

Tesina finale
corso per Operatori di Pace e Mediatori
dei Conflitti
2005-2006

I CORPI CIVILI DI PACE
EUROPEI: STORIA E
PROSPETTIVE FUTURE

Maria Dorigatti

Indice generale

Glossario.....	2
Introduzione	3
Storia ed evoluzione dei Corpi Civili di Pace Europei.....	4
I gruppi di pressione europei per la creazione del CCPE.....	12
Ruoli e attività del CCPE secondo le ONG.....	14
Strumenti internazionali di gestione delle crisi: analisi e collegamenti con il CCPE.....	16
Gli studi di fattibilità e le attuali prospettive di sviluppo del CCPE.....	19
Possibile struttura del CCPE.....	20
Caratteristiche del personale del CCPE.....	21
Training del CCPE.....	23
Possibili attività del CCPE.....	23
Metodi di finanziamento del CCPE.....	24
Conclusioni.....	25
Bibliografia.....	28
Sitografia.....	29

Glossario

ABBREVIAZIONI	SIGNIFICATI
ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
AU	Organizzazione per l'Unità Africana
CCPE	Corpo Civile di Pace Europeo o Corpi Civili di Pace Europei
CFSP	Common Foreign and Security Policy
ECHO	European Community Humanitarian Office
ENCPS	European Network for Civil Peace Service
EOR	Election Observation Roster
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
EPSO	European Personnel Selection Office
EVHAC	European Voluntary Humanitarian Aid Corps
JPO	Junior Professional Officer
ODIHR	Office for Democratic Institution and Human Rights
ONG	Organizzazione Non Governativa
OSA	Organizzazione degli Stati Americani
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PE	Parlamento Europeo
PESC	Politica Europea di Sicurezza Comune
RCA	Relex Contract Agents
REACT	Rapid Expert Assistance and Cooperation Team
SVE	Servizio Volontario Europeo
UE	Unione Europea
UEO	Unione Europea Occidentale
UNDP	United Nation Development Programme
UNV	United Nation Volunteer

Introduzione

Ho cominciato ad interessarmi all'idea dei Corpi Civili di Pace Europei (CCPE) durante il mio stage presso Nonviolent Peaceforce a Bruxelles. In tale occasione ho sentito parlare ripetutamente di questo nuovo possibile strumento istituzionale di risoluzione dei conflitti violenti, e l'idea mi ha molto affascinato tanto da convincermi a svolgere il mio elaborato finale su questo argomento.

Inizialmente, prima di documentarmi e compiere una riflessione più approfondita, l'idea di un Corpo Civile di Pace mi ricordava molto le azioni di interposizione e gli strumenti di resistenza nonviolenti, e se da una parte la cosa mi affascinava molto, dall'altra mi chiedevo come fosse possibile che queste tecniche venissero utilizzate da un Corpo, che per quanto civile e nonviolento, rappresentava un'istituzione come l'UE e fosse quindi legato a modalità di azione più rigide e legate all'etichetta diplomatica e delle relazioni internazionali.

Infatti, cominciando ad esaminare i documenti e le riflessioni esistenti sull'argomento, mi sono resa conto di come questo strumento dal nome così idealistico e forte non fosse in realtà una realizzazione dell'esercito nonviolento di Gandhi, lo *Shanti sena*, e che a sua operatività era in realtà subordinata all'azione militare.

Nonostante una piccola delusione iniziale, lo studio approfondito dell'argomento mi ha affascinato e coinvolto e sebbene questa ricerca mi abbia lasciato molti dubbi, perplessità e zone d'ombra ora riesco ad avere una panoramica più completa del CCPE e del contesto in cui si inserisce. Non è stato facile costruirsi in poco tempo le conoscenze necessarie sul funzionamento dell'Ue per poter capire a fondo la posizione e il ruolo del CCPE.

Il mio elaborato inizia con una ricerca storica dell'evoluzione dell'idea dei Corpi Civili di Pace per poi andare ad esaminare gli attori principali di questo processo creativo e le idee che ruotavano e ruotano intorno all'istituzione di questo nuovo strumento. Mi sono poi resa conto della necessità di inserire una parte che descrivesse gli strumenti esistenti (e quelli in divenire) dell'UE che in qualche modo hanno obiettivi e campi d'azione simili al CCPE per esaminarne la possibile interazione con i CCPE.

Il passo successivo è stato esaminare gli studi di fattibilità esistenti sulla creazione del Corpo ed esplicitare la concezione attuale della possibile struttura dei CCPE: obiettivi,

campi d'azione, attività, personale, training, struttura decisionale e amministrazione.

C'è stato poi il momento delle conclusioni nel quale sono emersi i dubbi, le perplessità e le speranze di una parte della società civile rispetto all'istituzione dei Corpi Civili di Pace Europei.

Storia ed evoluzione dei Corpi Civili di Pace Europei

Il primo novembre 1993 è entrato in vigore il trattato di Maastricht che ha sancito l'istituzione della PESC (Politica Estera di Sicurezza Comune) che costituisce il secondo pilastro dell'architettura istituzionale dell'Unione Europea. In questo modo l'UE ha deciso di diventare protagonista degli eventi internazionali e dotarsi di mezzi e linee guida per svolgere questo compito.

Si cominciò quindi a stabilire la funzione e gli strumenti che l'UE avrebbe dovuto e potuto assumere in questo settore.

All'interno del PE (Parlamento Europeo) cominciò a prendere vita l'idea di istituire all'interno della PESC un Corpo Civile di Pace Europeo.

Ad elaborare e far crescere questo pensiero fu Alexander Langer che sosteneva l'esigenza di rispondere alle situazioni di crisi con azioni ed organismi nonviolenti promossi dall'UE che si basassero sull'esperienza di alcune ONG, superando gli strumenti di peacekeeping tradizionali.

Langer vedeva l'uso di questi corpi civili soprattutto in situazioni caratterizzate da tensioni tra minoranze o da conflitti di matrice etnica o religiosa (ricordiamo che proprio in quegli anni imperversava il conflitto nella ex Jugoslavia). Questa nuova forma civile di aiuto e mediazione avrebbe dovuto presentare maggiore flessibilità rispetto alla modalità di azione delle forze militari e la possibilità di aumentare il dialogo e la comunicazione in differenti contesti sociali.

In questa idea alcuni concetti fondamentali erano:

- concentrarsi sulla prevenzione dei conflitti violenti piuttosto che sulla loro risoluzione, molto più complessa ed onerosa;
- affidarsi alle esperienze volontarie di prevenzione e interposizione effettuate da ONG e associazioni pacifiste che erano portatrici di un patrimonio di conoscenze che necessitavano un riconoscimento a livello istituzionale;
- all'interno dei CCPE dovevano esserci sia persone esperte specializzate in diversi settori e con capacità professionali specifiche, sia obiettori di coscienza e volontari

addestrati, provenienti dal maggior numero di paesi, di entrambi i sessi e di ogni fascia di età;

- l'addestramento dei CCPE costituiva un requisito necessario per garantire la qualità e l'aumento delle probabilità di successo delle operazioni;
- il superamento della contrapposizione tra pacifismo e militarismo ammettendo la necessità di un addestramento comune tra militari e civili, che pur mantenendo una reciproca autonomia erano chiamati a collaborare sul terreno.

Questa proposta di Langer fece la sua comparsa al PE in un rapporto preparato dall'eurodeputato popolare francese Jean-louis Bourlanges e dal collega laburista David Martin, approvato dal PE il 17 maggio 1995 con una lunga risoluzione che illustrava la posizione ufficiale sulla Conferenza Intergovernativa del 1996 per la revisione del trattato di Maastricht. La proposta del CCPE venne recepita con un emendamento presentato dal Gruppo Verde del PE, firmato dai due co-presidenti Langer e Claudia Roth.

Il PE concepiva la creazione del Corpo Civile di Pace Europeo come “un primo passo per contribuire alla prevenzione dei conflitti”, individuava alcune sue caratteristiche generali (la partecipazione degli obiettori di coscienza e di “controllori, mediatori e specialisti in materia di soluzione dei conflitti”) e sollecitava l'UE ad assicurare ai componenti della nuova struttura un'adeguata formazione.

Cominciò un intenso dibattito politico che andò avanti alcuni anni e che coinvolse diversi soggetti a tutti i livelli (politici, ONG, associazioni, esperti e ricercatori) e furono organizzati convegni e iniziative che avevano come tema principale l'istituzione dei Corpi Civili di Pace. Nello stesso tempo nacquero strutture di coordinamento che avevano il compito di unire le voci di chi si occupava di risoluzione nonviolenta dei conflitti e operazioni di pace.

Dopo ben 4 anni dal primo accenno in sede istituzionale europea e precisamente il 10 febbraio 1999, il PE votò una raccomandazione specifica (A4-0047/99) per promuovere l'istituzione di un CCPE. La proposta fu presentata dal Gruppo Verde e venne approvata emendata e privata della parte che prevedeva la richiesta dell'avvio di un progetto pilota e uno studio di fattibilità per verificare il contributo che tale nuova istituzione avrebbe potuto fornire alla PESC.

La proposta delineava alcuni elementi essenziali quali gli scopi e le modalità del CCPE.

Il CCPE doveva essere un organo ufficiale dell'UE il cui scopo era:

“la trasformazione delle crisi provocate dall'uomo, per esempio la prevenzione dell'escalation violenta dei conflitti e il contributo verso una loro progressiva riduzione (...),

in quanto più umana e meno onerosa rispetto alla ricostruzione del dopo conflitto.”¹

Era concepito come “servizio specifico” nell'ambito della Direzione Generale della Commissione Europea, “con un Direttore Generale responsabile nei confronti della Commissione per gli Affari Esteri e dell'Alto Rappresentante della PESC”.²

La struttura del CCPE doveva essere a modello dell'Ufficio Aiuti Umanitari della Commissione Europea (ECHO, European Commission Humanitarian Aid Office).

Il CCPE avrebbe dovuto operare esclusivamente su mandato dell'ONU o delle sue organizzazioni regionali quali OSCE, OUA, OAS e la sua attività avrebbe dovuto contribuire a far nascere “i necessari collegamenti tra le attività diplomatiche, da un lato, e la società civile dall'altro”.³

La composizione del CCPE avrebbe dovuto essere esclusivamente di personale civile appositamente addestrato per svolgere compiti specifici nella prevenzione dei conflitti e anche in compiti umanitari nel caso di catastrofi naturali.

In particolare la struttura prevedeva due tipologie di personale:

“ (...) un nucleo costituito da personale qualificato a tempo pieno che svolgerà compiti di gestione ed assicurerà la continuità (...), un gruppo costituito da personale specializzato da destinare alle missioni (ivi compresi esperti, con o senza esperienza, tuttavia perfettamente addestrati), chiamato a compiere missioni specifiche, assunto a tempo parziale (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”.⁴

Per quanto riguarda la natura degli interventi nella raccomandazione alla Commissione si dice che “il CCPE si baserà su un approccio olistico (...). Dal momento che che gli sforzi intesi a trasformare il conflitto debbono riguardare tutti i livelli di conflitto che si protraggono nel tempo”.⁵

Si può quindi constatare come quest'idea iniziale comprenda anche gli aiuti umanitari e la cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda invece le caratteristiche degli interventi, si evidenzia che questi ultimi avrebbero dovuto essere:

“

- coordinati a livello internazionale;

1 Raccomandazione del Parlamento Europeo, A4-0047/99, 10 febbraio 1999.

2 Idem.

3 Idem.

4 Idem.

5 Idem.

- riferirsi ai bisogni della popolazione nella zona in conflitto;
- compatibili con la società civile e con gli altri attori sul campo;
- nonviolenti e distinti dalle azioni coercitive;
- flessibili e pratici;
- in grado di contrastare fin dall'inizio l'escalation della violenza".⁶

Nel documento vengono fornite indicazioni più precise rispetto alle attività concrete del CCPE che sono:

- mediazione e rafforzamento della fiducia tra le parti belligeranti;
- l'aiuto umanitario;
- la reintegrazione (compresi il disarmo, la smobilitazione degli ex combattenti, sostegno agli sfollati, rifugiati e altri gruppi vulnerabili);
- il ricupero e la ricostruzione;
- la stabilizzazione delle strutture economiche;
- il controllo e il miglioramento della situazione relativa ai diritti dell'uomo e la possibilità di partecipazione politica (compresa 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.

In relazione all'intervento militare la raccomandazione prevede che

“La diplomazia civile, meno dura e più flessibile, dovrebbe essere usata per affiancare, continuare o concludere azioni militari per il mantenimento della pace”.⁷

Il carattere nonviolento delle sue missioni si basava essenzialmente sull'accordo di cessate il fuoco e sul consenso delle principali parti interessate e si inseriva in un rapporto di stretta collaborazione e cooperazione con altri attori operanti sul territorio come le ONG e le forze militari. In relazione a queste ultime avrebbe dovuto essere salvaguardata l'autonomia del CCPE laddove questo si fosse trovato ad agire congiuntamente a operazioni di mantenimento della pace.

Per quanto riguarda il finanziamento del CCPE si prevedeva che l'UE e gli Stati membri si

⁶ Idem.

⁷ Idem.

facessero carico del sostentamento del nuovo corpo prevedendone il progressivo ampliamento.

Già in questo primo documento si trovavano però delle problematiche che vennero esplicitate e che furono rimesse all'analisi della Commissione.

Ad esempio si pose l'attenzione sul fatto che il CCPE “in nessun caso deve essere inteso quale alternativa alle normali missioni di pace, né causare ridondanze nei confronti di organizzazioni quali l'OSCE e l'ACNUR (...), quanto piuttosto quale complemento, qualora necessario, alle azioni per la prevenzione dei conflitti di carattere militare in cooperazione con l'OSCE e l'ONU”.⁸

Inoltre si sottolinearono gli elementi di criticità che un corpo civile di pace avrebbe potuto avere in un luogo di conflitto, come la possibilità che “(...) l'inopportuno insediamento di missioni di osservatori disarmati, che possono essere facilmente presi in ostaggio, potrebbe anche sul piano politico avere degli effetti indesiderati”.⁹

Un'altra particolarità di questa proposta era il fatto che i CCPE sarebbero stati usati non solo nelle operazioni tipiche del *peacebuilding* nonviolento, ma anche nelle attività di cooperazione (ricostruzione, stabilizzazione economica) e di aiuti umanitari. In questo senso si sarebbe potuto immaginare un corpo civile che in nome dell'UE svolgeva attività di stabilizzazione strutturale a tutto campo. Ma era facile vedere come un ente di questo tipo (che sarebbe stato sia di coordinamento che operativo) aveva alcuni punti di sovrapposizione con ECHO il cui compito principale si inserisce negli aiuti umanitari ed è l'assistenza alle vittime del disastro: contribuire a salvare e proteggere vite umane, ridurre le sofferenze e proteggere l'integrità e la dignità di quanti sono coinvolti.

Era necessario quindi riuscire a specificare meglio la precisa identità di un CCPE che non andasse a sovrapporsi con realtà dell'UE già esistenti e funzionanti e specificare più in dettaglio il tipo di attività che un Corpo come questo avrebbe potuto realizzare, esplicitando quindi i metodi e non solo le aree di intervento.

Anche il rapporto che il CCPE avrebbe dovuto avere con le ONG non era chiaro: nella proposta si diceva esplicitamente che il CCPE avrebbe fatto tesoro delle molte esperienze di gestione dei conflitti violenti delle ONG e che sul campo avrebbe collaborato attivamente con queste, ma le modalità e il ruolo specifico delle ONG era tutt'altro che chiaro.

Queste perplessità e problematicità avrebbero dovuto essere analizzate e risolte da uno studio di fattibilità della Commissione, studio che purtroppo, non ha visto la luce fino al

8 Idem.

9 Idem.

2004.

Il tema della funzione dell'UE nei conflitti è stato affrontato più volte, ma gli studi e le proposte si concentravano fondamentalmente sull'intervento di tipo militare, ritagliando un piccolissimo spazio per le azioni civili che però non venivano considerate esplicitamente come possibili azioni di un CCPE.

In seguito alla proposta del PE del 1999 ci furono numerosi dibattiti e iniziative promosse dalle varie associazioni pacifiste che fecero emergere dubbi, perplessità, idee e speranze. Ad esempio il 9 dicembre 1999 si svolse a Bruxelles la conferenza "Corpi civili di pace europei: verso un'efficace politica europea per la trasformazione dei conflitti", organizzata dall'intergruppo parlamentare "Iniziativa di pace".

In questa occasione intervennero diverse ONG europee che si occupavano di risoluzione dei conflitti violenti ed emersero alcune idee chiave rispetto all'idea dei CCPE.

Innanzitutto si ribadì più volte la necessità di una forte flessibilità di questo Corpo per far sì che fosse in grado di adattare il suo operato a seconda della specificità del conflitto, ma nello stesso tempo si chiedevano protocolli di azione chiari e procedure di azione standardizzate per cercare di diminuire le variazioni fra attività degli osservatori e per avere un'azione il più possibile omogenea.

Si chiedeva inoltre una trasparenza di intenti per ogni azione che il CCPE era chiamato a realizzare, chiarezza di obiettivi e una strategia limpida per raggiungerli.

Venne sottolineata da molti la necessità che il CCPE tenesse in considerazione l'operato delle ONG, soprattutto quando si fosse agito in tempi rapidi nelle zone di crisi dove le ONG già presenti sul campo avrebbero avuto una visione più completa del conflitto e delle sue cause.

Si pose anche l'accento sul fatto che il CCPE diventasse un corpo che agisse in particolare sulla prevenzione dei conflitti, prima che questi sfociassero in violenze vere e proprie.

In questa occasione venne anche esplicitata più volte la paura che questo corpo civile si tramutasse in realtà in un'appendice debole di una difesa militare forte, un'*ancilla belli* a cui sarebbero toccati compiti secondari e di "raccolta cocci" senza nessun potere strategico. Da qui l'esigenza di poter accedere a finanziamenti consistenti e di diminuire progressivamente quelli destinati alla difesa militare.

Dopo la proposta del PE continuarono i dibattiti a livello non istituzionale mentre si attendeva una presa di posizione da parte della Commissione. Ma il tempo passava, i

Consigli si susseguivano, ma l'idea dei CCPE non venne presa in considerazione.

Nel dicembre del '99 ci fu il Consiglio di Helsinki col quale si iniziavano ad elaborare proposte e iniziative per una strategia di gestione civile delle crisi e per la creazione di strumenti civili e militari per l'assolvimento delle cosiddette missioni di Petersberg.¹⁰ L'OSCE, nella nuova Carta della sicurezza firmata dai suoi membri nel vertice di Istanbul (novembre 1999) dava il via alla nascita di REACT (Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams), una *task force* di reazione rapida di fronte alle crisi il cui scopo era un efficace sistema di selezione del personale ed un rapido dispiegamento degli esperti sul terreno: un po' quello che prevedeva l'idea del CCPE.

Successivamente, il Consiglio di Feira (19-20 giugno 2000) ha stabilito quattro priorità per l'intervento civile dell'UE nei conflitti:

1. il rafforzamento della polizia civile;
2. il potenziamento della protezione civile;
3. l'affermazione del diritto (inclusi il monitoraggio e il rapporto sui diritti umani, la *governance*, lo sviluppo dei mezzi di informazione e la trasformazione dei conflitti);
4. lo sviluppo dell'amministrazione civile.

Durante il Consiglio non venne però fatto riferimento ai CCPE e anche nel successivo Consiglio di Nizza (dicembre 2000) si è continuato a dare la priorità al settore militare.

La proposta dei CCPE ricomparve in una nuova risoluzione del PE (A5-0394/2001), approvata il 13 dicembre 2001 e adottata in occasione dell'esame della comunicazione della Commissione Europea sulla prevenzione dei conflitti.

In tale documento si ribadiva la necessità di un approccio globale alla prevenzione dei conflitti e alla costruzione della sicurezza internazionale.

Questo approccio, secondo il PE, doveva tradursi in linee guida in alcuni settori:

- politiche di sviluppo e cooperazione;
- accordi economici e commerciali;

¹⁰ Le missioni di Petersberg sono state istituite nel giugno del 1992 nel corso del Consiglio dei ministri dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), svoltosi nell'albergo di Petersberg, non lontano da Bonn. In tale occasione, gli Stati membri dell'UEO si sono dichiarati pronti a mettere a disposizione dell'UEO unità militari provenienti dall'insieme delle loro forze convenzionali ai fini di missioni militari da condurre sotto l'autorità dell'UEO. Sono state precisate le varie missioni militari che potrebbero essere condotte sotto l'autorità dell'UEO: oltre al contributo alla difesa collettiva in applicazione dell'articolo 5 del trattato di Washington e dell'articolo 5 del trattato di Bruxelles modificato, le unità militari degli Stati membri dell'UEO possono essere utilizzate per:

- missioni umanitarie o di evacuazione di cittadini;
- missioni di mantenimento della pace;
- missioni di forze di combattimento ai fini della gestione delle crisi, ivi comprese operazioni di ripristino della pace

- politica estera e di sicurezza;
- controllo del commercio delle armi;
- sostegno alla democrazia e allo stato di diritto;
- sostegno alla società civile e agli organi di informazione indipendenti;
- ricostruzione dell'apparato amministrativo;
- promozione del dialogo interetnico;
- forme alternative di gestione dei conflitti;

La risoluzione raccomandava inoltre la costituzione di una concreta capacità di reazione rapida dell'UE di fronte alle crisi e alle cause potenziali di conflitto, per questo era necessario individuare indicatori specifici e utili per programmare le azioni.

Nel documento si citava anche l'importanza di costituire al più presto un CCPE che fosse in grado di svolgere un'ampia gamma di interventi. In particolare veniva considerato come uno strumento volto a “coordinare a livello europeo la formazione e il dispiegamento di specialisti civili per portare avanti misure di concreto peacemaking come arbitrato, mediazione, distribuzione di informazioni imparziali, de-traumatizzazione e confidence building tra le parti in conflitto, aiuto umanitario, reintegrazione, riabilitazione, ricostruzione, educazione, monitoraggio e miglioramento della situazione dei diritti umani , comprese misure di accompagnamento (...) facendo il massimo uso possibile delle risorse della società civile”.¹¹

Il documento presentava anche alcune critiche al programma UE per la prevenzione dei conflitti in particolare riguardo alla rigida struttura a pilastri che questa prevedeva.

Nel successivo Consiglio di Laeken (14-15 dicembre 2001) non furono recepite le istanze del PE e il CCPE e la critica alla struttura a pilastri non vennero prese in considerazione.

Fu sempre nel 2001 che venne creato un importante strumento nel settore della gestione delle crisi e dei conflitti nell'UE. Si trattava del Meccanismo di Reazione Rapida (Rapid Reaction Mechanism - RRM) che è stato costituito con il Regolamento del Consiglio del 26 febbraio 2001.

Si creò così uno strumento con lo scopo di consentire alla Comunità di rispondere in maniera rapida, efficiente e flessibile alle situazioni di urgenza o crisi o in caso dell'emergere di una crisi.

Le azioni che rientrano in questo meccanismo devono essere immediate e non in grado di aspettare i tempi di azione degli altri strumenti legali esistenti, devono essere di natura

¹¹ Risoluzione del Parlamento Europeo, A5-0394/2001, 13 dicembre 2001.

civile e avere lo scopo di preservare e ristabilire le condizioni di stabilità essenziali nelle situazioni di crisi o crisi emergente, sono decise e attuate dalla Commissione dopo aver dato comunicazione al Consiglio e preso in considerazione il suo approccio.

Possono accedere ai finanziamenti del RRM le autorità e le agenzie degli Stati membri o dei Paesi beneficiari, le organizzazioni e le agenzie regionali e internazionali, le ONG, e gli operatori privati e pubblici che abbiano esperti e conoscenze specialistiche appropriate.

Per i promotori e i sostenitori del CCPE il sistema RRM diventa il sistema di finanziamento che meglio si addice alle attività che il Corpo potrebbe svolgere.

Un altro importante documento dell'UE per il sostegno economico alla gestione delle crisi è la Comunicazione della Commissione del 29 novembre 2001 e riguarda "il finanziamento delle operazioni di gestione delle crisi civili".

Il documento presenta la possibilità di creare uno strumento di flessibilità e di migliorare i meccanismi di finanziamento per superare gli ostacoli di budget per un'azione pronta in caso di intervento in una crisi civile.

Nella Comunicazione si evidenzia la necessità di coinvolgere di più la Commissione nelle procedure di finanziamento della gestione delle crisi civili da parte della Politica Estera di Sicurezza Comune e una maggiore trasparenza, in questo modo la Commissione ha voluto dare al Consiglio una chiara direzione da prendere in questo campo.

I gruppi di pressione europei per la creazione del CCPE

La politica dell'UE continua tuttora a privilegiare l'approccio militare alle crisi, mettendo in secondo piano l'intervento di tipo civile o comunque evitando di elaborare un piano veramente globale e inclusivo in questa materia.

Tuttavia le ONG e le reti di coordinamento nate in Europa con lo scopo sia di tenere vivo il discorso sui CCPE facendo pressione sugli organi dell'UE, sia di condividere e integrare approcci, risorse e obiettivi di cui sono portatrici le varie organizzazioni europee attive nella costruzione della pace e della ricerca di soluzioni nonviolente ai conflitti, continuano a far sentire la loro voce e a fare pressione sugli organi dell'UE.

Una di queste reti è lo European Network for Civil Peace Services (EN.CPS) nata nel 1999 con lo scopo di promuovere il concetto dei Servizi Civili di Pace presso le istituzioni politiche nazionali ed europee e realizzare progetti di corpi civili di pace. EN.CPS conta oggi una trentina di organizzazioni da diversi paesi europei.

Nel 2001 le maggiori organizzazioni europee che si occupano di costruzione della pace e gestione nonviolenta dei conflitti hanno creato l'ufficio europeo di collegamento del *peacebuilding* (European Peacebuilding Liaison Office – EPLO). Attualmente EPLO conta 20 membri e la sua azione è diretta ad informare e influenzare le istituzioni europee attraverso l'attività di *advocacy* e *lobby*, ad informare le organizzazioni aderenti ad EPLO degli sviluppi delle politiche europee più rilevanti per la loro missione specifica e a favorire la cooperazione fra le organizzazioni aderenti e gli altri coordinamenti europei di ONG.

In definitiva possiamo riassumere le richieste politiche di queste reti in alcuni punti chiave:¹²

- Riforma strutturale degli strumenti del *peacebuilding* dell'UE attraverso la creazione di un'Agenzia europea per il *peacebuilding* che dovrebbe controbilanciare il ruolo dell'Agenzia europea per la difesa. Questo per evitare una PESD troppo sbilanciata su strumenti militari.
- Una più ampia consultazione e coinvolgimento delle ONG non soltanto nella definizione delle politiche ma anche nella definizione operativa degli interventi e della valutazione delle missioni.
- Una chiara distinzione fra i compiti civili e quelli militari sia sul piano politico decisionale, sia su quello operativo delle missioni. Vi sono infatti diversi segnali del rischio di scivolamento del militare nell'assolvere sempre più spesso compiti di aiuto umanitario, ricostruzione e sviluppo che sono stati fino a poco tempo fa assolti dalle ONG nel rispetto del principio di neutralità ed imparzialità, principi che difficilmente operatori militari possono rispettare.
- Una politica di prevenzione dei conflitti e di *peacebuilding* di lungo termine e la definizione di strumenti di bilancio specifici per il *peacebuilding* civile delle ONG.
- La creazione di CCPE e SCPE (Servizio Civile di Pace Europeo) e di SCP nazionali per affrontare tanto le crisi al loro nascere che la costruzione della pace nel lungo periodo.

¹² Cfr. M. Menin, *Strumenti Civili per la Sicurezza Europea, tra Corpi Civili di Pace e Capacità Civili di Gestione delle Crisi e Prevenzione dei Conflitti*, Hand out al seminario di Padova, 8 maggio 2005.

Ruoli e attività del CCPE secondo le ONG

Ma concretamente cosa si ritiene che questi CCPE possano fare?

Secondo Giorgio Grimaldi, del Dipartimento di Ricerche Europee della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Genova, i compiti specifici del CCPE possono essere ricondotti alle azioni svolte dalle ONG in aree di conflitto.¹³

Una modalità di intervento, sperimentata con parziale successo, è la diplomazia popolare intesa come insieme di “tutte quelle strutture ed iniziative, a carattere transnazionale, evidentemente distinte dalla diplomazia degli stati, ma non per questo pregiudizialmente contrapposta ad essa, realizzate da soggetti non statali che si pongono l'obiettivo di influire nella definizione e nella realizzazione delle scelte della politica internazionale” e “strumento operativo per tradurre il principio di democrazia internazionale, in quanto promuove la partecipazione politica popolare al funzionamento delle istituzioni internazionali”.¹⁴

Si possono definire attività di diplomazia internazionale quelle iniziative che rendono le ONG interlocutrici nelle consultazioni con i rappresentanti di governo, le istituzioni civili, religiose e internazionali.

Tra le principali forme di diplomazia non ufficiale Grimaldi cita anche le azioni dirette nonviolente, importanti soprattutto per il loro valore simbolico, che intervengono a fronte dell'incapacità degli stati di gestire situazioni in zone di crisi o di conflitto. Iniziative di questo tipo sono quelle realizzate durante la guerra nella ex Jugoslavia come: la Carovana di pace da Trieste a Sarajevo, la Marcia di Solidarietà e Pace a Sarajevo e Mir Sada.

Un'altra modalità di azione prevista da Grimaldi è quella delle azioni di *lobby*, cioè azioni di pressione e convincimento che sono effettuate dalle ONG in virtù dello status consultivo loro concesso nelle organizzazioni internazionali e nelle agenzie specializzate e che a volte comportano la partecipazione alla stesura di convenzioni e accordi.

Le azioni di *networking* infine provvedono alla comunicazione continua e interattiva, allo scambio di informazioni attraverso reti di coordinamento permanenti e internazionali tra

¹³ Per questa parte si veda G. Grimaldi, *Il Progetto del Corpo Civile Europeo di Pace, una Proposta per la Politica Estera e di Sicurezza Comune*, in “Quaderni del Satyagraha” n°3, giugno 2003.

¹⁴ P. De Stefani, M. Mascia, *Percorsi di pace nel villaggio planetario. Esperienze, documenti, proposte per la diplomazia popolare*, Verona Bertani, 1994, p. 45, scheda 4 “La diplomazia popolare” (pp. 45-47).

gruppi e organizzazioni onde rendere maggiormente efficace e incisivo il loro operato.

Per quanto riguarda un modello di difesa non armata vera e propria possiamo risalire alle modalità di azione non violenta messe in atto da Gandhi che concepiva la difesa popolare nonviolenta come lo “sviluppo di un tipo di difesa che punti sulle capacità reattive della popolazione e sia finalizzato a tutelare non tanto il territorio come tale, quanto piuttosto la funzionalità delle istituzioni sociali”.¹⁵

Esaminando però queste tipologie di intervento tipiche delle ONG, risulta chiaro che non tutte sono attuabili da un Corpo Civile con carattere istituzionale come vuole essere il CCPE. Agire sotto mandato ONU o OSCE, come viene previsto dalla raccomandazione considerata non consente l'attuazione di determinate attività come potrebbe essere la disobbedienza civile. In questo senso l'identità istituzionale che dà legittimità di azione al CCPE si rivela un'arma a doppio taglio che potrebbe non consentirgli la tanto agognata flessibilità e l'adozione di alcune metodologie nonviolente delle ONG.

Possiamo però suddividere più dettagliatamente le tipologie di attività che un CCPE potrebbe svolgere prendendo spunto dalla suddivisione in 12 categorie dell'ONG inglese Peaceworkers UK.

- trasformazione dei conflitti;
- sicurezza della persona;
- disarmo, smobilitazione e reintegrazione;
- diritti umani;
- democratizzazione;
- elezioni;
- amministrazione civile;
- sviluppo dei mezzi di comunicazione;
- stato di diritto;
- sviluppo della società civile;
- gestione di missioni;
- amministrazione e supporto di missioni.

Gli ultimi due punti non sono propriamente categorie di azioni specifiche di *peacebuilding* sul campo, ma tipologie di attività che ogni intervento nei vari settori (umanitario,

¹⁵ R. Venditti, *La difesa popolare nonviolenta: storia, teoria, esempi concreti*, in “Eirene – studi per la pace”, Bergamo, paper n°16, aprile 1996, p. 9.

cooperazione allo sviluppo e *peacebuilding*) necessitano.

Strumenti internazionali di gestione delle crisi: analisi e collegamenti con i CCPE

Nell'ambito dell'UE sono nati e stanno nascendo diversi tipi di strutture con lo scopo di selezionare e impiegare personale civile da inviare in paesi in via di sviluppo o in situazioni di crisi.

Alcune di queste sono:

- Servizio Volontario Europeo – SVE (European Voluntary Service - EVS);
- European Voluntary Humanitarian Aid Corp (EVHAC);
- Election Observer Roster;
- Relex Contract Agents.

L'EVHAC e il Relex Contracts Agents non esistono ancora, ma è utile ipotizzarne lo sviluppo e le possibili correlazioni con il CCPE.

Servizio Volontario Europeo (SVE)

Il SVE nasce nel 2000 nell'ambito dell'UE YOUTH Programme e diventa un importante strumento per incanalare la solidarietà internazionale dei giovani europei e dei paesi partner. Il SVE consente ai giovani dai 18 ai 25 anni di prestare un servizio civile non pagato all'estero. Lo scopo primario del SVE è quello di rafforzare il sentimento di solidarietà dei giovani, il loro sviluppo personale, la cittadinanza attiva e la loro consapevolezza europea.

I giovani partecipanti prestano servizio in diverse ONG o istituzioni (chiamate *Host Organisations*) convenzionate e vengono inseriti in un progetto particolare. Le *Host Organisation* sono responsabili di organizzare: il supporto al lavoro che il giovane volontario compie, il supporto a livello personale, l'alloggio, il cibo, il trasporto locale, l'indennità settimanale o mensile (che viene comunque dallo Youth Programme), questioni legate al visto, corsi di lingua, tutor responsabili del training del giovane.

Il target del 'SVE è costituito da giovani inesperti e non necessariamente qualificati nel lavoro di *peacebuilding* e risoluzione dei conflitti mentre quello del CCPE è formato principalmente da personale esperto.

Tuttavia la struttura organizzativa del SVE potrebbe essere presa a modello per una

struttura decentralizzata del CCPE con agenzie negli Stati membri dell'UE e potenziali organizzazioni partner negli Stati che ricevono i volontari.

European Voluntary Humanitarian Aid Corp (EVHAC)

L'EVHAC è un'idea che compare nella bozza della Costituzione Europea nella sezione terza al capitolo quarto "Cooperazione con i paesi terzi e Aiuto Umanitario".

L'obiettivo è quello di creare una struttura che consenta ai giovani europei di contribuire alle operazioni di aiuto umanitario dell'UE.

Ad occuparsi di questo nuovo Corpo sarebbe naturalmente ECHO.

Nell'idea iniziale, il CCPE avrebbe dovuto occuparsi anche di aiuti umanitari; nel corso del tempo, tuttavia, il possibile campo di azione del CCPE si è ristretto e concentrato sull'area che si occupa di risoluzione dei conflitti intervenendo in crisi provocate dall'uomo e portando avanti attività di *peacebuilding*, prevenzione e gestione della crisi. Ovviamente ci sono molte connessioni tra l'attività di *peacebuilding* e di intervento umanitario, in particolare nelle situazioni di disastri civili come le guerre. Inoltre, negli ultimi anni si è cominciata a constatare la necessità di collegare gli aiuti umanitari con la gestione dei conflitti soprattutto grazie al concetto "*Do no harm*" sviluppato da Mary Anderson. Sicuramente i due Corpi si troveranno a dover collaborare ed è necessario sviluppare delle opportune strategie per rendere questa collaborazione il più proficua possibile.

Un'altra importante distinzione tra i due Corpi è il target. L'EVHAC si rivolge a giovani inesperti, mentre il personale del CCPE, secondo la nuova concezione, dovrebbe essere composto interamente da personale esperto e qualificato.

Un'altra ragione che giustifica la separazione tra i due Corpi è il fatto che l'aiuto umanitario deve essere imparziale e neutrale (caratteristiche condivise anche da ECHO stesso che le richiede ai propri partner), mentre l'attività del CCPE non potrà sempre mantenere questa neutralità.

Election Observation Roster (EOR)

Negli ultimi anni la Commissione ha organizzato ogni anno tra otto e dieci Missioni di Osservazione Elettorale (Election Observation Mission – EOM). Per ottimizzare la selezione degli osservatori UE, la Commissione Europea ha creato un elenco online, l'Election Observation Roster (EOR), che aumenta la velocità del processo di selezione e lo rende più trasparente.

Ai candidati viene richiesto di inserire il loro CV in un formulario online ospitato sul sito di EuropeAid. Gli Stati membri esaminano i CV e propongono i candidati più qualificati e

preparati per ogni tipo di missione (a breve o lungo termine).

Questo strumento fa parte dell'Iniziativa Europea per la Democrazia e i Diritti Umani (European Initiative for Democracy and Human Rights – EIDHR).

L'attività di monitoraggio elettorale è molto legata al lavoro dell'UE nel campo della prevenzione e gestione dei conflitti.

Ci possono essere due collegamenti possibili tra l'attività del CCPE e quella dell'EOR: da una parte l'EOR è un elenco che ospita persone con caratteristiche rilevanti per un possibile impiegato del CCPE, dall'altra potrebbe essere possibile sviluppare all'interno di questo elenco un settore dedicato alle attività più correlate con la gestione dei conflitti e quindi più focalizzato sui bisogni del CCPE.

Relex Contract Agents (RCA)

Nel 2005 l'EPSO (European Personnel Selection Office) ha lanciato in nome della Commissione una *Call for Expression of Interest*. L'obiettivo di questa chiamata è quello di costituire un database di candidati che possono essere reclutati come agenti a contratto nelle Delegazioni della Commissione in 128 Paesi in tutto il mondo con il ruolo di amministratori in progetti e programmi di sviluppo.

La Commissione ricerca i candidati secondo 8 settori di attività che sono:

1. infrastrutture;
2. sviluppo rurale, sicurezza alimentare e risorse naturali,
3. sviluppo del commercio e dell'economia;
4. questioni culturali e sociali;
5. costituzione di istituzioni e buon governo;
6. finanza e contratti;
7. questioni politiche e commerciali;
8. sicurezza della persona e delle cose.

Per il CCPE l'unico punto di interesse potrebbe essere il quinto (costituzione di istituzioni e buon governo) anche considerando che i sotto settori di questo argomento sarebbero: costituzione di istituzioni, prevenzione di conflitti e riconciliazione nazionale, stato di diritto e diritti umani, giustizia, libertà e sicurezza, assistenza. Più in dettaglio il CCPE potrebbe essere interessato alla parte di prevenzione dei conflitti e riconciliazione nazionale.

Come si può vedere le Delegazioni della Commissione dovrebbero svolgere compiti che sarebbero di competenza del futuro CCPE e questo potrebbe portare ad una sovrapposizione che se non coordinata potrebbe risultare dannosa.

Ad ogni modo questa lista di candidati esperti (perché questo sarebbe il target dell'RCA) potrebbe essere utile per reclutare possibili candidati del CCPE una volta che abbiano terminato la loro missione con la Commissione.

Gli studi di fattibilità e le attuali prospettive di sviluppo del CCPE

Nel 2004 venne effettuato un primo studio di fattibilità sul CCPE da parte dell'ISIS (International Security Information Service) e del Berghof Center.¹⁶

La ricerca ha sviluppato diverse caratteristiche del CCPE e in particolare ha preso in considerazione le 4 aree di priorità (il rafforzamento della polizia civile, il potenziamento della protezione civile, l'affermazione del diritto - inclusi il monitoraggio e il rapporto sui diritti umani -, la *governance*, lo sviluppo dei mezzi di informazione e la trasformazione dei conflitti, lo sviluppo dell'amministrazione civile), le caratteristiche, il reclutamento e l'addestramento del personale e i meccanismi di supporto.

Da questo studio emerge la difficoltà di definire concretamente il ruolo del CCPE, la sua struttura e la sua amministrazione. In particolare viene criticata aspramente l'attuale struttura a pilastri dell'UE che rende difficile la creazione di un CCPE efficiente e flessibile. Inoltre ci sono alcune aree e relative attività che stanno in una zona grigia di competenza tra il Consiglio e la Commissione. Entrambi gli organi UE sono attivi nel campo della risposta alle crisi civili e non sempre c'è un accordo su come gestire questa competenza. Quello che lo studio raccomanda è una ristrutturazione dell'apparato europeo in cui la risposta alle crisi civili sia di competenza esclusiva della Commissione.

Un altro studio di fattibilità più dettagliato e strutturato è stato portato a termine alla fine del 2005 da Channel Research su richiesta della Commissione Europea.¹⁷ Attualmente è la ricerca più aggiornata in materia e prende in esame tutti gli aspetti di un possibile CCPE attraverso un attento studio delle esperienze di NGO europee e internazionali e dei programmi civili già attivi dell'UE e dell'ONU.

In particolare gli obiettivi specifici di questo studio di fattibilità riguardano:

- l'esame di possibili meccanismi di mobilitazione di volontari civili per un ampio

16 C. Gourlay. (ISIS -Berghof Center)ISIS e Berghof Center, *Feasibility Study on an European Civil Peace Corp*, Bruxelles, 2004.

17 P. Robert (Channle Research), K.Villby (Cowi), L.Aiolfi (B&S Europe), R. Otto (Channel Research) , *Feasibility Study on the establishment of a European Civil Peace Corps (ECPC)*, Bruxelles, novembre 2005.

spettro di attività;

- la determinazione delle condizioni e delle attività che giustificano la creazione del CCPE

Possibile struttura del CCPE

Lo studio di fattibilità del Channel Research, dopo aver preso in considerazione diversi metodi di reclutamento e assunzione delle principali ONG europee e organizzazioni internazionali (ONU, OSCE, ecc), giunge alla conclusione che il CCPE dovrebbe basarsi su di una struttura di reclutamento decentralizzata con un'identificazione e preselezione di candidati qualificati a livello nazionale e con la possibilità di stabilire accordi sia con ONG che con agenzie nazionali. Questa struttura di accordo potrebbe ricalcare quella di ECHO (DG ECHO Framework Partnership Agreement).

L'idea di un registro centrale di possibili volontari potrebbe implicare problemi sulla protezione dei dati visto che i vari paesi hanno leggi diverse in materia e in un primo momento i costi di gestione di un registro centrale potrebbe risultare sproporzionato in relazione al numero dei candidati arruolati.

Ci sono altre motivazioni che giustificano la scelta di una preselezione dei candidati basata su un sistema nazionale.

- Il desiderio di coinvolgere la società civile nel reclutamento rende necessario basare la preselezione su una buona conoscenza della società civile nazionale in ogni paese, incluse le ONG e i sistemi di reclutamento presenti nella società civile.
- Una preselezione nazionale è in linea con il sistema usato per organizzazioni intergovernative come l'OSCE e per altri programmi internazionali come UNV, JPO e UNDP.
- Livelli diversi di capacità ed esperienza rendono necessario effettuare sforzi particolari nazionali per trovare candidati (ad esempio nei nuovi Stati membri).

Una struttura decentralizzata avrebbe comunque bisogno di un'unità centrale amministrativa piccola ed efficiente all'interno della Commissione per far funzionare il CCPE come uno strumento dell'UE.

Inoltre una lezione appresa dall'OSCE/ODIHR è il fatto che è molto importante avere a livello di quartier generale persone "di sostanza" e non solo amministrativi.

La struttura che supervisionerà il CCPE dovrebbe avere le seguenti funzioni:

- sviluppo e mantenimento di un elenco di volontari;
- sviluppo e supervisione di training;
- *liaison* con la Commissione e altre organizzazioni che portano avanti attività;
- selezione finale dei progetti che devono essere svolti dal CCPE;
- stanziamento finale dei volontari nei vari progetti e alla fine il monitoraggio della gestione sul campo.

Caratteristiche del personale del CCPE

Nell'idea originale dei CCPE abbiamo visto come il personale che avrebbe preso parte alle missioni avrebbe dovuto essere costituito di due parti: una formata da personale qualificato con compiti di gestione ed assunta a tempo pieno, un'altra, sempre formata da personale specializzato da destinare alle missioni sul campo con contratti a breve termine. In questa seconda parte erano compresi sia persone specializzate con esperienza che persone perfettamente addestrate, ma senza esperienza sul campo. In questo senso veniva vista come auspicabile il coinvolgimento degli obiettori di coscienza. Per quanto riguarda il tipo di remunerazione il documento originale del '99 parla di due tipi di volontari: quelli remunerati e quelli non remunerati.

Col passare del tempo però ci si è resi conto della necessità di formare un corpo perfettamente efficace e funzionale che fosse formato interamente da personale qualificato e con esperienza, in grado di agire rapidamente ed efficacemente.

Inoltre sono state create altre strutture che consentono a personale giovane e inesperto di partecipare a progetti nel campo della cooperazione e del *peacebuilding* come il Servizio Volontario Europeo che abbiamo già esaminato.

Nell'ultimo studio di fattibilità sul CCPE emerge che esistono due criteri essenziali per selezionare i potenziali volontari per il CCPE: la qualifica e la disponibilità a partire con facilità e prontezza (con preavviso breve, o per paesi con situazioni particolarmente difficili). Il problema principale è che sul campo c'è un ridotto numero di esperti che soddisfano queste caratteristiche e molte organizzazioni competono per avere le stesse persone.

Per una proficua selezione del personale può risultare utile avere un elenco di risorse umane gestito in maniera decentralizzata come già fanno alcune ONG europee.

Decidendo di avere un CCPE di professionisti esperti diventa cruciale il fattore del compenso perché il personale qualificato che il CCPE cerca è solitamente conteso da più

organizzazioni. Ma uno degli aspetti fondamentali del CCPE è che i civili esperti dovrebbero comunque essere considerati dei volontari con una retribuzione relativamente bassa e lavorerebbero accanto a personale pagato molto meglio che lavora per l'ONU o altre organizzazioni internazionali. Si capisce subito come questo possa innanzitutto disincentivare il desiderio di lavorare nel CCPE e dare luogo a possibili scontri sul campo. Tuttavia si avrebbe la certezza che il personale è altamente motivato e non è attratto da questo tipo di lavoro per le possibilità di guadagno.

Ad ogni modo il tema del compenso deve essere valutato ancora e in dettaglio.

Nel momento attuale si ritiene che un volontario del CCPE dovrebbe essere una persona con un'esperienza sul campo rilevante in una delle aree di azione, che conosca le lingue che gli permettano di lavorare in un certo ambiente, che conosca le culture, le religioni e le etnie del luogo di destinazione e possieda abilità comunicative e cooperative.

Per quanto riguarda la provenienza dei volontari questi, secondo la proposta di alcune ONG, potrebbero anche non essere necessariamente cittadini europei, ma provenire da altri Paesi e continenti. I settori in cui i volontari dovrebbero essere specializzati sono:

- *governance*
- diritti umani;
- diritti delle minoranze
- sicurezza umana
- training ed educazione
- educazione alla pace
- stato di diritto
- democratizzazione e istituzioni democratiche
- gestione dei conflitti
- mediazione e soluzione dei conflitti
- mezzi di comunicazione di massa e loro sviluppo
- elezioni
- amministrazione civile
- disarmo, smobilitazione e reintegrazione
- sviluppo della società civile
- gestione della missione
- supporto amministrativo alla missione

Come si vede molti settori sono già coperti da altre attività dell'UE, tuttavia a mio parere rimangono alcuni elementi di specificità di un CCPE che sono in particolare. la gestione e mediazione dei conflitti, l'educazione alla pace, i processi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione.

Training del CCPE

Come accennato nella raccomandazione del PE del '99, il CCPE deve essere “adeguatamente addestrato”¹⁸. Nello specifico l'addestramento prevede una preparazione generale che dovrebbe “sviluppare le capacità di far fronte a condizioni estreme ed applicabili ad una vasta gamma di situazioni di conflitto. (...) comprenderà l'apprendimento di un modo di comunicazione comune e fornirà un approccio generale per il personale dell'UE proveniente da esperienze professionali e culturali diverse”¹⁹.

Nell'ultimo studio di fattibilità si dice che tutti i candidati dovrebbero partecipare a training nazionali qualificanti ed anche a training europei più specifici per completare i corsi nazionali.

A livello europeo, internazionale (ONU, OSCE) e nazionale esistono già sistemi di training validi nei campi di interesse del CCPE e potrebbero essere presi come esempio.

In particolare a livello europeo è in corso un progetto pilota per Training Europei per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi (finanziato dall'EIDHR) che potrebbe costituire il punto iniziale per un futuro training del CCPE.

Possibili attività del CCPE

Secondo l'idea iniziale il CCPE doveva essere un in grado di agire tempestivamente in seguito alla richiesta di ONU, OSCE e altre organizzazioni regionali. Tuttora si ritiene che questa caratteristica di velocità di dispiegamento e di rapidità di azione sia una caratteristica fondamentale dei CCPE. Tuttavia, insieme alle missioni di risposta rapida e di relativa breve durata si ritiene che in un futuro sia il caso di iniziare missioni relativamente a lungo termine per gestire meglio (o prevenire meglio) determinate crisi che necessitano un intervento più complesso e strutturato.

Più in dettaglio si pensa che alcune attività che rientrano nelle missioni a breve termine con un dispiegamento rapido sono:

- monitoraggio dei diritti umani: i volontari andrebbero nell'area di crisi determinata per monitorare i diritti umani e riportare eventuali abusi. Questa attività deve essere necessariamente coordinata con le agenzie dell'ONU;

¹⁸ Raccomandazione del Parlamento Europeo A4-0047/99, febbraio 1999

¹⁹ Idem.

- training per le elezioni: i volontari addestrerebbero gli addetti alle elezioni, gli osservatori e le ONG locali nel periodo precedente alle elezioni. Questa attività può essere condotta autonomamente, ma sempre in coordinamento con il monitoraggio elettorale portato avanti dall'UE, dall'OSCE ecc.;
- a livello di diplomazia popolare possiamo concepire attività come: mediazione a livello di comunità di base, supporto per l'attività amministrativa e di governo provvisorio, sostegno ai mezzi di comunicazione, supporto legislativo e giudiziario.

Alcune attività, soprattutto quelle di diplomazia di base, possono risultare problematiche nel caso in cui l'UE sia coinvolta nella stessa situazione di crisi in un intervento di *peacekeeping* armato. Infatti in questo caso la percezione di neutralità del CCPE potrebbe essere compromessa e quindi inficiare l'utilità della missione civile.

Inoltre, se si vuole coinvolgere le ONG e cooperare con loro in questo tipo di missioni, bisogna essere certi che le organizzazioni accettino di essere coinvolte in un progetto istituzionale che prevede l'uso della forza e la compromissione della neutralità e della nonviolenza, principi base di molte ONG.

In alcune situazioni deve essere presa in considerazione l'ipotesi di iniziare progetti a lungo termine che inizino nell'emergenza, ma che si protraggano nel tempo consentendo un processo di pace più stabile. È lecito pensare che le attività che più necessitano di interventi a lungo termine siano quelli trasformazione dei conflitti, sviluppo dei mezzi di comunicazione, dei diritti umani e della partecipazione civile.

Metodi di finanziamento del CCPE

Come si è visto in precedenza in questo elaborato, nel 2001 è nato uno strumento importante per la gestione delle crisi: il RRM, che si è rivelato un importante strumento di finanziamento per le ONG e altre organizzazioni governative internazionali che lavorano nell'ambito della gestione delle crisi.

Tuttavia nell'UE esiste un complesso meccanismo di finanziamento suddiviso per settori, ed in particolare constatiamo che l'assistenza esterna dell'UE è sostenuta da più di 30 strumenti legali (ad esempio, oltre al RRM ci sono anche gli strumenti basati sul contesto geografico e tematico). Al momento attuale una risposta ad una crisi da parte dell'UE può basarsi su 7 diversi strumenti di finanziamento. Ogni strumento ha un proprio regolamento, propri principi e disposizioni di budget.

Nel settembre del 2004 la Commissione ha introdotto la proposta di razionalizzare i suoi strumenti di per l'assistenza esterna per il periodo di budget 2007-2013. Questa proposta include un nuovo strumento di risposta alle crisi che si chiama "Strumento di Stabilità" (Stability Instrument). Lo scopo di questa iniziativa è quello di migliorare il collegamento tra la Comunità e le operazioni di Politica Estera di Sicurezza Comune (Common Foreign Security Policy – CFSP) e sveltire e ottimizzare la risposta in tempi brevi alle crisi e i programmi a lungo termine dell'UE. Insieme alla proposta dello Strumento di Stabilità c'è una riforma più ampia che prevede la riduzione degli strumenti di finanziamento presenti a sei (e quindi non più sette), quattro dei quali nuovi.

L'idea è che il nuovo Strumento di Stabilità consenta una risposta alle situazioni di crisi nei paesi terzi più flessibile, efficiente e coerente. Questo strumento include un processo di presa di decisione basato su una prima azione rapida (simile all'attuale RRM) e su altre azioni a medio termine e, se necessario, anche a lungo termine. In più il nuovo strumento si occuperà anche di questioni di rilevanza transnazionale collegate alla sicurezza dei civili come la lotta contro i traffici illegali, il crimine organizzato, il terrorismo e la sicurezza nucleare.

Gli Stati membri dell'UE sono in favore della creazione di uno strumento più flessibile, ma hanno delle riserve sul fatto che la Commissione abbia la competenza su materie come il *peacebuilding* e la stabilità politica attraverso i suoi programmi di assistenza esterna. Il processo di presa di decisione e lo scopo dello strumento possono, ai loro occhi, mettere a repentaglio le competenze degli altri corpi dell'UE. Per questa ragione si è deciso di ridurre i campi operativi dello Strumento di Stabilità, perciò alcune aree molto rilevanti per il CCPE sono ancora contestate, come ad esempio, la prevenzione dei conflitti, la riforma del settore della sicurezza, il disarmo, la smobilitazione, la reintegrazione e la lotta contro le armi leggere. Rimane quindi il problema della zona grigia di competenza tra la Commissione e il Concilio che è uno degli ostacoli ad un efficiente funzionamento di un possibile CCPE.

Conclusioni

Percorrere la storia ancora in fieri di un Corpo Civile di Pace Europeo ci ha mostrato come questa idea sia cambiata nel corso del tempo e abbia dovuto adattarsi all'evolversi della politica comunitaria, delle nuove agenzie e delle nuove prospettive nell'ambito della prevenzione e gestione delle crisi.

La proposta di creare il CCPE nacque in un momento in cui l'UE non aveva ancora sviluppato strumenti per prevenire e gestire i conflitti e le crisi e quindi alcuni degli organi che sono nati nel corso degli anni nel seno dell'UE hanno reso superflui alcuni degli obiettivi originali del CCPE, mentre altri strumenti come l'RRM possono rendere più facile il finanziamento delle azioni di risposta rapida del CCPE .

Sembra comunque che il cuore dell'idea del CCPE non sia ancora stato sviluppato da nessuno strumento esistente dell'UE.

La proposta originale aveva scopi molto più vasti che includevano l'uso del CCPE per l'aiuto umanitario e la ricostruzione, mentre ora l'obiettivo deve necessariamente "ridursi" allo svolgimento di attività volte alla diminuzione delle ostilità in situazione di pre e post conflitto escludendo l'aiuto umanitario e l'assistenza allo sviluppo in senso stretto.

Nello stesso tempo anche la natura del personale è sostanzialmente cambiata dall'idea originale. Infatti adesso si pensa ad un corpo composto esclusivamente di professionisti esperti senza l'intervento di personale giovane e senza esperienza.

Rimane ferma la convinzione che il CCPE debba agire sotto mandato ONU o delle sue organizzazioni regionali (OSCE, OUA, OAS) per questo è necessario che queste organizzazioni riconoscano l'importanza e l'efficacia di questo nuovo strumento per le operazioni pre e post crisi civili.

Dall'ultimo studio di fattibilità emergono alcuni suggerimenti e raccomandazioni.

Innanzitutto si consiglia di non usare il termine Peace Corps perché ricorderebbe troppo i Peace Corps statunitensi che sono formati principalmente da giovani inesperti e portano avanti attività di sviluppo e non di gestione dei conflitti.

Si raccomanda inoltre di dare vita a un progetto pilota con scopi limitati per testarne la validità e i limiti.

In un primo momento il CCPE dovrebbe concentrare il suo raggio d'azione su attività specifiche e ristrette come il monitoraggio di diritti umani in zone di conflitto, la mediazione locale a tutti i livelli, lo sviluppo di capacità nella prevenzione e trasformazione dei conflitti.

Per quanto riguarda il reclutamento e la selezione del personale del CCPE si raccomanda di usare un sistema decentralizzato basato su una preselezione a livello nazionale, ma non necessariamente istituzionale, per questo è necessario che si creino delle partnership forti con le ONG che hanno esperienze nel settore della gestione dei conflitti in situazioni di crisi.

Infine lo studio di fattibilità raccomanda che la Commissione produca un Libro Bianco sulla creazione dei CCPE che includa i seguenti elementi:

- una descrizione della missione e dei compiti dei CCPE;

- una descrizione delle principali iniziative nell'UE, portate avanti sia dalle NGO che dal settore pubblico, nei campi che interessano i CCPE;
- opzioni per la gestione dei CCPE;
- una descrizione delle relazioni tra i CCPE e i meccanismi europei e internazionali nel settore della gestione dei conflitti.

Il mondo delle NGO guarda in generale con fiducia alla nascita dei CCPE, anche se rimangono dubbi e perplessità. Da una parte c'è la paura che un corpo come questo possa erodere la possibilità delle NGO di attrarre personale qualificato perché pagherebbe di più, dall'altra che ci sia il rischio di una sovrapposizione e duplicazione degli interventi. Un'altra perplessità e delusione che emerge nel mondo dell'associazionismo pacifista è il fatto che il CCPE non avrebbe nessun ruolo nel momento del conflitto violento vero e proprio che viene lasciato all'operatività delle forze militari. Non è stata infatti prevista nessuna delle attività relative alla difesa nonviolenta (quella ipotizzata da Gandhi per intenderci) e c'è un certo sentore che il CCPE, la cui idea originale era quella di un Corpo che agisse da protagonista nei conflitti seppur in collaborazione in alcuni casi con le forze armate, diventi semplicemente un Corpo di secondo piano che agisce sì in nome dell'UE, ma sempre in una posizione di inferiorità rispetto all'esercito.

Un'altra problematica ancora irrisolta è il principio di neutralità che un corpo istituzionale non può facilmente sostenere soprattutto se la stessa UE agisce nello stesso territorio con le forze armate, il principio nonviolento scricchiola e si rischia che l'intervento nella sua totalità venga percepito come schizofrenico.

Sarebbe auspicabile che il CCPE diventasse uno strumento veramente efficace di prevenzione dei conflitti, formato di personale esperto e soprattutto altamente motivato (fattore che viene invece messo sempre in secondo piano) e che avesse il potere di decidere l'opportunità o meno di un successivo intervento militare e le sue modalità. La prospettiva più probabile però è quella di un Corpo che sia sì estremamente preparato ed efficace, ma che si trovi a dover prevenire crisi quando queste sono già iniziate e a gestire conflitti quando questi sono già incancreniti erodendo così di molto le potenzialità di uno strumento come questo.

Bibliografia

AA.VV

Corpi Civili di Pace Europei, verso un'efficace politica dell'Unione Europea per la trasformazione dei conflitti, relazione della conferenza, Bruxelles, dicembre 1999

De Stefani P, Mascia M.

Percorsi di pace nel villaggio planetario. Esperienze, documenti, proposte per la diplomazia popolare, Verona, Bertani, 1994

EPLO

Building conflict prevention into the future of Europe, Eplo Position Paer on the European Convention and Conflict Prevention, Bruxelles, november 2002

EPLO

Generare nuove capacità civili: dalla gestione delle crisi alla costruzione della pace, Bruxelles, marzo 2005

Gourlay C. (ISIS -Berghof Center)

Feasibility Study on the European Civil Peace Corps, Bruxelles, 2004

Grimaldi G

Il corpo civile di pace europeo e il Parlamento Europeo per una nuova politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea, Direonline, 2004

Grimaldi G

Il Progetto del Corpo Civile Europeo di Pace, una Proposta per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, in "Quaderni del Satyagraha", Pisa, n°3, giugno 2003.

Menin M

Strumenti Civili per la Sicurezza Europea, tra Corpi Civili di Pace e Capacità Civili di Gestione delle Crisi e Prevenzione dei Conflitti, Hand out al seminario di Padova, 8 maggio 2005

Parlamento Europeo,

Risoluzione A5-0394/2001, 13 dicembre 2001

Parlamento Europeo

Raccomandazione A4-0047/99, 10 febbraio 1999

Robert P. (Channle Research), .Villby K. (Cowi), Aiolfi L. (B&S Europe), Otto R. (Channel Research)

Feasibility Study on the establishment of a European Civil Peace Corps (ECPC), Bruxelles, novembre 2005

Rossi A.

Corpi Civili di Pace, Roma, luglio 2003

Venditti R.

La difesa popolare nonviolenta: storia, teoria, esempi concreti, in “Eirene – studi per la pace”, Bergamo, paper n°16, aprile 1996

Sitografia

www.alexanderlanger.org

www.berrettibianchi.org/bebi/contenuti/dossier/dossierccp/dossierccp.html

http://europa.eu/index_it.htm

www.eplo.org

www.npeurope.org

www.peaceworkers.org.uk