

Global governance e prevenzione dei conflitti violenti: il ruolo delle istituzioni e della società civile europea.

Giovanni Scotto e Karl Giacinti¹

I conflitti armati sono sempre causa di immani sofferenze umanitarie, distruggono lo sviluppo economico e le garanzie di tutela dei diritti umani e mettono in crisi i fragili processi di transizione verso una gestione democratica e nonviolenta dei conflitti. Tra conflitti e povertà esiste un doppio legame: se infatti i conflitti sono una delle principali cause di esclusione sociale e di povertà, non c'è alcun dubbio che la povertà incrementa il rischio di conflitti violenti.

L'esigenza di tutelare i diritti umani, di legare la lotta alla povertà e la cooperazione allo sviluppo alle strategie di costruzione della pace (*peacebuilding*) coincidono con l'obiettivo, sempre più avvertito a livello internazionale a partire dagli anni '90, di sviluppare strumenti civili di prevenzione e trasformazione dei conflitti violenti.

Per l'affermazione di questo nuovo approccio che supera gli approcci tradizionali della politica internazionale è stata determinante la spinta della società civile europea a favore della programmazione della prevenzione, gestione, e trasformazione dei conflitti.

Nel presente scritto presenteremo i concetti fondamentali della prevenzione dei conflitti violenti. Proveremo anzitutto a definire il tipo di conflitti violenti con i quali bisogna confrontarsi, in particolare nelle regioni periferiche del sistema internazionale (il "sud del mondo"). Successivamente esamineremo l'approccio dell'Unione europea alla prevenzione dei conflitti violenti e il ruolo delle organizzazioni non governative in questo campo, approfondendo le esperienze dell'Italia, dove la società civile ha formulato alcune interessanti proposte per (ri)lanciare la prevenzione dei conflitti violenti come priorità di intervento del nostro paese, anche in vista della Presidenza italiana dell'UE.

Dal nostro punto di vista, tra l'idea di *governance globale* e la dottrina della guerra preventiva come viene propugnata dall'attuale amministrazione statunitense c'è un'alterità assoluta. Con la guerra all'Irak assistiamo ad una involuzione del sistema internazionale, in cui la guerra viene rivendicata dagli Stati Uniti e dai paesi che li sostengono in questa avventura, come una opzione unilaterale praticabile per la salvaguardia degli interessi nazionali. Approfondiremo questa riflessione nel paragrafo conclusivo

Prima di addentrarci nell'argomento, è opportuno chiarire che, dal nostro punto di vista, l'esistenza di conflitti è una caratteristica costitutiva delle società umane. Il problema urgente che si pone è piuttosto lo sviluppo di capacità di gestione costruttiva dei conflitti stessi. Si tratta in altri termini non di prevenire l'insorgere di dispute e contrasti politici sulla scena internazionale (che esisteranno sempre), ma di prevenire fenomeni di *escalation* incontrollata e di violenza. Pertanto nel testo che segue parleremo di "prevenzione dei conflitti violenti".

1. La prevenzione dei conflitti violenti: concetti e strategie.

La prevenzione di un'escalation violenta dei conflitti comprende due fasi distinte: il

¹ Rispettivamente presidente e responsabile ufficio romano del Centro Studi Difesa Civile (www.pacedifesa.org)

riconoscimento tempestivo (*early warning*) di una situazione di conflitto violento potenziale e l'azione tempestiva (*early action*), cioè la prevenzione in senso proprio. Una delle lezioni che si sono tratte dai conflitti più tragici degli ultimi anni è che gli esperti riescono spesso a prevedere la catastrofe che si avvicina, ma la previsione non riesce a tradursi in azione: ciò è accaduto per esempio in occasione del genocidio dei Tutsi in Ruanda, nel 1994, avvenuto nonostante la presenza nel paese di una missione Onu e nonostante gli appelli del segretario generale.

Possiamo definire la prevenzione dei conflitti violenti l'insieme di strategie e delle misure orientate a impedire che delle controversie politiche all'interno degli stati o tra stati subiscano un'*escalation* in cui le parti ricorrano alla violenza; a rafforzare la capacità delle parti di risolvere le dispute in maniera pacifica; e a risolvere gradualmente i problemi di natura politica, economica e sociale che sono alla base delle controversie stesse.²

Generalmente vengono quindi distinti due diversi ambiti di intervento: la *prevenzione operativa* riguarda la crisi potenziale nella sua immediatezza, la *prevenzione strutturale* si indirizza invece alle cause politiche, economiche e sociali che sono alla radice del conflitto. Il primo ambito di intervento riguarda direttamente i possibili atti di violenza, ha un impatto a breve e brevissimo termine. Viceversa la prevenzione strutturale si identifica in buona misura con le strategie di sviluppo socio-economico e di creazione di strutture di integrazione politica a medio e lungo termine.

Per quanto riguarda il *mondo degli stati e delle organizzazioni internazionali*, le istituzioni e le iniziative di *diplomazia preventiva* hanno avuto uno sviluppo rapido nell'ultimo decennio. Nel 1992, l'*Agenda per la pace* del Segretario Generale ONU Boutros-Ghali individuava gli strumenti per la prevenzione nelle misure volte ad aumentare la fiducia come il monitoraggio degli armamenti; nelle missioni di indagine (*fact-finding*); nella segnalazione tempestiva di situazioni di conflitto; nel dispiegamento preventivo di operazioni di *peacekeeping* (in Macedonia all'inizio degli anni novanta, e nella Repubblica Centrafricana nel 1998). Negli scorsi anni vi sono state diverse esperienze di impiego di questi e altri strumenti, con un bilancio incoraggiante. Va ricordata anche a questo proposito l'iniziativa dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), che ha istituito l'Alto Commissariato sulle minoranze nazionali, con funzione di segnalazione tempestiva e di diplomazia preventiva nei conflitti etnopolitici nell'area euroasiatica. La stessa OSCE ha una lunga esperienza di missioni sul campo, sia in funzione strettamente preventiva (Estonia, Lettonia, Macedonia), sia per evitare l'aggravarsi di un'ulteriore escalation (Albania, Tagikistan, missione di verifica in Kosovo nel 1998-99).³

Gli *attori della società civile* possono fornire un contributo fondamentale alle strategie di prevenzione dei conflitti violenti. Anzitutto va ricordato il lavoro di ONG e istituti di ricerca nel campo dell'*early warning*. Basti ricordare il contributo di organizzazioni come International Alert o il progetto FAST sviluppato dalla

² Questa sintetica definizione è in Michael Lund, "Preventing violent intrastate conflicts", in: Paul van Tongeren / Hans van de Veen / Juliette Verhoeven, *Searching for peace in Europe and Eurasia. An overview of conflict prevention and peacebuilding activities*, A project of the European Centre for Conflict Prevention, Boulder / London: Lynne Rienner 2002, p. 99-119, qui pag. 117

³ Wolfgang Zellner, "The OSCE: uniquely qualified for a conflict-prevention role", in: Paul van Tongeren / Hans van de Veen / Juliette Verhoeven, *Searching for peace in Europe and Eurasia. An overview of conflict prevention and peacebuilding activities*, A project of the European Centre for Conflict Prevention, Boulder / London: Lynne Rienner 2002, p. 15-26.

Fondazione svizzera per la pace. Negli ultimi anni diverse organizzazioni hanno dato vita ad un consorzio, il Forum for Early Warning and Early Response.⁴

Le organizzazioni non governative sono una delle categorie di attori che possono contribuire in maniera determinante alla prevenzione dei conflitti violenti nel sistema internazionale.⁵ Gli attori non governativi presentano una serie di vantaggi nel lavoro di prevenzione della violenza rispetto alla diplomazia tradizionale⁶:

- l'*indipendenza* dagli interessi dei singoli stati, che si traduce spesso in una maggiore credibilità e accettazione accordata loro dalle parti in conflitto;
- la *flessibilità* nella progettazione e nella gestione degli interventi;
- l'*accesso* facilitato agli attori sociali e alle leadership intermedie della società in cui intervengono, e la *capacità di lavoro dal basso*.

Gli svantaggi delle ONG derivano dalle scarse risorse a disposizione, dalla mancanza di peso politico, dalla (non sempre garantita) professionalità degli operatori sul campo. Spesso inoltre le ONG tendono a sottovalutare il ruolo delle autorità statali a favore della società civile locale.

Le strategie e gli attori della prevenzione sono dunque molteplici. Idealmente la prevenzione dei conflitti violenti deve diventare quindi una "cultura della prevenzione" che pervada tutte le strategie e i programmi di intervento degli attori internazionali (sia del mondo degli stati che della società civile) in paesi e situazioni che possono essere considerati "critici" dal punto di vista di una possibile escalation.⁷

2. L'Unione Europea e la prevenzione dei conflitti

Negli ultimi anni, mentre le possibilità e gli ostacoli in questo nuovo campo della politica internazionale sono andati chiarendosi, un numero crescente di attori, istituzionali e non, ha cominciato ad elaborare strategie e strumenti nelle diverse dimensioni dell'attività di prevenzione.

Tra gli stati membri dell'UE è importante segnalare l'iniziativa del Ministero per gli Affari Esteri svedese che ha pubblicato già nel maggio 1999 un opuscolo in cui individua 5 obiettivi principali per la prevenzione dei conflitti violenti: la promozione di una cultura della prevenzione, la identificazione dei fattori di rischio strutturali, lo sviluppo di un sistema di norme internazionali ed il rafforzamento della loro applicazione, il rafforzamento del quadro istituzionale internazionale e degli strumenti preventivi, il rafforzamento della capacità nazionali di azione preventiva nei conflitti internazionali in diverse sfere politiche (esteri e sicurezza, commercio, migrazioni ed assistenza allo sviluppo).⁸

⁴ Si veda il sito www.fewer.org

⁵ Sul ruolo delle Ong si veda Francesco Tullio (a cura di), *Le Organizzazioni Non Governative e la trasformazione dei conflitti. Le operazioni di pace nelle crisi internazionali. Analisi, esperienze, prospettive*, Edizioni Associate/Editrice Internazionale, Roma 2002.

⁶ Su questo tema si vedano diversi contributi raccolti Paul van Tongeren et. al., cit.; Norbert Ropers, "Towards an Hippocratic Oath of conflict management? Eight critical statements relating to the contribution of NGO's in conflict prevention and conflict transformation", in: *Prevention and management of violent conflicts. An International Directory* Utrecht 1998, p. 27-33.

⁷ Lund 2002, cit.

⁸ *Preventing violent conflict - a Swedish action plan*; Ministry for Foreign Affairs, Regeringskansliet, Stockholm, 1999.

Ma l'attore di gran lunga più importante per la definizione di un quadro politico di riferimento per la prevenzione dei conflitti violenti è l'Unione Europea, la quale è stata fondata proprio con il fine di prevenire l'esplosione di conflitti violenti in Europa. L'UE ha un forte potenziale da giocare in questo campo grazie all'ampio spettro di misure a sua disposizione come la cooperazione allo sviluppo, la diplomazia, le politiche di tutela dei diritti umani, l'aiuto umanitario, la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC).

A più riprese le Istituzioni centrali europee hanno affrontato il tema della prevenzione dei conflitti violenti, sia attraverso la definizione di strategie di intervento che con la creazione di alcune strutture esplicitamente dedicate in seno alla Commissione come la *Conflict Prevention Unit* e la *Policy Planning and Early Warning Unit*.

Nel difficile lavoro di definizione di una strategia integrata per la prevenzione dei conflitti, attraverso l'analisi comparata di due documenti, uno della Commissione e uno del Parlamento Europeo (vedi box 1) risulta chiaro che risultati più avanzati sono stati raggiunti nelle iniziative del Parlamento Europeo, dove già nel 1995 Alexander Langer, Presidente del Gruppo Verde al Parlamento Europeo, iniziò una campagna tra i colleghi per promuovere l'idea dei Corpi Civili Europei (European Civil Peace Corps - ECPC), per dare uno strumento multinazionale e nonviolento alla nascente Politica Estera e di Sicurezza Comune.

Più recentemente il parlamentare europeo Jos Lagendijk è stato rapporteur per la risoluzione ([A5-0394/2001](#)) sulla comunicazione della Commissione sulla Prevenzione dei conflitti, basato su tre livelli che va nella direzione dello sviluppo di un approccio olistico e di lungo termine, dove la gestione delle crisi sia strettamente legata alla costruzione di processi di pace e di prevenzione dei conflitti.

Box 1

1) Sintesi della **Comunicazione sulla Prevenzione dei Conflitti** della Commissione Europea.⁹

La strategia della Commissione Europea per la prevenzione dei conflitti, definita nell'aprile 2001, è basata su seguenti quattro principi:

1. **un approccio integrato** per la prevenzione dei conflitti, per fare un uso più sistematico e coordinato degli strumenti UE al fine di cogliere le radici del conflitto;
2. **affrontare i temi trasversali** come traffico di droga, armi o esseri umani, il commercio illegale, il degrado ambientale, etc.
3. **la capacità di rispondere rapidamente**, con tutti i mezzi dell'Unione Europea, ai conflitti incipienti. Alcuni fatti sono già implementazioni di questo principio. A livello comunitario, il **Rapid Reaction Mechanism (RRM)** è ora pienamente operativo e sta portando a prendere velocemente una serie di misure per affrontare una situazione di conflitto che in precedenza avrebbe necessitato di procedure ben più tortuose. La Commissione sta adesso lavorando su accordi quadro con gli Stati Membri per permettere il dispiegamento di personale civile in operazioni di gestione dei conflitti. Questo passaggio vuole essere compatibile con i sistemi sviluppati dall'OSCE e dalle Nazioni Unite.
4. **Promuovere la cooperazione internazionale con i partner chiave nel campo della prevenzione dei conflitti.** I contatti diretti tra i Servizi della Commissione e il Segretariato dell'ONU hanno contribuito già a:
 - Cooperazione in missioni d'indagine (ad esempio la Commissione Europea ha partecipato in missioni d'indagine nella regione dei Grandi Laghi nell'estate 2001);
 - Coordinamento dell'attività diplomatica, includendo le consultazioni tra rappresentanti

⁹ Commissione Europea, Comunicazione sulla Prevenzione dei Conflitti (COM(2001) 211 - C5-0458/2001 – 2001/2182(COS).

- speciali (ad esempio nei Grandi Laghi);
- Aumento della cooperazione nell'assistenza elettorale e nell'osservazione elettorale, (come esempio, il coordinamento tra le Divisioni per l'assistenza elettorale di ONU e UE per il Togo e con quella dello UNDP a Timor Est e Bangladesh);
- Programmi di formazione e coordinamento sul campo (come in Kosovo).

2) Sintesi della **Risoluzione del Parlamento Europeo sulla comunicazione della Commissione sulla Prevenzione dei conflitti**¹⁰

1. L'impatto conflittuale delle politiche comuni della UE- la necessità per una valutazione dal punto di vista della prevenzione dei conflitti:

- Integrando indicatori di conflitto e obiettivi della prevenzione dei conflitti nella programmazione dei programmi di aiuto esterno della comunità;
- Creando un quadro normativo vincolante con sanzioni per le imprese che contribuiscono ai conflitti;
- Portando avanti una "Valutazione di Prevenzione dei conflitti" nell'esaminare le principali decisioni concernenti le politiche comuni dell'Unione e al momento del lancio di qualsiasi programma nei paesi non-membri;
- una struttura appropriata, che dovrebbe comprendere una unità di "reazione rapida non militare".

2. Creare i Corpi Civili di Pace Europei (ECPC)

Possibili compiti degli ECPC potrebbero essere coordinare a livello europeo la formazione e il dispiegamento di specialisti civili per portare avanti misure di concreto *peace-making* come arbitrato, mediazione, distribuzione di informazioni imparziali, de-traumatizzazione e *confidence-building* tra le parti in conflitto, aiuto umanitario, reintegrazione, riabilitazione, ricostruzione, educazione e monitoraggio e miglioramento della situazione dei diritti umani, comprese misure di accompagnamento [...] facendo il massimo uso possibile delle risorse della società civile.

3. Approfondire le relazioni con l'ONU e l'OSCE

Il P.E. raccomanda di rafforzare i legami operativi tra le differenti istituzioni e organismi che giocano un ruolo nella Prevenzione dei conflitti nell'ambito istituzionale UE con il meccanismo dell'OSCE denominato REACT (Rapid Expert Assistance and Cooperazione Teams) e quelli simili dell'ONU¹¹.

Purtroppo però, nonostante questi miglioramenti siano tutti importanti, rimangono forti differenze tra il piano delle politiche e quello della pratica. L'efficacia di una tale azione è ancora lungi dal venire, infatti l'odierna struttura "a pilastri" delle politiche UE e la complessità delle competenze istituzionali rendono chiaramente difficile, se non impossibile, implementare una strategia politica europea con efficaci strumenti trasversali per la gestione civile dei conflitti.

Le cause dei conflitti violenti devono essere ancora affrontate in tutta la loro complessità e la prevenzione dei conflitti per essere efficace deve divenire una priorità di tutti i settori e le attività dell'Unione Europea.

Due ONG anglosassoni che lavorano sulle tematiche della prevenzione dei conflitti violenti, Saferworld e International Alert, hanno pubblicato un importante documento¹² che analizza e sistematizza attraverso una serie di raccomandazioni i

¹⁰ Parlamento Europeo, [A5-0394/2001](#).

¹¹ Per un approfondimento vedi Alessandro Rossi, "L'Unione Europea per la trasformazione dei conflitti dalla gestione civile delle crisi ai corpi civili di pace", in corso di pubblicazione presso la collana *Futuribili*, ISIG, Gorizia.

¹² Saferworld e International Alert, *Ensuring Progress in the Prevention of Violent Conflict: Priorities for the Greek and the Italian Presidency 2003*, Aprile 2003. Traduzione Italiana a cura del Centro Studi Difesa Civile, in corso di pubblicazione.

passaggi necessari alla realizzazione delle politiche europee di prevenzione dei conflitti. Nel documento che si rivolge principalmente agli stati membri e alla commissione vengono individuati 5 ambiti fondamentali da tenere in considerazione per la promozione della prevenzione dei conflitti nel periodo di presidenza greca ed italiana dell'UE (Vedi Box 2).

Box 2

1. CREARE UNA POLITICA E UNA PRATICA COMUNE DI PREVENZIONE DEI CONFLITTI NELLA COMUNITA' EUROPEA

E' essenziale che per tutte le aree delle politiche della Comunità vengano prese in considerazione le cause che stanno alla base dei conflitti violenti. La politica e la pratica di prevenzione dei conflitti dell'UE devono integrarsi ed essere informate da validi e rappresentativi interpreti della società civile, come parte di un approccio partecipativo e comune. In questa direzione il documento propone un'azione nelle seguenti aree:

- Rafforzare la capacità delle istituzioni dell'UE di integrare l'attenzione ai conflitti nel ciclo di programmazione dell'UE riguardante la cooperazione per lo sviluppo, e in tutte le politiche e i settori dell'UE, mediante, per esempio, lo sviluppo di ampi programmi di formazione.
- Sviluppare valutazioni più efficaci dell'impatto delle politiche europee sulla pace e sui conflitti, che vadano oltre quelle utilizzate nei programmi per lo sviluppo, in tutti i settori, compreso quello del commercio.
- Fornire sostegno alla *capacity building* dei governi e della società civile nei paesi in via di sviluppo, perchè prendano parte efficacemente alla politica e alla programmazione dell'UE, per esempio mediante l'Accordo di Partenariato UE-ACP di Cotonou.

2. RAFFORZARE IL PARTENARIATO UE-AFRICA NELLA PREVENZIONE DEI CONFLITTI

E' importante che l'UE si concentri non solo sulle aree di ovvio interesse strategico, ma anche su quei paesi o quelle regioni affette da una situazione cronica di sottosviluppo e conflitti, in Africa, nei Caraibi e nel Pacifico. Il documento propone quindi interventi nelle seguenti aree:

- Rivedere il dialogo tra UE e Africa sulla prevenzione dei conflitti per assicurarsi che sia assolutamente complementare rispetto alle attività in corso nelle iniziative africane.
- Monitorare l'impatto della preesistente cooperazione sul commercio tra ACP e UE sull'esclusione sociale ed economica e sui rischi dei conflitti violenti.
- Mettere a disposizione risorse per assicurare l'attiva partecipazione della società civile nello sviluppo delle strategie di UE e Africa per la prevenzione dei conflitti.

3. INTEGRARE LA GESTIONE DELLA CRISI CON LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI

L'UE è profondamente impegnata a sviluppare e integrare una capacità di gestione della crisi civile. Tuttavia, dal punto di vista della costruzione della pace, bisogna porre più attenzione nel collegare la gestione della crisi con le strategie di prevenzione a lungo termine dei conflitti. Il documento propone un'azione nelle seguenti aree:

- Integrare la gestione della crisi con le capacità di prevenzione dei conflitti per rafforzare il loro impatto a breve, medio e lungo termine.
- Stabilire definizioni e pratiche chiare con le altre istituzioni che partecipano alla gestione della crisi (ONU, OSCE e Consiglio d'Europa) per assicurarsi che le risposte siano complementari.
- Lavorare al di là degli obiettivi quantitativi per il personale civile nelle quattro aree della gestione della crisi (polizia, stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile) e sviluppare obiettivi qualitativi. Un grande impulso in questa direzione può venire dalla realizzazione di un Corpo Civile di Pace Europeo, attraverso un modello operativa che raccolga le molteplici esperienze della società civile in questo campo.

4) FRONTEGGIARE IL TERRORISMO, LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E IL TRAFFICO ILLECITO

Le attività criminali e terroristiche, compreso il traffico illecito di esseri umani, denaro, droghe e armi, pongono una grande sfida per la sicurezza in una UE allargata. Sebbene i terroristi non sempre

provengano da situazioni di privazioni, la povertà e l'arretratezza culturale costituiscono un terreno fertile per il terrorismo, facendo sì che esso trovi appoggio, simpatizzanti e nuovi adepti. Le cause che stanno alla base del terrorismo spesso sono le stesse di quelle che portano ai conflitti. Il documento propone quindi un'azione nelle seguenti aree:

- Sviluppare e aumentare le iniziative di prevenzione a lungo termine dei conflitti e di costruzione della pace come una risposta efficace nei confronti delle minacce terroristiche.
- Assicurarci che la "guerra al terrorismo" non sia utilizzata come un pretesto per violare i diritti umani, o che le risorse non siano distolte dalle politiche di prevenzione a lungo termine dei conflitti.
- Migliorare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra tutte le agenzie e gli stati coinvolti nello sforzo di combattere la criminalità organizzata dando maggiore attenzione alle implicazioni della circolazione di armi leggere quando riguardano la criminalità organizzata.

5) AUMENTARE IL COORDINAMENTO TRA LE ISTITUZIONI DELL'UE

Applicare un'ampia e completa politica di prevenzione dei conflitti per mezzo di tutti i meccanismi e gli strumenti di cui dispone l'UE, richiede un efficace coordinamento a maggior ragione in vista dell'allargamento dell'UE all'Europa Centrale e Orientale. Il documento propone iniziative nelle seguenti aree:

- Istituire un ente di collegamento per monitorare e collegare il processo decisionale e l'applicazione tra i tre pilastri.
- Costruire una cooperazione tra l'UE e le altre istituzioni internazionali mediante una rappresentanza congiunta e un maggiore scambio di informazioni sull'applicazione della PESC e della PESD.
- Accrescere il ruolo del Parlamento Europeo e dei parlamenti nazionali nella valutazione della PESC e della PESD e di quanto esse abbiano contribuito all'obiettivo fissato della prevenzione dei conflitti.
- Impegnarsi insieme ai paesi candidati per accrescere la consapevolezza e promuovere la comprensione del ruolo dell'UE nella prevenzione dei conflitti, nell'ambito della Convenzione sul Futuro dell'Europa¹³.

3. La prevenzione dei conflitti in Italia

Nel campo della prevenzione della violenza a livello internazionale esiste ancora un grosso lavoro da fare nel campo della ricerca, della formazione e dell'aggiornamento degli operatori.

Un aspetto che contribuirebbe ad aumentare la capacità di lavorare efficacemente alla prevenzione è il *coordinamento* e la *messa in rete* di organizzazioni e iniziative esistenti, allo scopo di sfruttare sinergie ed evitare "buchi" o duplicazioni. Da alcuni anni gli organismi della società civile europea hanno iniziato ad organizzarsi in una Piattaforma Europea per la Prevenzione dei Conflitti (EPCP).¹⁴ L'obiettivo principale è quello di raccordare attori che operano in ambiti diversi: diritti umani, costruzione della pace, cooperazione allo sviluppo, azione umanitaria.

Per quanto riguarda l'Italia siamo ancora ai primi passi. Il Governo italiano potrebbe adottare un "piano di azione" simile a quello della Svezia¹⁵, contribuendo al *mainstreaming* di una cultura della prevenzione non solo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, ma anche del commercio estero (con l'ICE e la SACE), delle politiche culturali, ecc. Con risorse relativamente limitate l'Italia potrebbe incoraggiare le realtà della società civile a dotarsi di strumenti concettuali ed operativi

¹³ Ibid., pp. 6-8.

¹⁴ NCDO, a c. di (1997), *From Early Warning to Early Action. A Report on the European Conference on Conflict Prevention*, Amsterdam: NCDO.

¹⁵ Vedi nota 8.

per la prevenzione, ad esempio rilanciando l'idea di una Piattaforma nazionale per la prevenzione e la trasformazione dei conflitti", avviata nel 1998-99. E naturalmente lavorando con gli altri paesi membri dell'UE per radicare la prevenzione nella politica estera comune.

Sarebbe auspicabile l'istituzione presso il MAE di un ufficio che si occupi di coordinare le politiche e gli interventi di prevenzione dei conflitti violenti assunti dall'Italia. Troppo spesso infatti le pur lodevoli iniziative di singoli funzionari o uffici dei ministeri rimangono isolate e inefficaci.

Un ruolo simile, rivolto soprattutto alla dimensione nazionale, potrebbe essere svolto dal tavolo per la Difesa Popolare Nonviolenta (DPN) previsto dalla legge 230/98 presso l'Ufficio Nazionale Servizio Civile. Questo tavolo, nonostante siano previsti con la finanziaria 2002 anche i fondi per il suo funzionamento, non è stato ancora realizzato, mentre un'iniziativa del genere potrebbe assumere un ruolo centrale nell'indirizzo e nel coordinamento di iniziative comuni tra società civile e istituzioni. Oltre alla necessità di mantenere gli impegni assunti per quanto riguarda le risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo in molteplici occasioni, sarebbe importante verificare concretamente l'impatto degli aiuti italiani sui processi di pace attraverso l'introduzione di indicatori di valutazione di impatto sui conflitti. Questo lavoro può essere svolto in maniera continuativa solo con creazione di linee di finanziamento appositamente destinate alla prevenzione dei conflitti e alla valutazione di impatto sulla pace della DG cooperazione allo sviluppo.

Un altro importante tassello mancante nel nostro paese è un istituto di ricerca sui conflitti che sia in grado di fornire linee di orientamento alle politiche italiane in tema di prevenzione, gestione delle crisi, interventi di ricostruzione e di peacebuilding. A questo proposito varie proposte di legge sono state depositate alle Camere da esponenti di maggioranza ed opposizione per la realizzazione di un "Istituto Internazionale di ricerca per la Pace e sui Conflitti".

L'Italia infine potrebbe sostenere durante il suo turno di Presidenza dell'UE la creazione di un corpo di civili esperti nei processi di pace che possano funzionare da anello di congiunzione tra le iniziative della società civile e le istituzioni. Abbiamo visto nei paragrafi precedenti l'elaborazione iniziata già a metà anni novanta del Parlamento Europeo per la creazione di un Corpo Civile di Pace Europeo che copra un ampio raggio di funzioni attraverso le differenti fasi dei conflitti con concrete funzioni di *peace-keeping* (per cercare di fermare o ridurre la violenza), di *peace-making* (per cercare di facilitare il confronto tra le parti al fine di una gestione nonviolenta del conflitto) e di *peace-building* (per cercare di eliminare le cause sottostanti i conflitti e creare le condizioni per la costruzione della pace). Questa iniziativa si inserisce sul percorso avviato dalle Nazioni Unite già metà anni ottanta, che hanno ipotizzato la nascita di contingenti di caschi bianchi da affiancare ai caschi blu dell'ONU¹⁶.

In diversi paesi europei si stanno approntando strategie e strumenti di intervento civile che vanno nella direzione di un'integrazione tra ONG e istituzioni: in Germania è nato un Civil Peace Service (*ZFD*), struttura di specialisti in gestione nonviolenta dei conflitti finanziato dal Ministero della Cooperazione e gestito in collaborazione col

¹⁶ Per approfondimenti vedi F. Tullio (a cura di), *La difesa civile e il progetto Caschi Bianchi. Peacekeepers civili disarmati*, Franco Angeli, Milano 2000

Ministero degli Esteri¹⁷; in Danimarca e in Austria i Ministeri degli Esteri affidano parte della formazione del proprio personale a centri di formazione esperti nella mediazione e nell'intervento non armato¹⁸. Inoltre il Centro Studi Austriaco di Stadtschlaining, il Berghof Institut di Berlino, entrambi sostenitori dei CCPE, insieme al Constitutional and Legal Policy Institute di Budapest ed alla Diplomatic Academy di Vienna organizzano corsi di formazione alle missioni internazionali patrocinati dall'OSCE.

Le ONG italiane presentano inoltre alcuni aspetti peculiari. Da un lato osserviamo una forte capacità di mobilitazione sociale nel nostro paese, e una grande generosità degli operatori sul campo. Dall'altro è importante identificare alcuni limiti: le carenze di strutture dedicate alla formazione degli operatori, in particolare nel campo della gestione costruttiva dei conflitti; la mancanza di una "cultura della valutazione" degli interventi; la debolezza della cooperazione tra attori nel nostro paese; il relativo isolamento rispetto alle pratiche e alla riflessione in atto nella comunità internazionale delle ONG. Va aggiunto tuttavia che negli ultimi anni si sono moltiplicate le iniziative tese a superare i limiti appena menzionati, in particolare nel campo della formazione.

6. Conclusioni

Il sistema internazionale si trova sulla soglia di una trasformazione epocale. Con la guerra preventiva all'Irak, gli Stati Uniti hanno abbandonato la struttura che la "comunità internazionale" si era data a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. Questa struttura era incentrata sull'Organizzazione delle Nazioni Unite e si fondava sul divieto della guerra come metodo per risolvere i conflitti tra stati. All'interno dell'ONU abbiamo assistito negli scorsi decenni a due processi che hanno trasformato il volto del pianeta: alla decolonizzazione, con la nascita di nuovi stati indipendenti, e al processo di elaborazione di un codice internazionale dei diritti umani.

Le organizzazioni che hanno retto il sistema negli ultimi cinquant'anni possono essere certo criticate sotto più punti di vista. E non bisogna dimenticare che in passato le grandi potenze (URSS e USA in particolare) sono più volte intervenute militarmente in altri paesi. La stessa NATO ha condotto la guerra del Kosovo senza un mandato delle Nazioni Unite.

Tuttavia oggi la superpotenza statunitense rimette in discussione l'essenza stessa dello sforzo di creazione di un autogoverno internazionale. Questa politica è stata del resto già anticipata dall'opposizione degli Stati Uniti ai più importanti trattati multilaterali formulati negli ultimi anni: il protocollo di Kyoto, la moratoria sui test nucleari, il protocollo aggiuntivo alla convenzione sulle armi biologiche, il Tribunale penale internazionale. Se questi strumenti del diritto internazionale fossero stati ratificati e consolidati, il mondo sarebbe oggi un luogo più sicuro.

In tutto il mondo milioni di cittadini hanno preso coscienza della gravità del momento. Voci autorevoli si sono levate contro la guerra, dal papa ai capi religiosi di altre confessioni e fedi. Particolarmente importante è il fatto che spontaneamente, una moltitudine di persone abbia deciso di esporre in maniera chiara la propria

¹⁷ Si veda T.Debiel/M.Fischer/ V.Matthies/N.Ropers (1999), *Effective Conflict Prevention*, Policy Paper n.12 Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.

¹⁸ In Danimarca si tratta dello European Centre for Common Ground; il governo austriaco ha affidato da diversi anni la preparazione del proprio personale al programma IPT del Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution di Stadtschlaining.

opposizione alla guerra: le bandiere di pace che sventolano in tutte le città d'Italia sono un segno concreto di attenzione popolare al tema della pace.

I cittadini italiani sono preoccupati dagli eventi internazionali e si sono schierati in grande maggioranza contro la guerra in Irak. E' importante quindi a nostro avviso porre già oggi con determinazione il tema di una politica estera di pace per il nostro paese. Lo sviluppo di una strategia coerente e incisiva per la prevenzione dei conflitti violenti può rappresentare senz'altro uno dei pilastri per una nuova politica di pace. Il nostro paese deve investire molto per recuperare il ritardo accumulato su questi temi.