

***Generare nuove capacità civili: dalla gestione delle crisi
alla costruzione della pace¹***

***Policy Paper
Marzo 2005***

La vera sfida per l'UE

L'UE ha compiuto significativi progressi nello sviluppo della sua struttura istituzionale negli ultimi cinque anni al fine di affrontare le nuove sfide della politica estera, sicurezza e sviluppo e portare a compimento l'allargamento.

I potenziali sviluppi strutturali futuri includono la proposta di un Ministro degli Esteri Europeo e la costituzione di un Servizio Europeo per l'Azione Esterna. La speranza è che questi cambiamenti accrescano l'abilità dell'UE di essere un attore globale come delineato nel 2003 dalla Strategia di Sicurezza Europea.

Comunque, l'aumentata attenzione posta su tematiche riguardanti il conflitto e la sicurezza ha evidenziato sempre di più i problemi posti dalla struttura a pilastri e al "deficit strategico" dell'UE nella prevenzione dei conflitti e nella costruzione della pace.

La Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), che incorpora operazioni di gestione di crisi civili e militari, è guidata dal Consiglio, così come stabilito dal secondo pilastro. Queste attività sono istituzionalmente e praticamente separate dalla prevenzione dei conflitti, dalla costruzione della pace e dalla ricostruzione post-conflitto - attività di cui si occupa la Commissione - così come accade per il più vasto ambito di assistenza e politiche commerciali secondo le disposizioni del primo pilastro dell'UE. Questa separazione istituzionale fra la Commissione e il Consiglio significa che le attività complementari di prevenzione del conflitto e programmazione dello sviluppo non sono integrate nella pianificazione operativa e strategica delle operazioni di gestione della crisi.

Inoltre, l'UE continua ad investire più tempo e denaro nello sviluppo delle sue capacità di gestione della crisi militare piuttosto che nello sviluppo delle sue capacità civili, nonostante l'essenziale ruolo che i civili svolgono in tutti gli scenari della prevenzione del conflitto.

La Bozza del 2004 sul piano d'Azione per gli Aspetti Civili della PESD riconosce questo deficit riconoscendo che sebbene esistano capacità rilevanti all'interno dei dipartimenti governativi degli Stati Membri, nelle organizzazioni non governative, nel settore privato, e nelle altre organizzazioni internazionali, queste non sono attualmente mobilitate dall'UE in maniera sufficientemente robusta e coerente per costruire una pace sostenibile.

¹ Documento presentato il 23-24 Marzo 2005 in occasione della conferenza "Partner nella prevenzione, dalla teoria alla pratica: Le politiche di gestione delle crisi e di prevenzione dei conflitti dell'Unione europea, approcci formativi sostenibili e coinvolgimento della società civile". Questa traduzione Italiana è a cura del Centro Studi Difesa Civile www.pacedifesa.org - European Network for Civil Peace Services www.en-cps.org (membro Fondatore di EPLO www.eplo.org).

L'UE dovrebbe quindi impegnarsi con gli attori competenti in un serio dialogo su come riformare le strutture e i processi dell'UE con l'intento di costruire un ponte fra spartiacque istituzionali.

Soltanto colmando questo deficit strategico l'UE realizzerà le sue ambizioni di essere un attore più attivo, capace e coerente nella promozione della pace e la sicurezza internazionale.

Le Necessità attuali:

Un forum dei capi di governo degli Stati Membri per la definizione a livello politico di approcci comuni al peacebuilding nei diversi settori ed aree coinvolte.

Gli strumenti civili per la gestione della crisi, all'interno del contesto della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, sono ad oggi suddivisi in quattro aree principali - politica, stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile- e sono queste priorità che hanno modellato l'approccio dell'UE allo sviluppo delle attuali capacità civili.

Le quattro aree individuate, però, non sono affatto esaustive, ma ugualmente all'interno di queste ci saranno problemi di coordinazione e competenza quando le quattro aree cadranno sotto la direzione di al massimo due o, nel caso di qualche Stato Membro, più dipartimenti governativi.

Al momento non c'è nessun forum in questa area nel quale i Ministri responsabili degli Stati Membri possano lavorare con un approccio comune.

C'è quindi bisogno di una struttura di questo tipo.

Strutture innovative per riunire le politiche in un unico piano operativo

I meccanismi della PESD sono e istituzionalmente e praticamente separati dalla prevenzione del conflitto, dalle attività di gestione della crisi e di ricostruzione post-conflitto che sono sostenute dalla Commissione e dagli Stati Membri, così come dall'ONU, dall'OSCE e dalle ONG. EPLO invita l'UE a cogliere le potenziali opportunità delle imminenti riforme strutturali per lo sviluppo di un approccio più coordinato e completo per la gestione della crisi e la costruzione della pace su un unico piano operativo.

La possibile costituzione di un Servizio Europeo Comune per l'Azione Esterna (EAS) dovrebbe fornire una piattaforma unitaria per una azione concordata. In particolare, anche i benefici della costituzione di un meccanismo come un'Agenzia o un Pool che siano parte dell'EAS per facilitare la coordinazione tra le istituzioni dell'UE e gli altri attori dovrebbe essere preso in seria considerazione.

Alle seguenti aree dovrebbe essere data la priorità

- Formare e reclutare personale civile
- Progettare missioni di sostegno e valutazione della gestione civile delle crisi
- Coordinare gli strumenti interni all'UE
- Ricerca e valutazione
- Cooperazione con organizzazioni esterne e organizzazioni non governative

Le necessità per ciascuna di queste aree sono elencate in maniera più dettagliata nel documento allegato.

EPLO è la più grande piattaforma europea di ONG attive nella costruzione della pace, la prevenzione, la trasformazione e la risoluzione dei conflitti in tutto il mondo.

EPLO, Marzo 2005

ALLEGATO

Per raggiungere gli obiettivi sopra delineati, processi e meccanismi appropriati dovrebbero assolvere alle seguenti funzioni:

Reclutamento e Formazione del personale civile

- Stabilire standard europei per la formazione e reclutamento di personale civile.
- Assicurare che i meccanismi di formazione e reclutamento siano aperti ed accessibili ad esperti sia statali che non, ed assicurare le competenze del personale civile necessarie sia per la costruzione della pace nel lungo termine sia per la gestione delle crisi nel breve periodo.
- Coordinare e ulteriormente sviluppare liste nazionali e strutture e procedure per perfezionare la loro interoperatività.
- Ricercare ulteriori aree di competenza civile richieste per la costruzione della pace e per la gestione della crisi e sviluppare standard di formazione e reclutamento per queste.
- Valutare e gestire l'accreditamento di corsi di formazione e qualifiche che rispettino gli standard europei.

Pianificazione, sostegno e valutazione per la gestione civile delle crisi

- Identificare requisiti oggettivi ed operativi di lungo e breve periodo per le capacità civili basati sulla valutazione delle necessità e sulle migliori pratiche e valutare l'osservanza degli impegni dati dagli Stati Membri.
- Esaminare differenti opzioni di impiego delle capacità, incluso l'utilizzo di squadre interdisciplinari di pronto impiego.
- Includere oggettivi di capacità civili basati sulla valutazione delle necessità funzionali per impieghi nella prevenzione di lungo periodo e per le operazioni post-conflitto di breve periodo.
- Ampliare la capacità e la portata delle competenze funzionali all'interno del Segretariato del Consiglio e della futura cellula di pianificazione Civile-Militare, per comprendere la riforma del settore della sicurezza, il disarmo, la smobilitazione, e la reintegrazione, il controllo dei confini, il crimine organizzato, i diritti umani, la mediazione e i mass media.
- Incorporare l'analisi della valutazione dell'impatto del conflitto nella pianificazione degli scenari generici e specifici.
- Creare un ufficio sulle migliori pratiche per esaminare i "lesson learned reports" relativi agli interventi civili, per commissionare analisi indipendenti delle valutazioni d'impatto sul conflitto e per promuovere le migliori pratiche in tutta l'UE sulla base di queste valutazioni.

Coordinare gli strumenti interni all'UE

- Coordinare la pianificazione, la realizzazione, e la valutazione di specifici meccanismi all'interno di tutte le istituzioni dell'UE, all'interno delle strategie specifiche di intervento per paese/regione all'interno di un mandato congiunto del Consiglio e della Commissione per un approccio alla prevenzione dei conflitti di lungo periodo (come proposto nel Programma dell'UE per la Prevenzione dei Conflitti Violenti del 2001).
- Sviluppare una Cellula di Pianificazione Civile-Militare all'interno dell'EAS per assicurare che poggi anche su expertise del settore umanitario e sviluppo dell'UE, oltre che di personale della DG per le relazioni esterne.
- Considerare la creazione un punto di coordinamento interistituzionale per la prevenzione dei conflitti attraverso l'istituzione di un Gruppo di lavoro (o Pool) sulla Prevenzione dei Conflitti all'interno del Consiglio (con una membri dalle Direzioni Generali della Commissione in maniera appropriata) o all'interno del nuovo Servizio per d'Azione Esterna.
- Prendere esempio dai modelli congiunti dei governi di alcuni Stati Membri (e.g. il Regno Unito, l'Olanda e la Germania).
- Sostenere un'EAS che comprenda uno staff proveniente da tutte le dirigenze del Consiglio e della Commissione con un collegamento alle relazioni esterne e distacco di personale proveniente anche dai Ministeri degli Affari Esteri e dello Sviluppo degli Stati Membri.
- Il Ministro degli Esteri Europeo dovrebbe essere sostenuto da un vice che abbia specifiche responsabilità per la coerenza fra sviluppo e sicurezza
- Dovrebbe essere garantita una revisione annuale della "coerenza nelle azioni esterne" (attraverso la presidenza di turno) con le commissioni del Parlamento Europeo, che si occupano di Sviluppo, Politica Estera, Difesa e Bilancio, che la esaminino anche preparando loro stessi un rapporto congiunto parallelo per monitorarne il progresso.

Ricerca e valutazione

- Sostenere ricerche policy-oriented indipendenti per identificare i bisogni basati sui target di capacità e promuovere le migliori pratiche nelle politiche, programmi e operazioni di costruzione della pace e gestione delle crisi nell'UE
- Sostenere delle valutazioni indipendenti degli sforzi dell'UE nella prevenzione dei conflitti e delle crisi, basandosi sull'esperienza degli stakeholders locali.
- Sostenere rapporti di early warning indipendenti per la Commissione e il centro di situazione dell'UE.

Cooperare con le organizzazioni esterne e le organizzazioni non governative

- Minimizzare la duplicazione e massimizzare l'efficienza delle realizzazioni tra le organizzazioni esterne, le organizzazioni regionali e sub-regionali, non governative e la

società civile, coinvolte nella gestione delle crisi e nella prevenzione/trasformazione dei conflitti, attraverso meccanismi di consultazione regolare nella fase di pianificazione (ad es. attraverso la creazione di gruppi di contatto formali o informali di stakeholders sulla gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti)

- Assicurare lo sviluppo di operazioni congiunte che sostengano la formazione di capacità locali e la costruzione della pace nel lungo termine.
- Documentare e sviluppare, in consultazione con le organizzazioni non governative, le migliori pratiche per tutte le parti impegnate nella la gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti dell'UE.
- Prendere esempio dai modelli di cooperazione/interazione fra uffici governativi e organizzazioni non governative già realizzati dagli Stati Membri (es. I Servizi Civili di Pace Tedeschi).
- Prendere esempio dai modelli di cooperazione/interazione fra uffici governativi e organizzazioni non governative realizzati dai Paesi esterni all'UE e dalle altre organizzazioni regionali e internazionali.
- Stabilire un dialogo regolare sul piano politico a livello dell'UE con i gruppi delle ONG attive in Europa per la costruzione della pace, la prevenzione, trasformazione e la risoluzione dei conflitti.