consultazioni con governi, ONG e università che si protrarranno fino all'inizio del prossimo anno, l'approccio non è quello della 'positivizzazione' giuridico-formale di un diritto fondamentale – diritto della persona e dei popoli alla pace -, con contestuale specificazione di precisi obblighi in capo alla controparte principale (gli Stati). E' invece quello di uno stringato documento (5 articoli rispetto ai 14 della bozza del Comitato Consultivo) che evita di esplicitare che la pace è un 'diritto' fondamentale e raccomanda alcune linee-guida relative alla 'cultura' della pace "per guidare tutti i soggetti interessati (stakeholders) nelle loro attività riconoscendo la suprema importanza di praticare la tolleranza, il dialogo, la cooperazione e la solidarietà fra tutti i soggetti interessati quale mezzo per promuovere la pace mondiale attraverso i diritti umani e, a tal fine, ridurre e prevenire progressivamente la guerra e la violenza armata ...".

Il testo (palesamente generico, non innovativo, anzi elusivo) dell'articolo 1 recita: "Ognuno ha diritto alla promozione, protezione e rispetto di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, in particolare del diritto alla vita, in un contesto in cui tutti i diritti umani, la pace e lo sviluppo sono pienamente realizzati".

Come si vede, non c'è traccia di 'diritto alla pace'. La nuova versione è frutto di compromesso, gradito in particolare agli Stati Uniti e all'UE i quali non vogliono sentire parlare di 'diritto' e di correlati 'obblighi' giuridicamente vincolanti, nonché a governi non europei che insistono, tra l'altro, sui temi della sovranità e dell'integrità territoriale degli Stati.

Sul fronte opposto sono mobilitate le ONG con status consultivo all'Ecosoc, le quali giustamente reclamano che l'oggetto principale della futura Dichiarazione deve essere il riconoscimento della pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli, denunciano che nella nuova bozza 'intergovernativa' è stato ignorato il contenuto della bozza del Comitato Consultivo, chiedono che sia recuperata la parte sostanziale di quest'ultima e siano, tra l'altro, previste puntuali misure di monitoraggio riguardo all'implementazione della Dichiarazione.

Non c'è dubbio sul fatto che la nuova versione disattende il mandato conferito dal Consiglio Diritti Umani al Gruppo di lavoro intergovernativo, che è appunto quello di dar vita ad uno strumento che espliciti il formale 'riconoscimento giuridico' di un diritto fondamentale, cioè il suo ingresso nel vigente diritto internazionale.

Concretamente, occorre agire affinché il Gruppo di lavoro intergovernativo, in corretta ottemperanza al mandato conferitogli, metta a punto il testo di una Dichiarazione che, partendo dal supremo diritto alla vita, recepisca alla lettera il contenuto dell'articolo 1 della bozza del Comitato Consultivo del Consiglio Diritti Umani, che recita:

"1. Gli individui e i popoli hanno diritto alla pace. Questo diritto deve essere realizzato senza alcuna distinzione o discriminazione per ragioni di razza, discendenza, origine nazionale, etnica o sociale, colore, genere, orientamento sessuale, età, lingua, religione o credo, opinione politica o altra, condizione economica o ereditaria, diversa funzionalità fisica o mentale, stato civile, nascita o qualsiasi altra condizione. 2. Gli Stati, individualmente o congiuntamente, sono controparte principale (*duty-holders*) del diritto alla pace. 3. Il diritto alla pace è universale, indivisibile, interdipendente e interrelato. 4. Gli Stati sono tenuti per

obbligo giuridico a rinunciare all'uso e alla minaccia della forza nelle relazioni internazionali. 5. Tutti gli Stati, in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, devono usare mezzi pacifici per risolvere qualsiasi controversia di cui siano parte. 6. Tutti gli Stati devono promuovere lo stabilimento, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale in un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e sulla promozione di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, compresi il diritto allo sviluppo e il diritto dei popoli all'autodeterminazione”.

Si fa notare che il diritto alla pace è un diritto-strategia, che ricapitola e, allo stesso tempo, specifica, un insieme di ineludibili contenuti operativi. La Dichiarazione dovrebbe pertanto fare riferimento, sempre nell'ottica diritto/obbligo, a temi quali la sicurezza umana, il disarmo, l'educazione e la formazione alla pace, il diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare, il peacekeeping e il peacebuilding, i Corpi Civili di Pace, il diritto allo sviluppo, il diritto all'ambiente, i diritti delle vittime e dei gruppi vulnerabili, dei rifugiati e dei migranti, gli obblighi di attuazione, forme e strumenti di monitoraggio.



Coordinamento Nazionale Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani

Italian Coordination of Local Authorities for Peace and Human Rights

Via della Viola, 1 (06122) Perugia (Italy) • tel +39 075 5722479 • fax +39 075 5721234

e-mail: info@entilocalipace.it • www.entilocalipace.it

Abbiamo diritto alla pace!

Ordine del Giorno per il riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace

Il Consiglio Comunale (Provinciale o Regionale) di

preoccupato per il persistente dilagare di guerre e conflitti violenti in numerose aree del pianeta, a partire dal Mediterraneo, dal Medio Oriente, dall’Africa e dalla stessa Europa;

vista l’importante iniziativa assunta dal Consiglio Diritti Umani dell’Onu tesa a predisporre una Dichiarazione delle Nazioni Unite sul Diritto alla Pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli;

condividendo l’auspicio di Papa Francesco affinché “si possa giungere all’effettiva applicazione nel diritto internazionale del diritto alla pace, quale diritto umano fondamentale, pre-condizione necessaria per l’esercizio di tutti gli altri diritti”;

determinato a far sì che la ricorrenza del 100° anniversario dello scoppio della prima guerra mondiale stimoli l’avvio di una capillare mobilitazione per cancellare il funesto diritto degli stati di preparare e fare la guerra (*ius ad bellum*) e inaugurare l’era del diritto alla pace positiva (*ius ad pacem*);

convinto che il disarmo, lo sviluppo umano e la cooperazione internazionale sono indispensabili per affrontare l’attuale crisi economica nel rispetto dei principi della giustizia sociale e dell’interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani: economici, sociali, civili, politici, culturali;

considerato che, una volta adottata dall’Assemblea Generale, la Dichiarazione sul Diritto alla Pace:

- renderà più evidenti e improcrastinabili gli obblighi degli stati a cominciare dal disarmo reale e dal potenziamento e la democratizzazione delle Nazioni Unite e delle altre legittime istituzioni multilaterali;
- darà impulso a nuove iniziative per promuovere il rispetto di tutti i diritti umani per tutti, lo stato di diritto, lo stato sociale e i principi democratici;
- contribuirà allo sviluppo della cultura universale dei diritti umani mediante la realizzazione di adeguati programmi di educazione e formazione, in particolare dei giovani, alla pace, ai diritti umani, alla cittadinanza democratica e al dialogo interculturale;

consapevole che pace sociale e pace internazionale sono fra loro interdipendenti e indissociabili come proclama l’articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani: “Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati”;

preso atto della Campagna internazionale per il riconoscimento del diritto umano alla pace promossa dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani e dalla Cattedra Unesco Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova e dalla Rete della PerugiaAssisi che intende tra l'altro contribuire alla messa a punto del testo della Dichiarazione con proposte da trasmettere all'apposito Gruppo di lavoro intergovernativo del Consiglio Diritti Umani,

preso atto con soddisfazione che è avvenuto il preannunciato incontro a Ginevra presso la sede delle Nazioni Unite il 23 giugno 2014, nel corso del quale una delegazione del Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, con la partecipazione del Centro Diritti Umani e della Cattedra Unesco dell'Università di Padova e del Sacro Convento di San Francesco d'Assisi, ha consegnato il dossier contenente le prime cento delibere di Comuni, Province e Regioni, al Presidente del Gruppo di lavoro intergovernativo, al Rappresentante Permanente dell'Italia, all'Osservatore Permanente della Santa Sede, all'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, nonché ad alcune organizzazioni non governative,

convinto che il successivo incontro al Senato il 3 luglio 2014 con il Presidente della Commissione per i Diritti Umani e con il Presidente del Senato, ai quali una delegazione di Sindaci ha consegnato il citato dossier delle cento delibere, costituisce un primo significativo impegno del Parlamento a favore del riconoscimento internazionale del diritto umano alla pace,

auspicando che questa iniziativa di 'diplomazia delle città' (*City diplomacy*) per la pace e i diritti umani prosegua con sempre più ampia e convinta partecipazione degli Enti locali e delle associazioni in Italia e in altri paesi,

condividendo il contenuto della bozza di Dichiarazione sul diritto alla pace, quale elaborata dal Comitato Consultivo del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, apprezzandone in particolare la visione di ordine mondiale e il collegamento operato tra i diritti della persona e i diritti dei popoli,

agendo in conformità agli articoli 2 e 11 della Costituzione e ai pertinenti principi e norme del diritto internazionale dei diritti umani;

richiamando l'articolo _____ dello Statuto comunale (provinciale o regionale) in cui si stabilisce che (*trascrivere l'articolo dello statuto in cui si riconosce il diritto alla pace*)

richiamando altresì quanto dispone l'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato dall'Italia nel 1977: "Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge";

fermamente determinato a dare puntuale e coerente attuazione alle suddette norme nella piena consapevolezza delle responsabilità che incombono all'ente di governo locale quale polo basilare della sussidiarietà e erogatore primario di servizi essenziali per i propri cittadini;

riaffermando pertanto il diritto del Comune (della Provincia) di _____ a partecipare ai processi decisionali internazionali che più direttamente attengono ai diritti fondamentali della persona e dei popoli, a ciò legittimato dallo Statuto comunale e dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1998 "sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e realizzare i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciuti";

facendosi interprete delle aspirazioni dei cittadini a che si proceda speditamente nella costruzione di un mondo più giusto, nonviolento, democratico e solidale;

richiamando la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 67/173 del 22 marzo 2013, che raccomanda di promuovere la pace "quale requisito vitale per il pieno godimento di tutti i diritti umani di tutti";

il Consiglio comunale (provinciale o regionale) di

plaude e sostiene l'iniziativa del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite tesa a riconoscere la pace quale diritto umano fondamentale della persona e dei popoli;

chiede al Parlamento e al Governo italiano di partecipare attivamente alla messa a punto del testo della Dichiarazione, innanzitutto affinché sia recepito quanto enunciato dall'articolo 1 della bozza di Dichiarazione elaborata dal citato Comitato Consultivo, il cui testo così recita:

1. Gli individui e i popoli hanno diritto alla pace. Questo diritto deve essere realizzato senza alcuna distinzione o discriminazione per ragioni di razza, discendenza, origine nazionale, etnica o sociale, colore, genere, orientamento sessuale, età, lingua, religione o credo, opinione politica o altra, condizione economica o ereditaria, diversa funzionalità fisica o mentale, stato civile, nascita o qualsiasi altra condizione.
2. Gli Stati, individualmente o congiuntamente, o quali membri di organizzazioni multilaterali, sono controparte principale (*duty-holders*) del diritto alla pace.
3. Il diritto alla pace è universale, indivisibile, interdipendente e interrelato.
4. Gli Stati sono tenuti per obbligo giuridico a rinunciare all'uso e alla minaccia della forza nelle relazioni internazionali.
5. Tutti gli Stati, in conformità ai principi della Carta delle Nazioni Unite, devono usare mezzi pacifici per risolvere qualsiasi controversia di cui siano parte.
6. Tutti gli Stati devono promuovere lo stabilimento, il mantenimento e il rafforzamento della pace internazionale in un sistema internazionale basato sul rispetto dei principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e sulla promozione di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, compresi il diritto allo sviluppo e il diritto dei popoli all'autodeterminazione.

chiede altresì al Parlamento e al Governo di attivarsi presso le istituzioni dell'Unione Europea (Premio Nobel per la Pace 2012) e i governi degli Stati membri affinché, in coerenza con i valori proclamati nel Trattato di Lisbona e nella Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, adottino una posizione comune favorevole all'iniziativa del Consiglio Diritti Umani e diano un fattivo contributo alla stesura della Dichiarazione sul Diritto alla Pace;

invita le Commissioni Diritti Umani del Senato e della Camera ad adottare il presente Ordine del giorno;

invita il Sindaco (il Presidente...) a trasmettere il presente Ordine del giorno ai Sindaci dei Comuni gemellati nell'auspicio che decidano di partecipare alla campagna per il riconoscimento internazionale del diritto alla pace;

aderisce e si impegna a partecipare attivamente alla Campagna internazionale per il riconoscimento del diritto umano alla pace promossa dal Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani, dal Centro di Ateneo per i Diritti Umani e dalla Cattedra Unesco Diritti Umani, Democrazia e Pace dell'Università di Padova e dalla Rete della PerugiaAssisi.