

Human Security

N. 12

Giugno 2020

Dimensioni e prospettive
dei conflitti contemporanei

Osservare il peacebuilding italiano con gli occhi dei suoi protagonisti.

di **Lorraine Charbonnier** e **Stefano Ruzza**

twai | TORINO
WORLD
AFFAIRS
INSTITUTE

Human Security è sostenuto da:



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Dalla fine della Guerra Fredda a oggi, il peacebuilding è divenuto prassi diffusa all'interno della comunità internazionale, tanto nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), quanto presso altri fora multilaterali e singoli stati. Il concetto fu coniato dallo studioso norvegese [Johan Galtung](#) per riferirsi alla costruzione e al sostegno di strutture sociali capaci di produrre e mantenere una pace sostenibile. Acquisito dalle Nazioni Unite all'inizio degli anni novanta, il termine peacebuilding ha trovato un'applicazione sempre più ampia, superando l'iniziale definizione di "ricostruzione post-conflitto", e includendo oltre a quest'ultima, anche prevenzione e gestione del conflitto stesso e, sempre di più, cooperazione allo sviluppo. L'importazione del concetto

di peacebuilding in ambito ONU ha riflesso il radicarsi della convinzione che pace e sviluppo siano due facce della stessa medaglia e che la comunità internazionale debba affrontare gli imperativi di sicurezza e sviluppo in maniera sinergica, attraverso politiche e programmi integrati.

Il 27 aprile 2016, l'Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite hanno adottato due risoluzioni sostanzialmente identiche sul peacebuilding, concludendo la [revisione del 2015](#) della cosiddetta "Peacebuilding Architecture" e reiterando l'impegno politico degli stati membri nel promuovere pace e sicurezza a livello globale. Le risoluzioni hanno introdotto il concetto di "[sustaining peace](#)" che, invece di ridefinire in toto il termine

"peacebuilding", ne amplia la portata, mettendo su carta quello che di fatto avveniva già, almeno in parte, nella pratica: il peacebuilding è una priorità durante tutte le fase del conflitto (e non solamente una volta cessate le ostilità) e, in quanto tale, deve avvenire contemporaneamente alle attività di assistenza umanitaria e cooperazione allo sviluppo. Sulla base di questo nuovo quadro normativo, peacebuilding e sustaining peace sono quindi definiti come "un obiettivo e un processo per costruire una visione comune di società" che comprende attività volte a prevenire "lo scoppio, l'escalation, la continuazione e la recrudescenza dei conflitti", intervenendo sulle loro cause profonde, assistendo le parti in conflitto per porre fine alle ostilità, supportando i processi di

riconciliazione e gli sforzi per procedere verso la ripresa, la ricostruzione e lo sviluppo. Il sostegno alla pace è quindi concepito sempre più come un compito e una responsabilità condivisa del sistema delle Nazioni Unite e degli stati membri, nonché delle loro società nel loro complesso.

Facendo seguito a quelle che rischierebbero di rimanere semplici dichiarazioni d'intenti, nel suo Rapporto del 2018 sul peacebuilding, il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres ha sollecitato la comunità internazionale a impegnarsi per un "quantum leap" o salto di qualità nel supporto – politico e soprattutto finanziario – alle attività di costruzione e sostegno alla pace. La decisione dei governi di rispondere ai conflitti violenti o alla loro minaccia, sostenendo il peacebuilding in maggior o minor misura, è una scelta – politica e burocratica – e, come tale, è influenzata da diversi fattori, che vanno al di là della mera volontà politica o della disponibilità di risorse (come sottolineato dallo studio [Supporting peacebuilding in times of change](#) effettuato da ECDPM nel 2018 e sintetizzato nell'articolo seguente firmato da Pauline Veron e Andrew Sherriff). Tuttavia, il ruolo di questi fattori e l'impatto che essi hanno sul comportamento dei governi e sulla loro capacità di rispondere all'appello del Segretario Generale non sono stati ancora oggetto di analisi approfondite.

Questo è particolarmente vero in Italia, dove le riflessioni più immediatamente disponibili al pubblico in materia di pace, sicurezza e conflitto si limitano a sporadiche notizie di geopolitica o – peggio – si declinano in sterile propaganda politica, peraltro con riferimenti scarsi o nulli al tema del peacebuilding. Nel contesto nazionale, quest'ultimo sembra trovare un suo spazio solo nei discorsi "introspettivi" di accademici, specialisti e tecnici, rimanendo ai margini del discorso pubblico e del dibattito politico.

Eppure, tanto la Costituzione italiana quanto la legislazione attualmente in

vigore sulla cooperazione allo sviluppo riconoscono la promozione della pace e la prevenzione dei conflitti come obiettivi fondamentali e parte qualificante della politica estera italiana. L'Italia contribuisce attivamente alla definizione di agende e quadri normativi internazionali rilevanti per il settore del peacebuilding ed è uno fra i principali donatori del [Peacebuilding Fund](#) delle Nazioni Unite. Oltre al suo tradizionale impegno multilaterale, poi, l'Italia mantiene una solida presenza sul campo e ha un'esperienza consolidata in paesi fragili e in crisi attraverso le attività di una moltitudine di attori, governativi e non. Nei fatti, dunque, sembra esistere un "peacebuilding italiano", seppur poco compreso e ancor meno valorizzato.

A fronte di queste considerazioni, questo numero di *Human Security* si propone di delineare i contorni degli sforzi italiani a sostegno della pace a partire dalla prospettiva di attori e mondi diversi, da quello dei *think tank* a quello istituzionale e diplomatico passando per quello delle organizzazioni non governative.

Pauline Veron e Andrew Sherriff, rispettivamente Junior Policy Officer e Head of Programme presso ECDPM, aprono questo numero di *Human Security* riassumendo i risultati del già menzionato studio sul supporto dei paesi europei al peacebuilding. Sulla base dell'analisi di Veron e Sherriff, gli autori dei sei contributi che seguono sono stati chiamati a riflettere sul caso italiano a partire dalle seguenti domande:

- 1) Quali sono i punti di forza e i limiti del peacebuilding italiano?
- 2) Perché l'impatto del peacebuilding italiano è relativamente modesto o percepito come tale? In assenza di una maggiore disponibilità di risorse, come si può migliorarne la resa, reale e/o percepita?
- 3) Quali tra i fattori individuati da Veron e Sherriff contribuiscono positivamente allo sforzo italiano

di sostegno alla pace e quali negativamente?

- 4) Chi sono gli attori del peacebuilding in Italia e che cosa limita la sinergia tra di essi?

La prima a interrogarsi sul tema è **Luisa Del Turco**, Direttrice del Centro Studi Difesa Civile (CSDC) che nel suo articolo offre una panoramica del contesto normativo e politico-istituzionale in cui si inserisce il peacebuilding in Italia, concentrandosi sul valore aggiunto di una società civile, quella italiana, plurale e attiva, capace non solo di impegnarsi nel lavoro di pace, ma anche di organizzarsi e collaborare, dando vita a esperienze e sperimentazioni interessanti, come quella dei Corpi Civili di Pace (CCP). Fra i 500 giovani al servizio dei CCP c'è anche **Riccardo Toso** che in questo numero di *Human Security* offre ai lettori una riflessione sul particolare approccio italiano a sostegno della pace in Colombia, a partire dalla sua esperienza di volontariato nell'ambito di un progetto di peacebuilding sviluppato "dal basso per il basso". L'ultima voce appartenente al mondo della società civile è quella di **Emanuele Russo**, Presidente di Amnesty International Italia, che ci mette in guardia sui rischi derivanti dall'eventuale indebolimento dell'Italia come attore chiave del peacebuilding internazionale a fronte di quello che Russo definisce un "progressivo scollamento del paese da quello che accade intorno a sé" e il conseguente allontanamento della politica italiana da una visione del mondo e una linea d'azione tradizionalmente "tracciata nel solco dell'approccio europeo ai diritti umani".

Nonostante le spinte sovraniste e le dinamiche geopolitiche rappresentino – oggi forse più di ieri – un attacco frontale agli ideali dell'internazionalismo, l'Italia sembra mantenere la sua tradizionale propensione al multilateralismo. Come già accennato, il termine "peacebuilding" ha trovato il suo alveo istituzionale all'interno dell'ONU, l'organizzazione internazionale di

riferimento per il mantenimento della pace e della sicurezza a livello globale. Per poter riflettere sull'approccio italiano al peacebuilding per coglierne le caratteristiche distintive è quindi necessario volgere lo sguardo al ruolo dell'Italia in ambito ONU. L'Ambasciatrice **Mariangela Zappia**, Rappresentante Permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite a New York, fornisce una panoramica delle diverse declinazioni dell'impegno italiano nel contesto onusiano. La leadership italiana sotto al profilo della prevenzione dei conflitti, della costruzione e del sostegno alla pace si esplica anche a livello regionale, come sottolineato da **Mario Alberto Bartoli**, Capo del VI Ufficio (OSCE) della Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Intervistato da Stefano Ruzza, il Consigliere di Ambasciata Bartoli racconta come la Presidenza italiana dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione (OSCE), estesi lungo il 2018, sia riuscita a ricavare lo spazio politico per rafforzare l'impegno dell'Organizzazione nelle attività di prevenzione e mitigazione delle minacce alla pace e alla sicurezza, oltre che a promuovere stabilità in

Europa orientale. Ciononostante, Bartoli evidenzia come promuovere gli sforzi a sostegno della pace di istituzioni più securitarie come l'OSCE rimanga un'operazione difficile. Una criticità, quest'ultima, che si riflette anche sul lavoro delle Forze Armate, che solo raramente vengono percepite come attività di peacebuilding, ma che, di fatto, possono contribuire alla sicurezza umana di individui e società in contesti conflittuali. Guardando al caso italiano, questo aspetto appare particolarmente penalizzante a fronte del ruolo positivo e da valorizzare delle Forze Armate, come si racconta nell'articolo scritto da Lorraine Charbonnier a partire da una conversazione con il Rappresentante Permanente italiano alla NATO, l'Ambasciatore **Francesco Talò**.

Quello che emerge con chiarezza dalle parole degli *stakeholder* coinvolti nella stesura di questo numero di *Human Security* è che il peacebuilding non è un settore sempre facile in cui operare. Nonostante le problematiche di ordine politico, economico e culturale, l'approccio italiano alle attività di costruzione e sostegno della pace è riuscito comunque a distinguersi nel panorama internazionale, come

sottolineato anche nell'articolo di commento a firma di **Valentina Bertolucci** e **Bernardo Venturi**, rispettivamente Membro del Consiglio Direttivo e Direttore di Agenzia per il Peacebuilding (AP).

Una [recente valutazione](#) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD) ha sottolineato come nonostante le crisi economiche e migratorie degli ultimi anni, l'Italia abbia mantenuto il suo impegno nella collaborazione allo sviluppo. Il 2020 necessariamente richiederà all'Italia, così come a tutti i paesi colpiti dal COVID-19, un ripensamento generale delle priorità e lo sviluppo di una visione per il mondo post-pandemia. Se è vero che molto potrebbe cambiare nel prossimo futuro, è anche tristemente certo che i conflitti e l'insicurezza che oggi affliggono molte società non spariranno. La speranza è, quindi, che le riflessioni contenute nelle pagine che seguono e il quadro di sintesi offerto in chiusura dagli autori di questo stesso pezzo introduttivo possano offrire spunti utili per iniziare un ragionamento più ampio, inclusivo e sistematico sul peacebuilding "*made in Italy*".

Direttore

Stefano Ruzza, *T.wai e Università degli Studi di Torino*

Comitato editoriale

Lorraine Charbonnier, *(Coordinatrice), T.wai*

Francesco Merlo, *(Coordinatore), T.wai*

Comitato scientifico

Fabio Armao, *T.wai e Università degli Studi di Torino*

Charles Geisler, *Cornell University*

Giampiero Giacomello, *Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

Roger Mac Ginty, *Durham University*

Neil Melvin, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*

Helen Nambalirwa, *Makerere University*

Francesco Strazzari, *Sant'Anna, Pisa*

Autori

Pauline Veron, *Junior Policy Officer, ECDPM*

Andrew Sherriff, *Head of Programme, ECDPM*

Luisa Del Turco, *Direttrice, CSDC*

Riccardo Toso, *volontario, PRO.DO.C.S e Fundación Salva Terra*

Emanuele Russo, *Presidente, Amnesty International Italia*

Mariangela Zappia, *Ambasciatrice e Rappresentante Permanente italiana all'ONU, MAECI*

Mario Alberto Bartoli, *Consigliere di Ambasciata e Capo VI Ufficio (OSCE), MAECI*

Francesco Talò, *Ambasciatore e Rappresentante Permanente italiano alla NATO, MAECI*

Valentina Bertolucci, *Membro del Consiglio Direttivo, AP*

Bernardo Venturi, *Direttore, AP*

Stefano Ruzza, *Head of Program, T.wai*

Lorraine Charbonnier, *Research Fellow, T.wai*

humansecurity@twai.it



Pauline Veron,
Junior Policy Officer
presso ECDPM.

Andrew Sherriff,
Head of Programme
presso ECDPM.

Sostenere il peacebuilding in un'Europa che cambia.

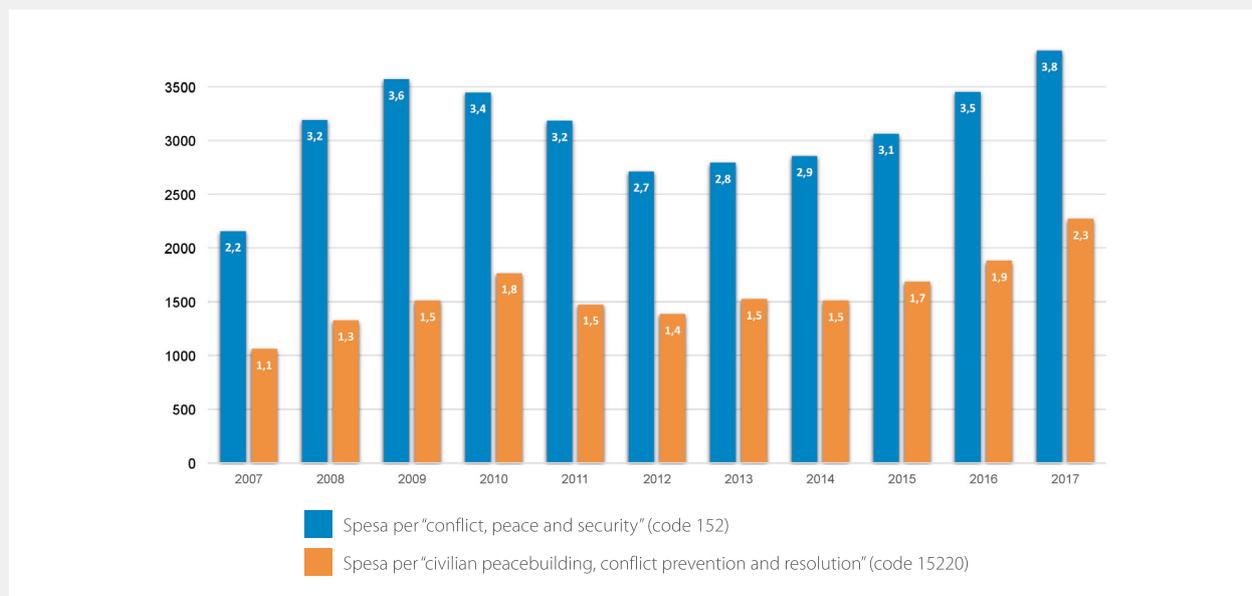
Negli ultimi anni il mondo ha attraversato notevoli cambiamenti, ascrivibili a dinamiche politiche internazionali e interne molto rapide. Tuttavia, il modo in cui questi cambiamenti globali influenzino il sostegno che gli attori europei rivolgono ad agende normative come quella della costruzione e del sostegno della pace (peacebuilding) non è però stato oggetto di analisi approfondite.

Nel frattempo, i conflitti violenti sono aumentati e richiedono risposte efficaci. Nel 2018 ci sono stati **52 conflitti attivi in 36 paesi** (rispetto ai 31 del 2010). La decisione dei governi di rispondere ai conflitti violenti o alla loro minaccia, supportando il peacebuilding o attraverso altri mezzi, è tanto una scelta politica quanto burocratica. L'impegno politico internazionale e gli esborsi di fondi per le attività civili di peacebuilding

sono aumentati negli ultimi anni, così come – più in generale – i finanziamenti in ambito “pace e sicurezza”, anche se a un ritmo minore.

Nonostante il trend positivo, sembra però che il sostegno – e la qualità del sostegno – al peacebuilding stia cambiando. Questo appare evidente anche osservando il comportamento di quegli attori che negli anni hanno

Spesa globale per la pace e la sicurezza e per il peacebuilding negli ultimi dieci anni.



Fonte: Analisi di ECDPM a partire dai dati del Creditor Reporting System (CRS) di OECD (code 152'Conflict, peace and security'; code 15220'Civilian peacebuilding, conflict prevention and resolution'). Spesa lorda in miliardi di dollari americani a prezzi costanti (2017).

dimostrato un supporto costante alle attività di peacebuilding – con tutte le sfide, ma anche opportunità, ad esse connesse.

Negli ultimi 25 anni, la comunità attiva nell'ambito del peacebuilding è dipesa largamente dal supporto di un numero limitato di attori: gli Stati Uniti, alcuni paesi europei e le istituzioni dell'Unione Europea (UE). Questi soggetti hanno avuto un'enorme influenza nel sostegno alle attività di peacebuilding, impegnandosi politicamente e contribuendo finanziariamente.

È interessante notare che gli Stati Uniti, principale donatore fino al 2015, sono scesi al terzo posto nel 2016 e al quarto l'anno successivo, confermando una più generale tendenza alla ridefinizione delle priorità internazionali da parte degli Stati Uniti.

In molti paesi, il peacebuilding non sembra ancora essere al cuore delle decisioni di politica estera e di sviluppo. [La ricerca](#) sul cambiamento del supporto europeo al peacebuilding condotta da ECDPM a partire da quattro casi studio (Germania, Svezia, Regno

Unito e istituzioni UE) ha identificato otto fattori ricorrenti – e in rapida evoluzione – che hanno influenzato il supporto al peacebuilding nel corso dei 25 anni presi in esame e che, con tutta probabilità, continueranno a incidere sugli sviluppi futuri:

- 1) Dinamiche geopolitiche (*geopolitical era*)
- 2) Cultura politica e storia a livello nazionale (*domestic political culture*)
- 3) Sistema di governo (*system of governance*)
- 4) Eventi interni con una forte dimensione internazionale (*domestic events with international dimension*)
- 5) Conflitti e instabilità nel vicinato o altrove (*major conflicts and instability*)
- 6) Iniziative degli alleati e degli altri governi (*allies and other governments' initiatives*)
- 7) Impegni e norme internazionali (*international commitments and norms*)
- 8) Competenze in materia di conflitto (*conflict-related expertise*)

Analizzando questi fattori è possibile superare cliché come "scarsa

volontà politica" o "capacità limitate" per comprendere metodo e ragioni di alcune decisioni in merito al peacebuilding e avere un'idea più chiara del modo in cui tali scelte sono portate avanti.

Dinamiche geopolitiche (*geopolitical era*)

Prima della fine della Guerra Fredda il supporto ufficiale alle attività di costruzione della pace era quasi inesistente. Anche se è improbabile che si torni a un simile scenario, le dinamiche geopolitiche attuali, nelle quali sta assumendo crescente importanza la competizione tra grandi potenze, influenzeranno profondamente il sostegno politico al peacebuilding. La riconfigurazione in corso delle dinamiche di potere a livello globale – caratterizzate dalla crescente assertività cinese, dall'ambiguità russa e dalla presidenza Trump negli Stati Uniti – stanno sfidando la tenuta dell'ordine internazionale liberale. Sebbene sia difficile prevederne l'impatto, questi mutamenti potrebbero comportare la definizione di diverse priorità geografiche, un crescente disinteresse per il peacebuilding, e un

Principali donatori per il peacebuilding negli ultimi dieci anni.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Posizione in classifica (media, arrotondata ai primi 10)
Stati Uniti	1 (\$356mld)	1	1	1	1	1	1	1	1	3	4 (\$291mld)	1
Germania	4 (\$80mld)	4	4	2	2	2	3	2	4	2	1 (\$568mld)	2
Regno Unito	2 (\$112mld)	2	2	3	4	4	4	4	2	1	2 (\$399mld)	3
Istituzioni UE	8 (\$37mld)	3	3	5	3	3	2	3	3	4	3 (\$306mld)	4
Norvegia	3 (\$101mld)	5	5	6	5	5	5	5	5	5	7 (\$107mld)	5
Svezia	7 (\$52mld)	7	6	7	6	6	6	6	6	6	6 (\$116mld)	6
Paesi Bassi	9 (\$32mld)	8	9	9	7	7	7	7	7	7	8 (\$87mld)	7
Svizzera	6 (\$65mld)	6	7	13	9	9	8	8	8	8	9 (\$56mld)	8
Danimarca	14 (\$15mld)	18	16	10	10	8	9	9	10	9	5 (\$131mld)	9
Nazioni Unite	21 (\$2mld)	17	13	14	11	10	10	10	9	11	12 (\$33mld)	10
Canada	18 (\$7mld)	11	8	8	13	12	14	16	12	13	10 (\$47mld)	10

Fonte: Analisi di ECDPM a partire dai dati del Creditor Reporting System (CRS) di OECD (code 15220 'Civilian peacebuilding, conflict prevention and resolution'). Spesa lorda in miliardi di dollari americani a prezzi costanti (2017).

maggior ricorso alla “politica di potenza” per risolvere i conflitti, potenzialmente dunque limitando lo spazio d’azione di attori non governativi e ignorando i conflitti considerati “non strategici”.

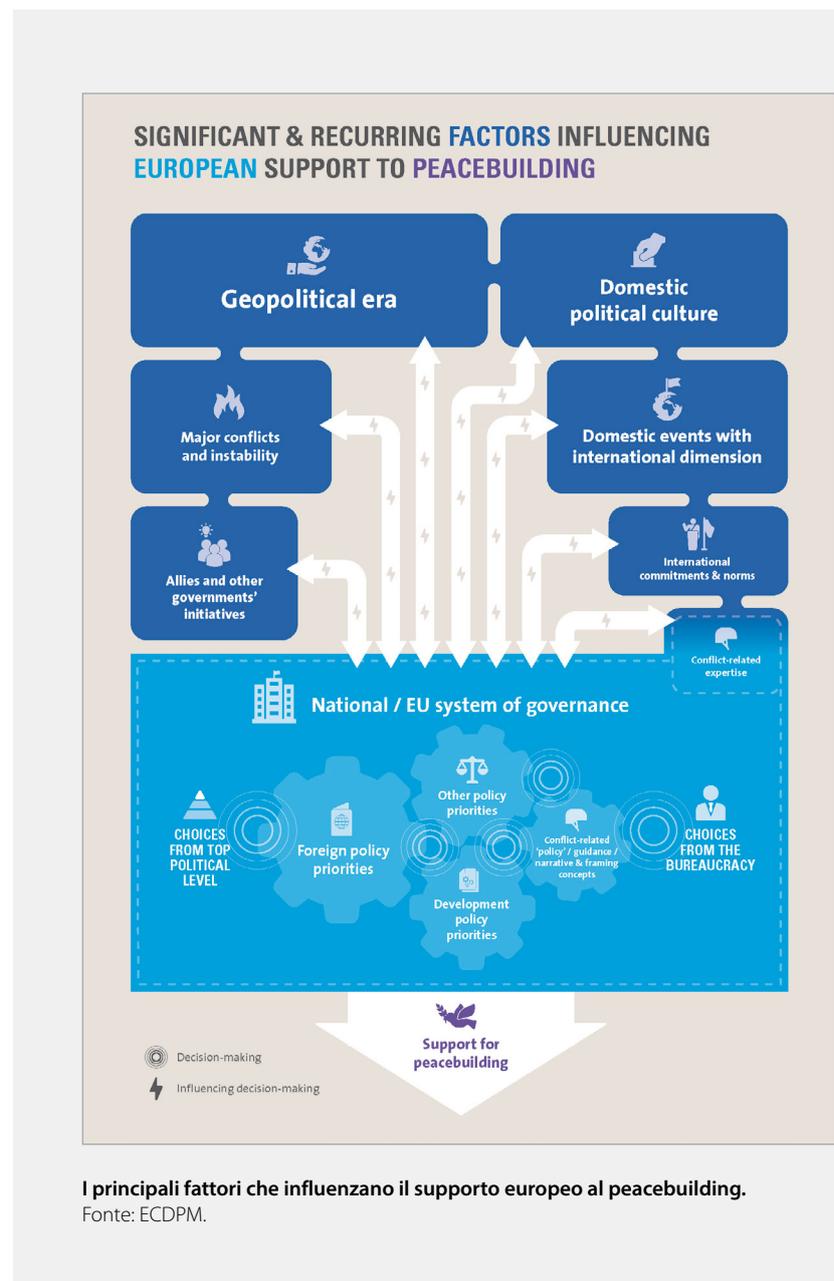
Cultura politica e storia a livello nazionale (*domestic political culture*)

Anche la cultura politica interna, la storia e il “senso del posto nel mondo” di un paese sono fattori importanti per determinare il suo supporto alle attività di peacebuilding. Essi spiegano ad esempio perché la Svezia sostiene con forza tali attività mentre la Francia meno. Nei diversi paesi europei questi fattori si sono evoluti nel tempo e continuano a evolversi con il mutare della politica interna, anche se normalmente i ritmi di questa evoluzione sono molto più lenti di quelli a cui stiamo assistendo oggi. Fenomeni come l’ascesa di partiti nazionalisti e populistici in diversi paesi europei alterano la natura del dibattito politico a livello nazionale – causando in alcuni casi un irrigidimento delle politiche – e ovviamente influenzando il livello di attività e interesse di un paese nei confronti del peacebuilding.

Sistema di governo (*system of governance*)

Il sistema di governo (*governance*) definisce il contesto e i confini in cui vengono prese le decisioni sulla politica estera e di sviluppo di un determinato paese. Questo fattore è diverso dai precedenti in quanto esso ha un ruolo di “filtro” e inquadramento delle scelte politiche e burocratiche in merito al sostegno al peacebuilding. Più in generale, le burocrazie governative non si prestano facilmente alle logiche di peacebuilding che privilegiano un’azione dal basso (*bottom-up*) di carattere più spontaneo e informale, ma anche più flessibile e propenso al rischio. Questa difficoltà spiega perché le migliori politiche di pace faticano a essere messe in pratica.

Eventi interni con una forte dimensione internazionale (*domestic events with international dimension*)



Il quarto fattore è costituito da eventi interni con una forte dimensione internazionale che, come nel caso di attacchi terroristici e flussi migratori, influenzano i più alti livelli della politica nazionale. Questi eventi, diventati sempre più rilevanti negli ultimi anni, contribuiscono alla (ri)definizione del discorso pubblico e delle agende nazionali di politica estera e cooperazione allo sviluppo, condizionando anche il sostegno al peacebuilding.

Conflitti e instabilità nel vicinato o altrove (*major conflicts and instability*)

I conflitti e le situazioni di instabilità – ai confini dell’UE o altrove – con rilevanza strategica (es. Iraq, Primavera araba) o che vedono il coinvolgimento diretto di uno o più paesi europei (es. Afghanistan) possono influenzare le politiche relative alla pace e al peacebuilding in generale, anche nel caso in cui questi eventi siano geograficamente isolati.

Iniziative degli alleati e degli altri governi (*allies and other governments' initiatives*)

Anche se le prospettive e l’influenza di alleati, partner governativi e, nel caso dell’UE, degli altri stati membri risultano

essere fattori meno importanti rispetto ai cinque precedentemente menzionati, gli impegni politici assunti o meno, così come i diversi approcci al conflitto di ciascun paese, possono essere ricondotti alle trasformazioni istituzionali e di *policy* sviluppate da altri stati. Le innovazioni di paesi come il Regno Unito e, in minor misura, la Svezia sono particolarmente apprezzate e in un certo senso imitate dagli altri paesi europei (ad esempio nelle pratiche di analisi del conflitto, nella nomina di esperti in materia di conflitti e nella promozione di approcci “*whole of government*” – estesi a tutta l'amministrazione governativa).

Impegni e norme internazionali (international commitments and norms)

Anche gli impegni e le norme in materia di pace e conflitto, come quelli stabiliti dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile o derivanti da iniziative dell'OCSE-DAC (Peacebuilding and Statebuilding Goals) hanno un impatto sulla politica e sull'inquadramento del peacebuilding a livello nazionale. Paesi europei come Regno Unito, Svezia e Germania, così come le stesse istituzioni europee, hanno avuto un ruolo spesso di primo piano nella creazione di queste norme. Ciò nonostante, questo fattore è da considerarsi meno decisivo di quelli precedentemente menzionati nel condizionare le scelte nazionali in merito al supporto al peacebuilding.

Competenze in materia di conflitto (conflict-related expertise)

L'aumento di risposte diverse da quelle militari e diplomatiche ai conflitti armati, e il maggior ruolo che queste risposte alternative hanno acquisito nelle agende nazionali e internazionali in risposta alle crisi violente, hanno migliorato abilità e conoscenze in materia di pace e conflitto. Non a caso, le competenze e le reti professionali (anche non di matrice governativa) presenti nei

paesi che si qualificano tra i principali sostenitori del peacebuilding sono tra le più influenti e rispettate al mondo, siano esse rappresentate da università, centri di ricerca, organizzazioni non governative (ONG) specializzate o della società civile più in generale.

Rispondere al cambiamento

Negli ultimi 25 anni, la comunità del peacebuilding non ha avuto un atteggiamento ingenuo rispetto all'evolvere del contesto in cui opera e le situazioni che si trova ad affrontare. Al contrario, sia all'interno che all'esterno delle istituzioni governative, numerosi esperti si sono impegnati per supportare il peacebuilding e favorirne lo sviluppo. L'aumento delle risorse umane specializzate e dei fondi disponibili dedicati alle attività di costruzione e sostegno alla pace è avvenuto in gran parte grazie a questi sforzi.

Ancora oggi, però, l'enfasi è posta perlopiù a livello tecnico e sul ruolo di esperti che parlano lo stesso linguaggio e condividono lo stesso principio di impegno comune e costruttivo. Fino ad ora nei paesi occidentali è stato difficile, e a tratti persino ritenuto rischioso, dialogare e impegnarsi con un pubblico più ampio oppure con opinionisti e politici in modi che avrebbero potuto essere visti come “politici” anziché tecnici. La ricerca condotta da ECDPM, tuttavia, suggerisce che per poter dare la giusta priorità al peacebuilding nella politica estera e di sviluppo non è sufficiente fare leva sulle sole competenze e professionalità degli addetti ai lavori.

Nonostante non sia uno dei quattro casi studio presi in esame nella [ricerca di ECDPM](#) (Germania, Svezia, Regno Unito e istituzioni UE), l'analisi condotta vale anche per l'Italia – un paese che nei periodi 2007-2009 e 2014-2017 è stato fra i primi venti paesi donatori per il peacebuilding (nel 2017, ultimo anno per cui sono disponibili dati, l'Italia ha donato circa il 3 per cento del valore stanziato dalla Germania, il primo paese in classifica). Nel 2017, l'Italia era al sedicesimo posto nella graduatoria

dei paesi donatori per le attività civili di peacebuilding e prevenzione del conflitto, il miglior risultato dal 2007. Sempre nel 2017, l'Italia era fra i dieci principali donatori del [Peacebuilding Fund](#) delle Nazioni Unite. Considerando che la politica interna in Italia è soggetta alle stesse tendenze degli altri paesi europei, la comunità di peacebuilding italiana dovrà comprendere e interagire con le dinamiche e gli interessi sociali, inclusi quelli di esponenti e leader politici, per poter influenzare la cultura politica e il senso del “proprio posto nel mondo” in modo tale da alimentare e aumentare il supporto italiano al peacebuilding.

Mentre il mondo sembra muoversi verso una nuova era geopolitica, la comunità internazionale per la costruzione e il sostegno della pace dovrà affrontare un cambiamento profondo, non potendo più affidarsi interamente né a quegli stati che sono stati importanti sostenitori in passato né alle coalizioni globali di attori affini. C'è bisogno di nuovi sostenitori e di una maggiore diversità in termini politici e finanziari, ma anche di nuovi metodi e approcci per garantire che la qualità del supporto al peacebuilding non sia compromessa nell'epoca nella quale stiamo entrando.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Austin, B. et al. (2019) *Berghof Glossary on Conflict Transformation and Peacebuilding*.

Disponibile su: https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Books/Berghof_Glossary_2019_eng.pdf.

Sherriff, A., Veron, P., Deneckere, M. e Hauck, V. (2018) *Supporting peacebuilding in times of change. A synthesis of 4 cases studies*.

Disponibile su: <https://ecdpm.org/publications/supporting-peacebuilding-change-europe/>.

Sherriff, A. e Veron, P. (2019) *Invest in Peace: Five Priorities for the Next EU Budget*.

Disponibile su: <https://peacelab.blog/2019/08/invest-in-peace-five-priorities-for-the-next-eu-budget>.



Luisa Del Turco,
Direttrice del Centro Studi
Difesa Civile (CSDC).

Il peacebuilding italiano: opportunità, ostacoli e prospettive.

Sebbene non ancora consolidata, l'azione di peacebuilding avrebbe in Italia solide basi per un significativo sviluppo. A livello normativo, la nuova legge sulla cooperazione internazionale richiama l'Art. 11 della Costituzione e include tra gli obiettivi fondamentali la prevenzione dei conflitti e il sostegno ai processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche ([Legge 125/2014](#)). Anche le disposizioni sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali ([Legge 145/2016](#)) pongono la condizione del rispetto dei principi dell'Art. 11 della Costituzione (oltre che del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale). Queste disposizioni prevedono inoltre la partecipazione dei [Corpi Civili di Pace](#) (CCP) accanto a quella delle Forze Armate e delle Forze di Polizia a ordinamento militare o civile, fornendo una base privilegiata e ampia per interventi di peacebuilding.

Sul piano politico-istituzionale, l'Italia contribuisce attivamente – anche attraverso una strategia nazionale – all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile che include l'obiettivo di promuovere società pacifiche e inclusive (Sustainable Development Goal 16, SDG 16), e impegna risorse nella azione multilaterale, risultando tra i

maggiori donatori del fondo Nazioni Unite dedicato al peacebuilding, il Peacebuilding Fund.

Da oltre un decennio, l'Italia è inoltre impegnata in maniera attiva attraverso Piani d'Azione Nazionali specifici nell'implementazione dell'agenda internazionale "[Donne, pace e sicurezza](#)", che prevede la promozione del ruolo delle donne in tutte le fasi dei processi di pace, con riferimento anche ad attività di peacebuilding a vari livelli.

Uno degli elementi più caratterizzanti del sistema italiano – determinante nei processi di costruzione della pace dal basso – è la presenza di una società civile plurale e attiva, che trova origine e alimento in culture diverse, particolarmente in ambito cattolico e progressista. Tra le organizzazioni della società civile italiana quelle attive nel peacebuilding sono senz'altro meno numerose e visibili di quelle del settore umanitario o quelle di solidarietà. Tuttavia, il lavoro di pace in Italia è sostenuto da decenni da una comunità piuttosto solida e ben articolata: essa è fatta di realtà "storiche" caratterizzate dall'impegno nell'ambito della ricerca ([Centro Studi Sereno Regis](#)), dell'advocacy e della formazione ([CSDC](#)), dell'azione in aree di crisi croniche e/o dimenticate ([Assopace](#)), nell'accompagnamento e nell'azione dal basso ([Operazione Colomba](#)), nell'elaborazione di idee e proposte politiche ([Movimento Nonvionento](#)), accanto ad organizzazioni che hanno

avuto un forte sviluppo in questo ambito connotandosi oggi come multi-mandato ([UPP](#)), e nuove realtà con un profilo più tecnico-specialistico ([Agenzia per il Peacebuilding](#)).

Se occasionalmente la società civile impegnata nel lavoro di pace ha beneficiato di un contributo pubblico per attività di informazione, l'impossibilità di un sostegno diretto ad azioni sul campo ha limitato le possibilità di sviluppo e ha orientato le organizzazioni della società civile (OSC) italiane verso l'advocacy. Le attività delle diverse reti nazionali dedicate ([Rete della Pace](#), [Tavola della Pace](#), [Tavolo Interventi Civili di Pace](#)) è stata anche arricchita nel tempo da esperienze e scambi di livello internazionale (con realtà come [Nonviolent Peaceforce](#), [European Network for Civil Peace Services](#), [European Peacebuilding Liaison Office](#)). Negli ultimi anni sono state promosse un paio di campagne nazionali di rilievo. La prima in ordine di tempo, "[Un'altra difesa è possibile](#)", è finalizzata alla creazione di un Dipartimento dedicato alla difesa civile non armata e nonviolenta nonché di un Istituto di ricerca sulla pace e il disarmo, ed è culminata nella presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare, poi ripresa in ambito parlamentare. Una proposta più recente mira all'istituzione di un [Ministero della Pace](#), per dar vita a un nuovo sistema nazionale per la promozione della pace. In diverse circostanze le OSC italiane hanno dimostrato inoltre

capacità di interlocuzione diretta con le istituzioni e con le stesse Forze Armate, condividendo ricerche ([CEMISS](#)), dialogando sulle politiche ([Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa](#)) e organizzando momenti di confronto pubblico. L'Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e solidarietà internazionale ([AOI](#)) è stata parte di accordi di cooperazione *multistakeholder* in aree di conflitto (Libano).

Un'espressione significativa dell'esperienza italiana nel peacebuilding è rappresentata dai già menzionati CCP. L'idea – nata in Europa dalla proposta dell'italiano Alexander Langer e supportata per anni dalle OSC di pace italiane – si è finalmente concretizzata qualche anno fa con l'istituzione in via sperimentale di un contingente di giovani volontari (500 in totale) da impegnare in azioni di pace non governative. La sperimentazione in Italia presenta una formula originale con pochi analoghi nel mondo ed è chiaramente connotata nella sfera del peacebuilding grazie a un mandato focalizzato sulla gestione e prevenzione dei conflitti (anche nella parte riguardante le emergenze ambientali, attuabile sia all'estero che sul territorio italiano). La [carta etica](#) dei CCP – adottata con un processo partecipato dal basso – è caratterizzata da principi specifici del settore (nonviolenza, *ownership* locale, terzietà nel conflitto). L'alto numero di aspiranti volontari per questo tipo di progetti – in controtendenza rispetto all'andamento generale del Servizio Civile – è un indicatore importante della vitalità del settore, vitalità che negli ultimi anni spesso i media hanno messo in questione.

Un potenziale in larga parte inespresso

Il potenziale determinato dalla compresenza di un quadro normativo favorevole, di un rilevante bagaglio di esperienze dal basso e dalla sperimentazione di formule originali e innovative, rischia tuttavia di rimanere

ancora inespresso a causa di una serie di ostacoli persistenti. La cooperazione italiana stenta ancora oggi a parlare il linguaggio del peacebuilding e a dare opportunità in quest'ambito alle OSC.

L'Italia non ha ancora sfruttato appieno i meccanismi delineati nella Legge 125/2014 e attuato i suoi piani per valutare, arbitrare e monitorare i potenziali conflitti: lo confermano i dati dell'ultima [Peer Review dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico \(OECD\)](#), la prima pubblicata dopo la nuova legge, che incoraggia il paese a capitalizzare i suoi punti di forza mantenendo e rafforzando il proprio sostegno alla sua fitta rete di organizzazioni non governative (ONG) sul campo attraverso un sostegno flessibile e diretto, in particolare nei contesti più fragili.

Il rinnovamento necessario è ostacolato anche dalla mancanza di risorse: sia economiche, oggi di nuovo in calo dopo un periodo di forte ripresa, sia umane, ancora sottodimensionate a vari livelli tanto presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) quanto nell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS). Persiste inoltre la tendenza generale del paese a privilegiare il canale multilaterale, sul quale l'Italia spende circa la metà dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS).

In ambito politico, in un quadro parlamentare fortemente rinnovato e fluido, pur riscontrandosi un certo interesse e nuove aperture sui temi legati alla pace da parte di singoli membri, è venuta meno una presenza organizzata, come è stata quella del gruppo dei "Parlamentari per la pace" che contava nella scorsa legislatura un centinaio di presenze.

Rilevano inoltre aspetti culturali. All'Italia è riconosciuta una particolare capacità di rispondere alle catastrofi naturali a livello nazionale, e un grande impegno e professionalità in interventi di carattere umanitario in contesti fragili. L'azione umanitaria ha invero profonde

radici nella storia e nella cultura italiana: è nata in Italia (a Solferino) e si inserisce in un contesto dove lo spirito caritatevole e il volontariato, anche individuale, hanno lunga tradizione e forza. Che le istituzioni italiane riconoscano all'azione umanitaria un ruolo centrale è dimostrato oltre che dall'impegno diretto anche dalla circostanza che la Società Nazionale di Croce Rossa in Italia ha avuto fino a tempi recenti – tra le poche al mondo – natura di "ente pubblico". Per quanto riguarda più specificatamente l'azione di pace, un posto privilegiato è tradizionalmente assegnato alle Forze Armate nell'ambito delle missioni internazionali. L'Italia è anche presente con personale comandato o reclutato *ad hoc* in molte missioni civili, soprattutto in ambito europeo, ma manca di una conoscenza diffusa degli strumenti propri della trasformazione dei conflitti.

Rispetto alle OSC, le scarse opportunità, il forte legame con l'attivismo e la connotazione valoriale dell'impegno per la pace non ha permesso la professionalizzazione avvenuta in altri settori. La stessa sperimentazione dei CCP ha rappresentato per molte realtà un'occasione mancata: la collocazione nell'ambito del Servizio Civile ha precluso la partecipazione diretta a molte delle organizzazioni di peacebuilding (spesso prive del riconoscimento di "enti di servizio civile"), mentre non è riuscita – se non in parte – a sollecitare l'interesse specifico in questi ultimi, né quello di organizzazioni dei network di ONG italiane come AOI, [CINI](#) e [Link 2007](#). Una problematica rilevante riguarda la gestione burocratico-finanziaria e le procedure di sicurezza, che il lavoro di pace richiederebbe specifiche per tempistica e standard, ma che il sistema italiano ancora non prevede né nell'ambito della cooperazione né del Servizio Civile relativamente all'esperienza CCP.

Infine, dal punto di vista del sistema di attori, l'evoluzione delle OSC verso la concentrazione in realtà internazionali penalizza le realtà di peacebuilding, che in Italia sono spesso piccole e decentrate. Questa si somma alla recente

tendenza generale a screditare l'operato delle OSC e a concentrare l'attenzione sul settore privato: proprio alle imprese, nel loro nuovo ruolo di attori della cooperazione, è stato riservato uno spazio rilevante in Coopera 2018, evento nazionale dedicato alla cooperazione internazionale, a cui è seguita la mostra ExCo 2019, e un bando riservato. Il forte interesse nei riguardi delle imprese private si conferma anche campo dei diritti umani, con l'adozione di un Piano d'Azione Nazionale su Impresa e Diritti Umani. L'interlocuzione con i responsabili istituzionali promossa da ONG e reti del settore pace e diritti umani nell'ambito di Coopera 2018 ha invece prodotto un interessante dibattito e utili indicazioni, ma ha avuto la limitata visibilità dei *side event* e non ha prodotto nel lungo termine seguiti significativi.

Quali prospettive?

Al di là dell'auspicabile destinazione di nuovi fondi pubblici *ad hoc*, sarebbe opportuno destinare allo sviluppo di

attività di peacebuilding parte delle risorse esistenti nei vari settori in cui è prevista la dimensione della pace (Cooperazione Internazionale, Difesa, Donne, pace e sicurezza), in applicazione della normativa e delle politiche di livello nazionale e internazionale.

Oltre alle risorse finanziarie si potrebbero garantire maggiori visibilità e riconoscimento al lavoro di peacebuilding della società civile italiana in iniziative e strutture nazionali e internazionali pertinenti: questo potrebbe portare a maggiori opportunità di finanziamenti privati in linea con la tendenza generale delle ONG italiane a produrre risorse in autonomia e potrebbe rivelarsi utile per stabilire contatti con altri paesi o agenzie internazionali che possano offrire supporto (come avvenuto già in passato con la Germania e UNDP).

La necessità di strumenti di attuazione del cosiddetto *Humanitarian-Development-Peace Nexus* (HDPN), cioè il nesso fra settore umanitario,

sviluppo e pace (oggi promosso nelle maggiori sedi internazionali quali ONU, UE, OECD-DAC) potrebbe rivelarsi determinante. L'elaborazione delle "Linee Guida Nazionali sul Nesso" oggi allo studio nell'ambito del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo potrebbe avere una funzione strategica per sensibilizzare e offrire strumenti metodologici utili per tutti gli attori del sistema. La presenza di organizzazioni specificamente dedicate al peacebuilding in questo processo potrebbe risultare cruciale: oltre a offrire competenze specialistiche, la loro partecipazione potrebbe favorire il superamento di timori e ostacoli che si sono profilati anche a livello internazionale riguardo alla compatibilità dei principi e delle modalità di azione tra i tre diversi ambiti. La prospettiva della costruzione della pace, basata sul sostegno ai processi dal basso e lo sviluppo delle capacità locali, potrebbe infatti ridurre il timore rispetto all'introduzione nel sistema di logiche securitarie e di modalità coercitive, che entrerebbero in contrasto con i



Un seminario su "Giovani, pace e sicurezza" organizzato da CSDC e svoltosi a Roma nel 2018.

Fonte: Luisa Del Turco.

principi propri dell'azione umanitaria e la modalità partecipata caratteristica dei processi di sviluppo.

Un'ulteriore opportunità è rappresentata dal Piano Nazionale d'Azione su Donne, pace e sicurezza. La prospettiva di adozione di uno strumento nazionale dedicato ha favorito l'aggregazione di realtà diverse intorno ai temi della pace, nell'ottica di promuovere la partecipazione attiva delle donne. In particolare, nell'azione di advocacy del [III Piano Nazionale d'Azione](#) (2016–2019) una piattaforma informale di una decina di organizzazioni è riuscita a ottenere l'inserimento di diverse previsioni che in seguito, grazie alla destinazione di un budget dedicato, si sono poi tradotte in nuove opportunità di azione dapprima soprattutto nel campo della formazione di livello universitario in Italia, poi anche in attività all'estero. Accanto a quelle prevalenti di peacekeeping militare e di peacemaking femminile, saranno infine realizzate anche azioni di peacebuilding dal basso, come nel caso di un [progetto](#) (promosso nell'ambito del NAP 1325 da UPP e di cui il CSDC è partner) che promuove ponti di pace tra donne sfollate, rifugiate sopravvissute alla violenza ed ex combattenti al fine di sostenere le loro capacità come costruttrici di pace, in Iraq e Libano.

Nuovo impulso e preziose indicazioni per sviluppi futuri: l'esperienza dei CCP

Come già accennato, quello dei CCP rappresenta un importante laboratorio per il peacebuilding italiano. Il percorso finora svolto attraverso due bandi specifici ha evidenziato la necessità di un'ulteriore focalizzazione del mandato sull'azione di peacebuilding: un passaggio che permetterebbe di

caratterizzare meglio l'esperienza CCP rispetto alle altre di Servizio Civile e di armonizzare azioni e principi evitando possibili contraddizioni o dilemmi (per esempio nel caso in cui il volontario/a assumesse un ruolo diretto e attivo nella difesa/denuncia di violazione dei diritti umani, o nella distribuzione di beni e servizi, in possibile contrasto rispettivamente con i principi di terzietà nel conflitto e *local ownership*). Gli stessi giovani – che oltre a mostrare grandi impegno e dedizione possiedono in larga parte un notevole background di studi ed esperienze – hanno apertamente avanzato la richiesta di un maggiore riconoscimento della loro professionalità e l'aspirazione a una crescita professionale specifica come operatori/trici di pace.

Indicazioni e richieste del resto in linea con quanto emerso già nel processo di revisione promosso nel 2015 dalle Nazioni Unite nel settore pace e sicurezza, dove non solo relativamente [all'architettura del peacebuilding](#) ma anche negli ambiti del [peacekeeping](#) e dell'agenda "[Donne, pace e sicurezza](#)" si riconosce valore al ruolo specifico della società civile e all'azione nonviolenta sul campo. La necessità di dare priorità alla prevenzione dei conflitti è confermata anche da sviluppi più recenti ([Agenda for Humanity, Action for Peacekeeping](#)), ma il sostegno maggiore allo sviluppo di esperienze come quella dei CCP è certamente offerto dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU su "[Giovani, pace e sicurezza](#)", che a partire dal 2015 hanno posto le premesse per mobilitazioni e azioni specifiche a livello internazionale e anche italiano (con la nascita di una rete dedicata a partire da un evento promosso dal CSDC nel 2018).

L'esperienza recente del Servizio Civile, le novità del mondo

della cooperazione, le esigenze di rinnovamento e di sostenibilità delle missioni internazionali, e lo sviluppo delle agende internazionali su "Donne, pace e sicurezza" e "Giovani, pace e sicurezza" offrono oggi un'opportunità preziosa per sviluppare sinergie tra attori e individuare nuovi percorsi d'azione per la costruzione di una pace sostenibile e inclusiva da parte dell'Italia.

Per poterla cogliere è necessario non solo dotarsi di strumenti tecnico-finanziari ma anche di un passaggio culturale, che permetta di conoscere e valorizzare il lavoro di pace con le sue specificità. Non solo strumenti e approcci, ma ancor prima attenzione e cura dei processi – aspetti cruciali per un'azione in cui il mezzo è indissolubilmente legato al fine.

L'impegno dell'Italia nell'educazione alla cittadinanza globale, e la nascita della rete italiana delle [Università per la Pace](#), sono elementi importanti per la diffusione della cultura di pace. Un tale percorso potrà svilupparsi efficacemente anche attraversando tutte le sedi deputate (in ambito di Servizio Civile ma anche presso gli operatori dei diversi ambiti della cooperazione e a tutti i livelli istituzionali, incluso il mondo diplomatico e quello militare). Come per lo sviluppo del peacekeeping, la prassi del peacebuilding dovrà essere supportata da studi, ricerche e formazione, concretizzarsi in esperienze, consolidarsi attraverso la raccolta di buone pratiche e lo studio di lezioni apprese che diano impulso allo sviluppo e alla revisione di politiche e linee guida, in un processo virtuoso e dinamico. Un percorso già avviato da tempo grazie all'impegno quotidiano e straordinario di individui e gruppi e che potrebbe diventare un elemento caratterizzante del sistema Italia.



**Riccardo Toso, volontario
dei Corpi Civili di Pace presso
PRO.DO.C.S e Fundación Salva Terra.**

Un nuovo peacebuilding italiano? Corpi Civili di Pace e post-conflitto in Colombia.

A partire dalla [legge di stabilità del 2014](#) si istituisce in Italia, in via sperimentale, il contingente dei Corpi Civili di Pace (CCP): una vera novità nel panorama europeo e mondiale. Tale modello ha come obiettivo la ricerca di soluzioni alternative all'uso della forza militare attraverso l'impiego di giovani volontari in azioni di pace in aree di conflitto, a rischio di conflitto o in emergenza ambientale. La sperimentazione viene suddivisa in tre annualità, con tre diversi contingenti formati da circa 150 volontari ognuno, scelti dalle diverse organizzazioni non governative (ONG) italiane titolari dei progetti approvati dal Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale.

Come sottolineato da [Marco Mascia](#) e [Antonio Papisca](#) del Centro Diritti Umani di Padova, l'istituzione dei CCP potrebbe avere un significativo impatto nella politica estera italiana, orientando il paese verso quella che i due accademici definiscono una "neutralità attiva" nei tentativi di costruzione della pace all'estero. Infatti, attraverso il coinvolgimento diretto delle organizzazioni della società civile nei processi di trasformazione dei conflitti, il peacebuilding italiano acquisisce un nuovo significato, aprendo a una moltitudine di attori una realtà storicamente riservata alla diplomazia e alle Forze Armate.

Nel 2019, per il secondo anno di operazioni, i progetti CCP hanno mobilitato volontari diretti in Italia, America Latina, Africa ed Europa dell'Est. Tra i principali progetti approvati, per l'importanza del contesto di peacebuilding, merita considerazione quello dell'ONG "Progetto Domani: Cultura e Solidarietà" ([PRO.DO.C.S.](#)) che ha portato due giovani italiani al centro del processo di costruzione della pace in Colombia. In collaborazione con [Fundación Salva Terra](#), ONG colombiana che si occupa principalmente di sviluppo rurale e sicurezza alimentare per comunità vulnerabili, i due volontari sono stati inseriti in una serie di progetti volti a consolidare la riconciliazione politica e la "reincorporazione" socio-economica – un tipo specifico di reintegrazione, implementata secondo l'[accordo di pace colombiano](#)* – sia delle vittime del conflitto civile che degli ex-combattenti

delle Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia – Esercito del Popolo (FARC-EP), il principale gruppo guerrigliero del paese, attivo sin dal 1964.

In particolare, i volontari hanno partecipato a due iniziative, entrambe a carattere produttivo, ma rivolte a due categorie sociali differenti, protagoniste della ricostruzione post-conflitto. La prima ha visto la creazione di 13 orti urbani biologici, gestiti in modo comunitario, nella città di Medellín. I beneficiari di tale progetto, attivo sin dal 2013, sono più di 100 famiglie, la maggior parte delle quali riconosciute come vittime del conflitto armato colombiano per aver subito violenze fisiche o psicologiche o per essere state identificate come *Internally Displaced Persons* (IDPs). Scopo dell'iniziativa è garantire la sicurezza alimentare di tali famiglie, attraverso l'autoconsumo dei prodotti degli orti e la generazione di reddito tramite la loro vendita al dettaglio.

La seconda iniziativa, invece, è molto più recente e si sviluppa a Llano Grande (Dabeiba, Antioquia) uno dei 24 spazi territoriali di addestramento e reincorporazione (*Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación*, ETCR) per ex-combattenti FARC-EP. La particolarità giuridica di questi territori trova origine nell'[Accordo finale per la fine del conflitto e la costruzione di una pace stabile e duratura](#) firmato a Cuba nell'agosto 2016 tra i leader delle FARC-EP e il governo colombiano, allora presieduto da Juan Manuel Santos.



L'orto comunitario di Tinajas, Comuna 8, del progetto Borde Urbano Rural – Huertas Agroecológicas Comunitarias di Salva Terra a Medellín, Antioquia.

Fonte: Riccardo Toso.

Gli ETCR nascono sì come spazi territoriali per il disarmo e la smobilitazione, ma anche come siti per favorire un'attenzione immediata agli ex-guerriglieri in materia di reinserimento pacifico nella società. Quest'ultimo obiettivo si è concretizzato attraverso diverse iniziative parallele (come assistenza psicosociale e sanitaria, accompagnamento burocratico per il passaggio alla legalità istituzionale, promozione di corsi scolastici e di formazione) e in particolare grazie all'attivazione di progetti produttivi, sotto la supervisione di vari enti – pubblici e privati – e della Missione di verifica delle Nazioni Unite in Colombia ([UN Verification Mission in Colombia](#), UNVMC).

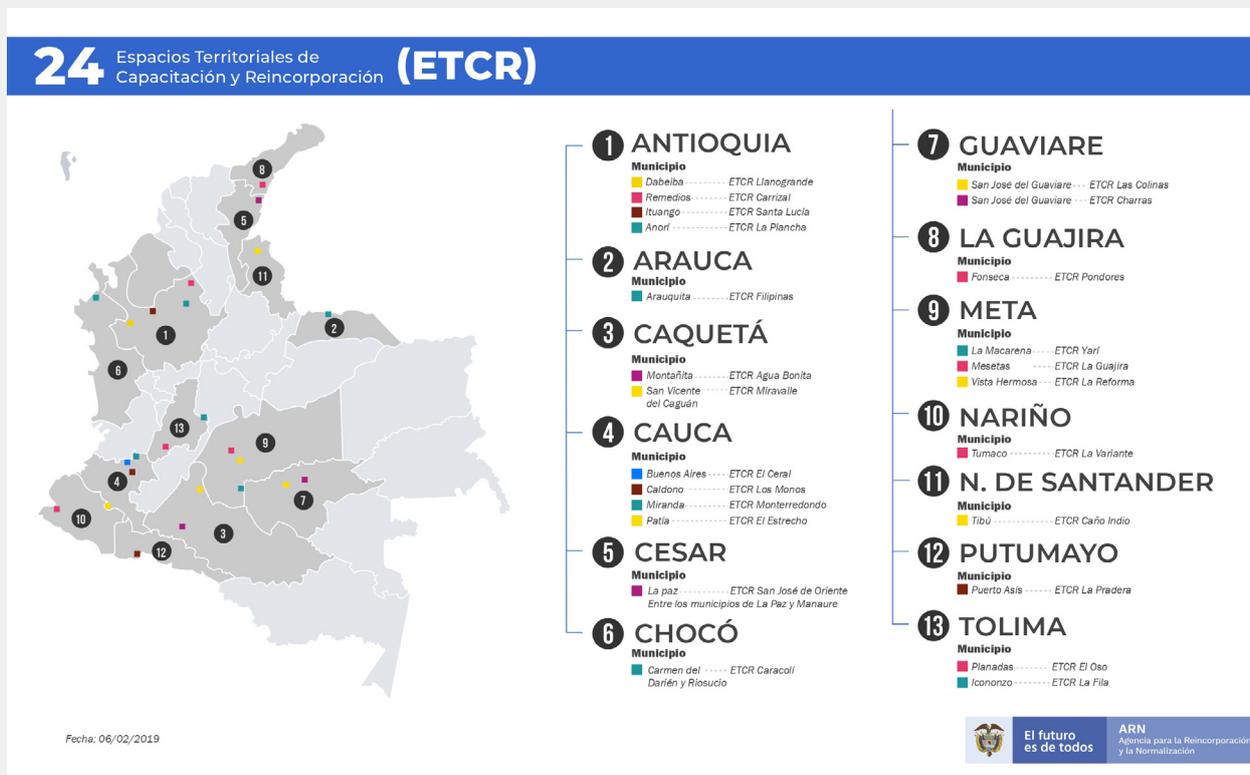
Queste aree si sono perciò configurate come spazi privilegiati per la riconciliazione politica e sociale, lo sviluppo economico e il rafforzamento del tessuto comunitario e territoriale del post-conflitto colombiano,

nella persecuzione dell'obiettivo comune che il Governo Santos e le FARC-EP si erano prefissati: convertire questi luoghi in laboratori di pace. Gli ETCR si sono inoltre qualificati per il loro approccio innovativo, non più individuale ma collettivo.

Dal punto di vista politico-sociale il lavoro si è svolto su più fronti. Nel campo della riconciliazione, ad esempio, i leader delle FARC-EP, con il sostegno delle Nazioni Unite, hanno assunto il compito di creare spazi pubblici e privati per chiedere perdono alle comunità colpite dalla guerra, promuovendo non solo atti di riconoscimento della responsabilità collettiva, ma anche azioni concrete per contribuire alle riparazioni. Il tutto nel quadro di uno sforzo più ampio per allargare le possibilità di partecipazione, di democrazia locale e di avvicinamento alle comunità circostanti, anche attraverso la promozione di attività accademiche e culturali congiunte.

Nonostante le condizioni precarie che caratterizzano la maggior parte di questi luoghi (servizi pubblici minimi, istruzione precaria, sistema sanitario quasi inesistente, scarsa edilizia urbana e mancanza di infrastrutture basilari) [le analisi più recenti](#) concordano sul fatto che la maggioranza degli abitanti degli ETCR vorrebbero rimanere a vivere in questi territori e proseguire i loro progetti produttivi e comunitari, che rappresentano oggi le loro principali forme di sostentamento. Lo scopo di tali iniziative è infatti quello di generare alternative produttive volte al consolidamento di fonti di reddito sostenibili a medio e lungo termine e nel quadro della legalità.

La chiave per il successo degli ETCR sta sia nel supporto dato dalle organizzazioni nazionali e internazionali, pubbliche e private, sia nella forte volontà degli ex-guerriglieri di reincorporarsi



Gli Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) presenti in Colombia. Fonte: Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

e di scommettere sulla pace. Le varie agenzie del sistema delle Nazioni Unite (tra cui UNHCR, FAO e UNDP) e le altre organizzazioni internazionali hanno giocato un ruolo di primo piano, ma sono stati i partenariati pubblico-privati tra il settore imprenditoriale colombiano e le istituzioni nazionali e internazionali a rafforzare il consolidamento del progetto. Gli ECTR continuano a esistere, nonostante essi abbiano perso il loro status giuridico speciale ad agosto 2019. La domanda è se il governo riuscirà a garantire continuità e, nel caso questa sia confermata, come li reintegrerà nel territorio dal punto di vista amministrativo.

A questo proposito, è utile guardare più nel dettaglio al caso dell'ECTR di Llano Grande. Nell'area di Llano Grande, nel dipartimento di Antioquia, un totale di 30 famiglie, la maggior parte delle quali formate da membri delle FARC-EP, hanno abitato questa zona durante il conflitto armato. Oggi, invece, a seguito dei processi di smistamento e reintegrazione degli ex-combattenti che hanno fatto seguito all'Accordo finale, più di 200 famiglie vivono nell'ECTR.

Llano Grande rappresenta uno spazio di reinserimento sociale che ha visto l'attuazione di varie iniziative, una delle quali sarà implementata grazie al sostegno di Salva Terra e ai volontari italiani dei CCP. Questi, insieme ad altre imprese e fondazioni colombiane, hanno provveduto all'acquisto di un terreno da affidare, tramite un usufrutto di dieci anni, ai 185 ex-membri delle FARC-EP stanziati a Llano Grande al fine di strutturare un nuovo progetto produttivo per consolidare il loro reinserimento economico nella società. Il progetto si sviluppa su un sito di 270 ettari così suddiviso: il 70 per cento della proprietà sarà utilizzato per varie iniziative comunitarie di produzione agricola, con il sostegno tecnico, amministrativo e commerciale di Salva Terra e dei volontari CCP, mentre il restante 30 per cento verrà utilizzato a fini di conservazione della biodiversità. L'originalità del progetto di Salva Terra sta dunque nell'ampio quadro di reincorporazione degli ex-combattenti

attraverso un modello economico che unisce il reinserimento sociale, la riconciliazione politica, la generazione di reddito e l'ecosostenibilità.

Secondo gli accordi stipulati tra Governo e FARC-EP, dopo la scadenza dello status giuridico degli ECTR nel 2019, lo stato colombiano non ha più l'obbligo investire per la promozione di progetti produttivi in tali territori. Nel caso di Llano Grande, però, è interessante notare come, oltre che dalle imprese statali colombiane (come l'[Agenzia per la Reincorporazione e la Normalizzazione](#), che si occupa del reinserimento sociale degli ex-combattenti) e dalle agenzie internazionali, il progetto sia stato supportato tramite investimenti privati di imprese, fondazioni e ONG. In questo senso, le imprese private e le ONG non si sono limitate, come accade nella maggior parte dei casi, a implementare o co-finanziare un progetto per aderire a una politica statale (in questo caso quella della reincorporazione socioeconomica degli ex combattenti), ma si sono – almeno in parte – sostituite allo stato, assumendo il ruolo di principali finanziatori dei progetti. Data l'assenza di precedenti simili nel campo della reincorporazione di ex-combattenti, l'eventuale successo di questo progetto potrebbe configurarlo come un esempio da replicare anche in altri contesti post-conflitto.

Riprendendo una definizione già adoperata per il settore delle operazioni militari internazionali, la pace colombiana viene dunque in un certo senso "privatizzata" perché a essere privatizzato è il processo per raggiungerla e tutte quelle politiche atte a consolidarlo. La riconciliazione politica e la reincorporazione socio-economica non vengono perciò a definirsi come prerogative esclusive dello stato, ma, al contrario, vengono esternalizzate e rese maggiormente inclusive grazie alla partecipazione di enti non governativi e/o privati, non solo a livello esecutivo, ma anche progettuale e finanziario.

L'Italia, dal canto suo, si è inserita in tale processo in modo indiretto, attraverso

l'invio di civili. Nonostante il suo ruolo non possa essere definito preminente, in quanto assente in ambito decisionale, la sua partecipazione si è concretizzata su altri livelli. I volontari italiani, presentati come parte del contingente dei CCP, hanno infatti avuto contatto diretto con i beneficiari del progetto, generando un impatto che può essere valutato positivamente non solo per la riuscita operativa del progetto, ma anche in più ampi termini di "soft power". La presenza di giovani volontari italiani sul campo ha finito per destare molta curiosità tra le persone partecipanti all'iniziativa, determinando l'istaurarsi di rapporti interpersonali di confidenza e fiducia.

Come affermato da Veron e Sherriff in questo numero di *Human Security*, è il particolare sistema di *governance* dell'iniziativa, in questo caso creato anche grazie alla collaborazione tra Salva Terra (l'ONG colombiana) e PRO.DO.C.S., (l'ONG italiana) che influisce positivamente sullo sforzo di sostegno alla pace italiano. L'efficacia e l'originalità di questo approccio stanno quindi non solo nel suo più ampio quadro di svolgimento, ma nella sua orizzontalità: un progetto sviluppato dal basso per il basso, tra organizzazioni della società civile appartenenti a due paesi distinti ma impegnate in un processo congiunto di costruzione della pace.

* *L'Agenzia per la Reincorporazione e la Normalizzazione, l'entità della Presidenza della Repubblica Colombiana che dal 2003 sostiene ex-paramilitari ed ex-guerriglieri nei processi di disarmo e di reintegrazione nella società, attua una distinzione tra:*

- *Reintegrazione: processo generale attraverso il quale le persone smobilitate acquisiscono lo stato civile e ottengono un impiego e un reddito economico in modo sostenibile ed a titolo volontario;*
- *Reincorporazione: un tipo specifico di reintegrazione, implementata secondo l'Accordo finale, che implica l'adempimento obbligatorio degli impegni presi tra governo e FARC-EP nei territori in cui si è verificato il conflitto armato.*



Emanuele Russo,
Presidente di
Amnesty International Italia.

Una penna spuntata.

Esiste un'immagine, nella storia recentissima del nostro attivismo in Italia, che ben rappresenta cosa significa, per Amnesty, agire per il rafforzamento dell'Italia come attore positivo nel panorama mondiale delle strategie di peacebuilding: la nostra bandiera che, sventola insieme ai cartelli dei portuali genovesi per impedire la partenza di una nave carica di armi per l'Arabia Saudita. Quelle armi sono dirette in Yemen, teatro di uno tra i più violenti conflitti armati attualmente in corso nel mondo.

Per Amnesty il peacebuilding è inteso nel suo senso più ampio, ovvero come quell'insieme di strategie e relazioni volte a generare una pace sostenibile, e dunque anche al miglioramento del rispetto dei diritti umani nel mondo. Rispetto ad altri

paesi occidentali dove operiamo, l'Italia non rappresenta certo un terreno semplice dove lavorare, sia per i rapporti con i governi sia per il sostanziale disinteresse con cui la maggior parte della popolazione sembra guardare a ciò che succede al di fuori dei propri confini. Il 1998, anno in cui Roma ospitò quello che è forse il punto più alto dello sforzo internazionale per garantire la pace e la sicurezza tra le nazioni, la firma del trattato istitutivo della Corte Penale Internazionale, sembra perduto nel trapassato remoto della nostra coscienza politica nazionale. Al contrario di altri paesi europei – senza necessariamente scomodare mosche bianche come la Svezia, che eccelle in questo campo a dispetto del suo peso geopolitico ed economico relativamente modesto – è possibile affermare che qui le sirene del populismo in politica, già consolidate prima di Tangentopoli e poi diventate assordanti a partire dal berlusconismo, hanno contribuito ad accelerare il progressivo scollamento del paese da quello che accade intorno a sé. Questo danneggia la nostra posizione più che in altri stati, perché l'Italia ha sempre dovuto fare della diplomazia la sua arma più raffinata, non potendo vantare né eccezionali dimensioni economiche né superiori capacità militari. Forse proprio per questo l'Italia ha sempre prediletto approcci multilaterali nella sfera internazionale e ciò l'ha resa nella storia del dopoguerra una potenza più votata a perseguire la via della pace e dell'armonia tra le nazioni che a fomentare conflitti.

istituzioni, permettendo il cementarsi di quell'approccio antipolitico già presente *in nuce* nel Partito Socialista Italiano di Craxi. Le forze politiche emergenti, nella loro retorica costruita per seguire gli umori del proprio bacino elettorale, hanno da allora poco alla volta svuotato i propri programmi di visioni che tenessero conto della storia politica, nazionale e internazionale del nostro paese, dal momento che tutto quanto avesse anche un vago sentore di continuità con il passato rischiava di venire bollato come corrotto e quindi bocciato alle urne. La caduta del nostro sistema politico dentro questa spirale, prima definita populista e oggi divenuta sovranista, ha poi risucchiato progressivamente tutte le forze politiche, con poche ed effimere eccezioni, trasformando anche la politica internazionale in una merce di scambio elettorale. Impossibilitata, per fortuna, dallo sfruttare il proprio comunque risibile passato coloniale – al contrario di Francia e Inghilterra – e molto legata alla dottrina democratica statunitense – ma capace, in rare ma importanti occasioni come la crisi di Sigonella, di prendere le distanze dall'ingombrante alleato americano – l'Italia ha sempre avuto una propria visione del mondo e la sua linea di azione è stata tracciata nel solco dell'approccio europeo ai diritti umani. Si è mantenuta, fino a tutti gli anni dieci del secolo corrente, una tendenziale preferenza per le soluzioni pacifiche, e l'opinione pubblica è riuscita a esercitare con relativo successo un ruolo di controllo. Poi qualcosa è cambiato. A livello governativo è cominciata una progressiva ma inarrestabile scissione

La crisi della Prima Repubblica ha travolto la fiducia degli italiani nelle



“Sui diritti non si torna indietro”
– una manifestazione
di Amnesty
International Italia.

Fonte:
Emanuele Russo.



Uno degli
"osservatori"
di Amnesty
International Italia.

Fonte:
Emanuele Russo.

tra gli interessi politici e gli interessi economico-commerciali internazionali, con un'attenzione quasi esclusiva per i secondi. La nuova visione è stata portata avanti in ogni contesto, a volte creando episodi al limite del grottesco, come in occasione della difesa, da parte del Presidente del Consiglio Conte nel suo primo Governo, dell'ingresso formale dell'Italia nel programma cinese noto come "Nuova via della seta": pare davvero incredibile che non si comprenda l'intenzione di Pechino di esportare, oltre alla proprie merci, anche una visione politica e della società – un modello nel quale i diritti umani trovano davvero poco spazio. Pur mantenendo, nella forma, una preferenza per soluzioni pacifiche e concertate a livello internazionale (anche se, nel caso del controllo dei flussi migratori, soprattutto il primo Governo Conte ha rappresentato una grave soluzione di continuità), a livello commerciale il nostro paese si è spogliato di qualsivoglia scrupolo etico, chiudendo gli occhi di fronte a qualsiasi violazione dei diritti umani, occasionale, sistematica o sistemica che fosse. Chi con noi sta chiedendo, da oltre quattro anni, [verità per Giulio Regeni](#), ne sa qualcosa.

La scissione tra economia e politica ha generato un altro vantaggio: ora tutti i governi italiani possono usare a proprio piacimento temi di politica internazionale durante la campagna elettorale, modificando poi radicalmente la propria impostazione una volta eletti, senza che l'economia subisca contraccolpi di sorta. A volte, come nel caso delle armi in Yemen, la società civile riesce comunque a scoprire l'inganno e a mobilitarsi. Altre volte, invece, questo non avviene, come nel programma sui droni statunitensi e nei rapporti con l'Egitto. È interessante notare che dove non è facilmente identificabile la conseguenza di alcune politiche sulle popolazioni, risulta complicato anche raccogliere delle firme. Il confronto tra due appelli lanciati da Amnesty, uno dei quali già chiuso, è abbastanza significativo. Nel caso delle [vittime civili in Yemen](#), stiamo riuscendo a raggiungere il traguardo delle 46.000 firme: gli effetti sulle persone sono molto chiari ed evidenti, e forse il teatro di guerra è troppo lontano perché molte persone associno quel conflitto alla crisi dei migranti. Nel caso dell'appello, già chiuso, per fermare il [supporto italiano al programma americano droni](#), non siamo riusciti a raggiungere neanche 7.500 firme. Il coinvolgimento del nostro paese è molto maggiore ed è indubbio che tale programma rappresenti una minaccia per la pace nel mondo. Tuttavia, non siamo riusciti a generare interesse sull'argomento.

Volendo parafrasare William T. Wollmann, si può dire che ogni atto omissivo in politica internazionale è riconducibile a una spiegazione razionale. E nel caso della progressiva scomparsa dell'Italia tra i principali attori mondiali nel panorama del peacebuilding si può ipotizzare che ci sia stato, dal lato politico, la volontà di liberare a livello internazionale il nostro paese da alleanze politiche troppo solide o escludenti, aprendosi a collaborazioni con le potenze emergenti, incuranti

del fatto che fossero portatrici di valori antitetici ai nostri principi costituzionali, mentre a livello di politica interna il nostro ruolo internazionale diventa merce di scambio elettorale. Dal punto di vista economico, invece, la linea sembra quella di sostenere il nostro paese e perseguire il saldo attivo della bilancia dei pagamenti con ogni mezzo, dimenticando, oltre che la nostra Costituzione, anche mezzo secolo di politiche volte al consolidamento dell'età dei diritti. Abbiamo avuto modo di notare, in più di un'occasione, come i nostri governi abbiano celato dietro la necessità di uno sforzo multilaterale la mancanza di volontà politica di prendere posizione in situazioni di violazioni dei diritti umani, portando avanti al contempo rapporti bilaterali di tipo commerciale – si pensi ai rapporti con l'Egitto di Al Sisi.

L'indebolimento dell'Italia come attore chiave del peacebuilding internazionale è un rischio per tutti: lo è per il sistema internazionale, perché perde un attore strategico per frenare l'avanzata delle dottrine autocratiche di Jinping, Bolsonaro, Trump e di autocrati minori, ma non meno pericolosi, come Orban e Duterte. Lo è per le nostre istituzioni, diplomazia e Forze Armate comprese, perché le modalità con cui questo indebolimento viene realizzato accentuano la percezione dell'Italia come partner non affidabile e in balia degli umori delle folle e dei suoi leader. Lo è, infine, per la società civile, che perde la possibilità di poter contribuire efficacemente al progresso internazionale e nazionale di una cultura dei diritti umani.

Quello che servirebbe, oggi, è che tutti questi attori, spesso abituati a muoversi ai lati opposti della barricata, si rendessero conto degli effimeri dividendi positivi di questa strategia e trovassero modi e tempi per collaborare al fine di smantellarla.



Ambasciatrice Mariangela Zappia,
Rappresentante Permanente italiana
presso l'ONU a New York.

Peacebuilding: nascita e sviluppo del concetto in ambito onusiano.

Il punto di vista di Mariangela Zappia, Rappresentante Permanente italiana presso le Nazioni Unite a New York.

Il peacebuilding nasce in ambito ONU dalla constatazione dell'insufficienza di un approccio concentrato sulla sola gestione dei conflitti, in scenari di crisi resi sempre più complessi dalla natura differenziata e interconnessa dei fattori di instabilità: fragilità delle istituzioni, intervento di attori non statuali, criminalità organizzata e traffici illeciti, terrorismo ed estremismo violento, povertà e disuguaglianze, impatto del cambiamento climatico, flussi migratori. Il concetto si è andato evolvendo, coincidendo in misura sempre maggiore con uno sforzo di messa a sistema degli strumenti e delle attività dell'ONU a sostegno dei processi di consolidamento della pace (peacekeeping) e di ricostruzione post-bellica. Nel solco di tale evoluzione va collocata anche la comparsa, nell'architettura del peacebuilding, del concetto di "sustaining peace" (2015) che completa questo sforzo di sistematizzazione volto a incidere efficacemente sulle cause profonde del conflitto.

Tra i corollari di maggiore impatto operativo dello sviluppo del peacebuilding onusiano si annovera la creazione della Commissione per il Peacebuilding, organo istituito con due risoluzioni gemelle dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza nel 2005 ([A/RES/60/180](#) e [S/RES/1645](#))

e che costituisce l'unico raccordo tra i tre organi principali dell'ONU, nei confronti dei quali ha un ruolo consultivo e di raccomandazione: il Consiglio di Sicurezza, responsabile per la pace e la sicurezza internazionale e mandatario delle operazioni di peacekeeping, l'Assemblea Generale e il Consiglio Economico e Sociale, istanze d'indirizzo nei pilastri dello sviluppo e dei diritti umani.

La Commissione ha accresciuto negli ultimi 15 anni il suo ruolo di piattaforma di dialogo con *stakeholder* interni ed esterni al sistema ONU, a sostegno dell'elaborazione di strategie integrate in grado di porre le basi, in contesti di crisi, per la transizione dalla fase emergenziale a quella di sviluppo. La particolare collocazione della Commissione l'ha resa sempre più un abile "convener" dei numerosi attori coinvolti nel peacebuilding: sistema onusiano, organizzazioni internazionali, regionali e sub-regionali, donatori, da un lato, e dall'altro le istanze nazionali – istituzioni, società civile, settore privato, donne, giovani. *L'ownership* nazionale è, infatti, ritenuta la chiave di volta dei processi di peacebuilding e sustaining peace.

In attuazione degli obiettivi della riforma del sistema delle Nazioni Unite delineata dal Segretario Generale António Guterres – riassumibili nelle formule "surge in diplomacy" e "whole-of-UN approach"

– e che compenetrano peacekeeping, peacebuilding e sustaining peace, anche il ruolo della Commissione per il Peacebuilding è andato ulteriormente profilandosi. Pur riunendosi, in linea con quanto previsto dal suo [mandato](#), a livello di Comitato Organizzativo e in cinque Configurazioni Paese (Burundi, Repubblica Centrafricana, Liberia, Guinea Bissau, Sierra Leone), a partire dal 2017 il Comitato Organizzativo ha sempre più spesso offerto importanti occasioni per discutere situazioni di respiro regionale, come quella del Sahel e della regione dei Grandi Laghi, e tematiche trasversali, come le politiche di genere e per la gioventù.

L'attenzione riservata al peacebuilding ha trovato una conferma, anche plastica, nel rifornito Dipartimento per gli Affari Politici e il Peacebuilding (DPPA), al fine di integrare capacità di analisi strategica e indirizzo politico e sviluppare sinergie e complementarità tra i capitoli finanziari disponibili, ivi incluso il Peacebuilding Fund (PBF), strumento collegato alla Commissione per il Peacebuilding.

L'Italia e il peacebuilding

Il contributo dell'Italia al peacebuilding è multidimensionale e trasversale agli ambiti del mandato

delle Nazioni Unite, proprio a fronte della necessità di agire sulle cause profonde dell'instabilità. Questo impegno include, tra l'altro, una rafforzata azione di sostegno alle attività dell'ONU nel settore del consolidamento della pace, che ha trovato riconoscimento nella decisione del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite a favore del reingresso del nostro paese nella Commissione per il Peacebuilding per il 2018 (il precedente mandato italiano nella Commissione si era concluso nel dicembre 2016). Dal 2019 l'Italia partecipa attivamente alle Configurazioni Paese della Commissione su Burundi, Repubblica Centrafricana e Guinea Bissau. Il nostro paese sostiene in maniera proattiva la Commissione, promuovendone lo sviluppo quale snodo privilegiato per una maggiore coerenza tra i tre pilastri dell'ONU (pace, sviluppo e diritti umani) e un'efficace interazione sinergica tra Agenda per il Sustaining Peace, Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e Agende "Donne, pace e sicurezza" e "Giovani, pace e sicurezza". Con questo spirito, il contributo italiano al Peacebuilding Fund, al Dipartimento per gli Affari Politici e per il Peacebuilding e all'Ufficio di Supporto per il Peacebuilding del Segretariato (PBSO) ha registrato un incremento progressivo nell'ultimo triennio.

L'operato delle missioni di peacekeeping anche sotto il profilo della costruzione e del sostegno alla pace (peacebuilding e sustaining peace) ha assunto ormai una dimensione centrale: il sostegno allo stato di diritto, alla giustizia transizionale, ai processi di riconciliazione e partecipazione delle comunità locali, così come il monitoraggio dei diritti umani, sono componenti sempre più presenti nei mandati delle operazioni di pace definiti dal Consiglio di Sicurezza. L'Italia è un partner di primo piano per l'ONU lungo l'intero ciclo del conflitto: è il settimo contributore al bilancio ordinario delle Nazioni Unite e al bilancio delle operazioni di pace; primo contributore di truppe e polizia al peacekeeping tra i paesi occidentali; paese ospite del Global Service Centre di Brindisi, hub di sostegno logistico di riferimento per tutte le missioni sul campo dell'Organizzazione. Il nostro paese è anche un attore propositivo e pioniere nell'approfondimento della multidimensionalità del ruolo dei peacekeeper, come dimostrato dal programma dei caschi blu della cultura

avviato nel 2016 in raccordo con l'iniziativa UNESCO [Unite4Heritage](#). La particolare attenzione per i diritti umani, l'Agenda "Donne, pace e sicurezza" e la prospettiva di genere, che contraddistingue le attività di formazione specializzata e addestramento condotte da centri di eccellenza come il [CoESPU](#) – Center of Excellence for Stability Police Units di Vicenza, il NATO Security Force Assistance Centre of Excellence ([SFA COE](#)) di Cesano, il Centro Studi per le Post-Conflict Operations ([CSPCO](#)) di Torino, a beneficio dei caschi blu italiani e stranieri, si iscrive nel solco della nostra tradizionale impostazione olistica nei confronti della costruzione della pace.

L'Italia è inoltre tra i principali sostenitori della riforma avviata da Guterres per rendere il peacekeeping onusiano più agile, flessibile e performante, sotto l'ombrello dell'iniziativa Action for Peacekeeping ([A4P](#)), lanciata nel marzo 2018. Oltre a essere tra i primi paesi ad aderire, l'Italia è oggi un "Campione A4P" impegnato nella promozione dell'avanzamento della riforma in quattro ambiti: performance e responsabilità, attuazione dell'Agenda "Donne, pace e sicurezza", codici di condotta dei caschi blu e partnership. A questi filoni, si aggiunge l'adesione italiana alla campagna del Segretario Generale di "tolleranza zero" nei confronti di abusi e violenze sessuali perpetrate nell'ambito delle operazioni di pace, tema che vede il nostro paese anche tra i primi finanziatori del Fondo Fiduciario dell'ONU per l'assistenza alle vittime di questi crimini.

Con l'obiettivo di assicurare la sostenibilità delle missioni ONU e metterle in condizione di minimizzare il loro impatto sulle condizioni sociali e ambientali delle comunità ospitanti, durante il suo ultimo mandato in Consiglio di Sicurezza (2017), l'Italia ha promosso la prima storica pronuncia dell'organo sulla gestione dell'impronta ambientale delle missioni. Nel febbraio 2018, in partenariato con il Bangladesh, ha poi istituito un Gruppo di Amici *ad hoc* su questo tema (*Group of Friends on Leading on Environmental Management on the ground*) per accompagnare e promuovere gli sforzi dell'ONU in direzione di una maggiore sostenibilità delle attività dell'Organizzazione sul terreno.

L'impegno della Cooperazione Italiana a sostegno dei paesi in via di

sviluppo rappresenta un altro pilastro del nostro contributo al consolidamento della pace e della stabilità nel mondo, con un approccio centrato sulla persona e sull'*ownership* locale, pienamente in armonia con quello onusiano. La metà dei paesi prioritari della Cooperazione Italiana è situato in Africa, nelle regioni più instabili e afflitte da fragilità sistemiche, in cui è dispiegata la maggior parte delle missioni di pace. Salute, ambiente, sicurezza alimentare, pace e stabilizzazione figurano tra i settori prevalenti delle attività e dei programmi di cooperazione allo sviluppo. Merita inoltre ricordare come l'Unione Europea e i suoi stati membri si posizionino, complessivamente, quali principali donatori del sistema delle Nazioni Unite sotto il profilo umanitario e del sostegno allo sviluppo.

Un punto di forza e qualificante dell'apporto italiano al peacebuilding è infine rappresentato dal tradizionale dinamismo della società civile italiana e del settore privato a favore dei paesi in via di sviluppo e a sostegno dei processi di prevenzione dei conflitti, mediazione, riconciliazione, ricostruzione e consolidamento della pace.

L'emergenza COVID-19

La pandemia da COVID-19 rischia di avere un impatto devastante sui paesi in via di sviluppo e nelle regioni più vulnerabili, già affette da crisi pre-esistenti. Le Nazioni Unite hanno invocato una risposta globale coordinata e solidale, soprattutto nei confronti di questi paesi. Il Segretario Generale dell'ONU ha immediatamente lanciato un appello per un cessate il fuoco globale umanitario, per concentrare energie e risorse nella lotta al virus, e ha articolato l'architettura della risposta alla pandemia in tre fasi:

- 1) Risposta globale coordinata e solidale all'emergenza sanitaria;
- 2) Piano di assistenza umanitaria per i paesi più vulnerabili e istituzione di un fondo fiduciario per mitigare l'impatto socioeconomico;
- 3) Promozione di una ripresa globale improntata a standard di maggiore resilienza, sostenibilità e inclusività, che colga appieno le opportunità di "ricostruire meglio" offerte dalla crisi.

In questo contesto, le missioni ONU sul terreno si sono attivate per contenere il contagio, assistere i paesi ospite nella risposta all'emergenza sanitaria e assicurare, nel contempo, continuità all'attuazione dei loro mandati. Il Dipartimento per gli Affari Politici e il Peacebuilding ha proseguito e adattato le sue attività di analisi strategica, mediazione, assistenza elettorale, imprimendo un nuovo slancio all'azione diplomatica per consentire una rafforzata assistenza umanitaria e aprire nuovi spazi al dialogo politico nei teatri di conflitto. È inoltre impegnato in un'analisi ad ampio raggio per comprendere e mitigare gli effetti multidimensionali della pandemia sulla stabilità e la sicurezza internazionale e sui processi di consolidamento della pace, ed è coadiuvato in questo sforzo

dall'intensificato dinamismo della Commissione per il Peacebuilding.

L'Italia, fin dal principio della crisi, ha invocato una risposta internazionale alla pandemia fondata sui valori di unità e solidarietà, appoggiando prontamente l'appello onusiano per un cessate il fuoco umanitario e ponendosi tra i paesi guida per la creazione di un'alleanza internazionale per lo sviluppo, la produzione e l'equa distribuzione del vaccino e dei trattamenti anti-COVID-19. Il nostro paese ha inoltre avviato un'azione di sensibilizzazione e mobilitazione internazionale a fronte del rischio che, in molte regioni vulnerabili del mondo, la crisi sanitaria possa trasformarsi in una crisi alimentare, generata dai potenziali ostacoli posti all'accesso al cibo e alla funzionalità

delle catene di approvvigionamento dalle misure di contenimento del contagio.

Una risposta efficace e coordinata a livello internazionale alla crisi pandemica passa per un impegno rafforzato a favore del multilateralismo e del ruolo centrale delle Nazioni Unite, valori cui è ancorata la politica estera italiana e oggi quanto mai attuali. In questo frangente, l'esigenza di identificare soluzioni adeguate alla sfida del tutto nuova e multidimensionale posta dal COVID-19 sottende a ogni dimensione e attività dell'ONU, ivi incluse quelle di peacebuilding e sustaining peace, rese ancora più cruciali dall'impatto della pandemia, soprattutto nell'ottica di una ripresa improntata a standard di maggiore resilienza e sostenibilità.

L'INTERVISTA



Mario Alberto Bartoli
Consigliere di Ambasciata
e Capo VI Ufficio (OSCE)

Il contributo italiano agli sforzi dell'OSCE nel sostenere la pace.

Intervista a Mario Alberto Bartoli, Capo VI Ufficio (OSCE) della Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza presso il MAECI.

di **Stefano Ruzza**

Quali sono i punti di forza e i limiti del peacebuilding (inteso come supporto alla pace, in senso vasto) italiano in ambito OSCE?

L'Italia è tradizionalmente tra i

principali sostenitori dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), impegno che ha ricevuto conferma e nuovo impulso nell'anno della Presidenza italiana dell'Organizzazione, estesi lungo tutto il 2018. È utile ricordare che, in un'organizzazione priva di personalità giuridica e di strutture sovranazionali con funzioni esecutive o normative, la Presidenza rappresenta l'unico organo

di indirizzo politico e di rappresentanza. Il forte ed esteso coinvolgimento del nostro paese nell'OSCE deriva dalla consapevolezza del contributo importante che quest'ultima può offrire quale agente di sicurezza e fattore di stabilizzazione e prevenzione dei conflitti nel perimetro della sua *membership* e, potenzialmente, nelle aree delimitate dai suoi partenariati mediterraneo e asiatico.

Promuovere l'attualità dell'OSCE quale cornice collettiva di sicurezza e la comprensione del suo ruolo di attore e *stakeholder* nei processi di supporto alla pace non è sempre facile – neanche nel più tradizionale *milieu* diplomatico –, soprattutto in un frangente di acclarata difficoltà delle dinamiche multilaterali. Il riflesso che sovente si incontra è quello di relegare l'OSCE a un ruolo di comprimario in quanto figlia di un mondo diviso in blocchi in cui l'Organizzazione offriva un alveo politico di stabilizzazione – se non, secondo alcuni, di cristallizzazione – e destinato a perpetuare tale missione rispetto ai conflitti sorti sulla scia del crollo dell'edificio sovietico, come quelli in Georgia, Nagorno Karabakh e Transnistria, a cui dal 2014 si è aggiunta l'Ucraina.

In che modo la Presidenza italiana dell'OSCE ha segnato il ruolo dell'Organizzazione nelle operazioni di sostegno della pace?

L'esperienza della Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018 ha offerto una testimonianza diretta della parziale miopia del citato riflesso, nonché conferma della vocazione – e del potenziale, in parte inespresso – dell'Organizzazione a guidare e/o sostenere iniziative di prevenzione e risoluzione dei conflitti e di sostegno ai processi di costruzione della pace. In particolare, la Presidenza italiana ha saputo interpretare al meglio lo stretto rapporto tra principi e vocazione dell'OSCE e lo specifico mandato che i paesi partecipanti hanno conferito all'Organizzazione – in particolare con le decisioni adottate alla [Conferenza OSCE di Helsinki nel 1992](#) – per lo svolgimento di operazioni di sostegno alla pace. In questo senso, l'Italia è riuscita a ricavare lo spazio politico per promuovere un rinnovato ruolo dell'OSCE nel prevenire e gestire i conflitti nella regione lungo tre direttive fondamentali:

1) Indirizzo e sostegno politico ai processi negoziali facilitati dall'OSCE come in Ucraina, con la Missione di Monitoraggio Speciale – presso la quale l'Italia ha al momento 26 funzionari distaccati – e la guida del Gruppo Trilaterale di Contatto, oppure nell'ambito dei già citati conflitti protratti, rispetto ai quali l'azione della

Presidenza ha prodotto significativi passi avanti soprattutto sulla crisi della Transnistria, grazie all'opera di mediazione e facilitazione esercitata dall'allora Rappresentante Speciale della Presidenza italiana, l'ex Ministro degli Esteri Franco Frattini;

- 2) Promozione dell'approccio "onnicomprensivo" dell'OSCE nel contrasto alle minacce alla sicurezza e alla pace nella regione – approccio fondato sull'assunto condiviso che la sicurezza degli stati non può prescindere dalla sicurezza dei propri cittadini;
- 3) Valorizzazione del principio di complementarità della sicurezza nelle regioni euro-asiatica, euro-atlantica ed euro-mediterranea – principio integrato già [nell'Atto finale di Helsinki del 1975](#) e, come tale, consustanziale a quella che potremmo definire la "matrice valoriale" dell'Organizzazione.

Il contributo della Presidenza italiana al ruolo dell'OSCE nel supporto alla pace nella regione non si è quindi limitato alle funzioni di facilitazione e mediazione relative ai conflitti "congelati" o attivi, ma ha esteso e rafforzato l'impegno dell'Organizzazione nelle attività di prevenzione e mitigazione delle minacce alla pace e alla sicurezza, in particolare nelle aree di prioritario interesse per il nostro paese: lotta al terrorismo e alla radicalizzazione violenta, contrasto alla corruzione, tutela dei diritti di donne e bambini, lotta al traffico di esseri umani e agli altri traffici illeciti. Con uno sforzo inedito rispetto alle Presidenze precedenti, nel 2018 l'Italia ha fortemente investito sull'esigenza di dare nuovo impulso alla dimensione mediterranea dell'OSCE (legata da 25 anni da un rapporto di partenariato con alcuni paesi della sponda sud e orientale del Mediterraneo: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Israele), includendola nei diversi esercizi e attività dell'Organizzazione e promuovendo così – pur nei limiti del partenariato – la proiezione dei principi e valori dell'OSCE in una regione cruciale per l'Italia quale quella mediterranea.

Quali tra i fattori individuati da Veron e Sherriff contribuiscono positiva-

mente, e quali negativamente, allo sforzo di sostegno alla pace italiano in ambito OSCE? Perché?

Pur nel bilancio ampiamente positivo della Presidenza italiana dell'OSCE, e più in generale del contributo attivo che l'Italia offre all'Organizzazione, questa si è scontrata con diverse criticità, alcune peculiari all'OSCE, altre riconducibili ai fattori che generalmente influenzano le dinamiche e il sostegno internazionale agli sforzi di costruzione della pace.

Tra le prime, vi è la difficoltà strutturale di trovare punti di convergenza e costruire il consenso in un'organizzazione di paesi non "*like-minded*" retta, nei suoi processi decisionali, dalla regola dell'unanimità. Se è evidente che tale criticità non può non impattare in decisioni di intervento a sostegno della pace, è però altrettanto vero che una decisione maturata in una cornice tanto complessa integra, per forza di cose, profili di *ownership* e di condivisione di obiettivi difficilmente raggiungibili in altri contesti multilaterali a causa dell'eterogeneità degli interessi politici e geopolitici espressi dai paesi partecipanti. Ciò è confermato, ad esempio, dalla relativa rapidità di dispiegamento della Missione di Monitoraggio Speciale dell'OSCE in Ucraina nel 2015, pur in assenza di risorse pre-definite e pre-alimentate a cui poter attingere.

Guardando ai fattori più generali, invece, l'impatto dei mutamenti negli equilibri e nelle dinamiche internazionali non può che essere significativo nell'ambito di un'organizzazione che, per la sua connotazione e ampio bacino regionale di proiezione, integra nella sua identità le fratture e le correnti della geopolitica, i rapporti tra est e ovest e il progressivo ricomporsi dell'ex spazio sovietico. Anche in questo caso, tuttavia, proprio in ragione del fatto di integrare nella propria composizione – e, aggiungo, nella propria storia – le marche di divisione e delimitazione così come le pulsioni che tendono a riemergere nello scenario di sicurezza euro-asiatico, l'OSCE può offrire una piattaforma più agevole di altre per convergenze politiche che offrano spazio per iniziative di stabilizzazione e sostegno alla pace.

Il peacebuilding italiano tra idee, pratica e percezioni.

Riflessioni a partire da una conversazione con Francesco Talò, Rappresentante Permanente italiano presso la NATO a Bruxelles.

di **Lorraine Charbonnier**

Per cercare di delineare i contorni del peacebuilding italiano non si può che partire da una riflessione più ampia su cosa si intenda con il termine “peacebuilding”. A livello internazionale esso è stato spesso definito come una sorta di terza fase della “catena della sicurezza” che va dalla prevenzione del conflitto, alla gestione del conflitto – tramite operazioni di peacekeeping o peace enforcement a seconda dell’applicazione in termini onusiani del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite – per poi giungere a una situazione post-conflittuale dove, teoricamente, troverebbero spazio tutta una serie di attività volte alla (ri) costruzione della pace che vanno sotto il nome di “peacebuilding”. La realtà è molto più complessa, con fasi che precedono un conflitto o una guerra già caratterizzate da violenza diffusa e fasi tecnicamente “post-conflitto” che non sono poi sempre così pacifiche, come dimostrato in tempi recenti dal caso esemplare dell’Afghanistan. Diventa quindi molto difficile isolare le attività di costruzione e sostegno alla pace, formalmente riconosciute come “peacebuilding”, da quelle di diplomazia, cooperazione allo sviluppo o mantenimento della sicurezza in senso più tradizionale.

Questa fluidità pone dunque in evidenza il ruolo di percezioni e punti di vista nel valutare l’impegno

di un paese piuttosto che di un altro a supporto del peacebuilding, inteso come supporto alla pace in senso lato. Il termine “peacebuilding”, ad esempio, è raramente associato a contesti tradizionalmente più securitari come quello della NATO o delle attività delle Forze Armate, le cui attività non vengono quindi percepite, né tanto meno “contabilizzate”, in quel contesto. Guardando al ruolo italiano ciò è penalizzante perché in questo ambito l’Italia fa più di quanto venga percepito.

Oltre alle azioni da parte delle organizzazioni non governative (ONG) e della Cooperazione allo Sviluppo, ci sono iniziative degne di nota anche da parte delle Forze Armate, tanto che si parla di una “cultura italiana” nell’ambito delle operazioni di mantenimento della pace. Sono infatti riconosciute anche a livello internazionale le caratteristiche e specificità del “modo di fare” italiano che pone i nostri contingenti molto più a contatto con le realtà locali, molto più predisposti alla mediazione con la società civile e alla collaborazione con altri attori più comunemente associati alle dimensioni di pace e sviluppo: un esempio storico, molto considerato e studiato, è quello del Mozambico in cui l’Italia ha avuto un ruolo di primo piano grazie all’azione di una ONG come la Comunità di Sant’Egidio – poi sfociata in un accordo di pace più formale – e all’iniziativa di pace su mandato delle Nazioni Unite con un contingente a guida italiana. E questo, in fondo, rientra di fatto e a pieno diritto nell’ambito del peacebuilding.

Continuando la riflessione iniziale, per valutare il ruolo e l’impatto del peacebuilding italiano è opportuno soffermarsi sul tema della sicurezza umana. In fin dei conti lo scopo delle attività di costruzione e sostegno della pace è quello di permettere alle persone e alle società di vivere in una situazione di sicurezza a tutto tondo, non solo prima e durante un conflitto, ma anche dopo, per evitare che il conflitto si possa innescare nuovamente – in questo senso fare peacebuilding vuol dire allo stesso tempo fare prevenzione dei conflitti. Da questo punto di vista il ruolo italiano ha delle peculiarità intrinseche, anche nel contesto militare e vale la pena citarne due che fanno entrambe capo ai nostri Carabinieri.

Nonostante alcuni – pochi – paesi abbiano forze di gendarmeria in un certo senso simili, i Carabinieri sono una realtà, articolata e ben radicata, che sostanzialmente esiste solo in Italia e che rappresenta un’eccellenza nell’ambito della polizia di stabilità. Questo ruolo di punta si collega a un’altra questione importante che è quella, diciamo, del “vincere la pace”. Abbiamo visto come le grandi potenze siano in grado di vincere delle guerre guerreggiate, come in Iraq, per poi ritrovarsi, il giorno dopo, con una pace che sfugge di mano a militari che fino a poco prima combattevano contro il nemico e che sono magari meno attrezzati per mantenere il controllo di una città ancora instabile, dove sono ancora presenti attori armati, dove la violenza è ancora persistente e non

si può dire ci sia veramente la pace. In queste circostanze si tratta quindi di costruire la pace, di fare peacebuilding. E questo è un po' nel carattere dei Carabinieri che sono sì una forza armata, ma rappresentano anche una forza di polizia abituata ad agire in contesti urbani e ad avere criteri di ingaggio non solo nei confronti di altre forze di pari livello, capacità e caratteristiche, ma anche a trattare con i civili nel loro quotidiano, formando quel *continuum* che va dal singolo cittadino alle istituzioni – aspetto, anche questo, fondamentale per la costruzione e il sostegno della pace.

Un altro tema che sicuramente può rientrare nel contesto della sicurezza umana – e quindi del peacebuilding – è quello della tutela del patrimonio culturale e anche in questo caso la tradizione dei Carabinieri è ormai lunghissima. Questo tipo di impegno è importante e va riconosciuto come tale poiché si collega alla prevenzione di eventi drammatici in cui alcuni attori in conflitto cercano di annientare l'identità dell'avversario distruggendone il patrimonio culturale: l'abbiamo visto quanto i Talebani ordinarono la distruzione dei Buddha di Bamiyan, poi l'abbiamo visto più violentemente e da vicino nelle varie offensive di Daesh in Iraq e Siria, ma l'avevamo già visto ai tempi dei Nazisti. In questo ambito, l'Italia ha delle capacità uniche: ci siamo impegnati nella preservazione e tutela del patrimonio culturale in Afghanistan e in Iraq e lo stiamo facendo tutt'ora in Kosovo dove i Carabinieri proteggono ancora i monasteri serbi. Allo stesso tempo e sempre in ambito artistico-

culturale, i Carabinieri sono anche impegnati in azioni di contrasto al traffico di opere d'arte e beni culturali e questa grande esperienza italiana potrebbe rientrare con facilità sotto l'etichetta "peacebuilding" in quanto i traffici illegali di questo tipo sono tra le principali fonti finanziarie che alimentano i conflitti in tutto il mondo.

Possiamo poi aggiungere il tema della salute, che insieme a quello della tutela ambientale e del contrasto al cambiamento climatico, rappresenta l'enorme sfida del nostro tempo, tanto nei confronti della sicurezza umana quanto della sicurezza in generale – in Italia e nel mondo. È ormai riconosciuto che le crisi sanitarie e, ancora più pesantemente, quelle ambientali, possono essere dei moltiplicatori di rischio in termini di destabilizzazione e insicurezza: forse non direttamente – anche se ciò non è certo da escludere – tali crisi possono esacerbare conflitti esistenti o generarne di nuovi. Impegnarsi quindi per la salute e la tutela dell'ambiente possono quindi essere considerate attività di costruzione e sostegno della pace o prevenzione del conflitto. Per esempio, in Afghanistan e Kosovo, dove l'impegno del nostro paese è più evidente, il contingente italiano è oggi impegnato ad assistere la popolazione locale nella lotta contro il COVID-19. Così facendo, l'Italia sta contribuendo al rafforzamento della stabilità di quelle società e, quindi, sta attivamente sostenendo la pace o "facendo" peacebuilding, inteso come rafforzamento della resilienza sociale che, nel caso italiano, parte ancora una volta dalla nostra stessa esperienza

per poi essere messa a disposizione di partner o delle società nei paesi in cui si va ad operare.

A fronte delle esperienze menzionate fin qui, è utile sottolineare un aspetto problematico del ruolo e dell'impatto, reali e percepiti, del peacebuilding italiano: la sua forza, ma anche una debolezza, sta nel fatto che esso si basa in larga parte su esperienze sul terreno, che nascono sul suolo italiano e si sviluppano in missioni all'estero. Altri paesi, percepiti come più attivi o protagonisti nel panorama internazionale, partono da una base teorica che poi viene applicata sul terreno. In Italia è successo il contrario. Insomma, il "peacebuilding italiano" potrebbe non essere limitato alle tradizionali attività classificate sotto tale etichetta.

Riflettere su questi temi e sforzarsi, come si sta facendo, per concettualizzare e valorizzare l'idea e la pratica del peacebuilding italiano potrebbe quindi allargarne i contorni e contribuire a migliorare la percezione – e soprattutto l'auto-percezione – del ruolo e dell'impatto dell'Italia nelle attività di costruzione e sostegno della pace. In questo senso, una maggior consapevolezza dell'impegno italiano ci aiuterebbe a capire cosa non facciamo abbastanza, spingendoci a fare di più, ma anche a riflettere su quello che invece facciamo, quasi senza accorgercene o percepirlo, aumentando l'autostima e la volontà di fare di più e meglio, anche allargando il cerchio ad altri contesti e ambiti dove l'Italia è meno presente o protagonista.



Valentina Bartolucci,
Membro del Consiglio
Direttivo
Peacebuilding (AP)



Bernardo Venturi,
Direttore di Agenzia
Peacebuilding (AP)

Il futuro del peacebuilding e il ruolo dell'Italia.

Dall'inizio degli anni duemila, il peacebuilding è un settore in espansione a livello internazionale, con interventi posti in atto da organizzazioni governative e non, così come da realtà associative locali e istituti confessionali. In parallelo alla sua istituzionalizzazione a livello internazionale, gli ultimi tre decenni sono stati anche caratterizzati da un dibattito accademico intorno a questo concetto. Concepito originariamente dalle Nazioni Unite nel contesto degli sforzi di recupero post-conflitto per promuovere la riconciliazione e la ricostruzione, il termine peacebuilding ha progressivamente assunto un significato più ampio. Infatti, il peacebuilding fa oggi riferimento agli interventi volti a consolidare la pace in un mondo caratterizzato da crescenti complessità, focalizzandosi attraverso strumenti civili sulle problematiche strutturali e le relazioni di lungo termine tra i contendenti.

A livello italiano, il peacebuilding rimane piuttosto marginale. Da un lato, ci sono le istituzioni politiche – dai ministeri alla classe politica – che non riescono o non vogliono dare piena cittadinanza istituzionale al peacebuilding. L'Italia preferisce così essere tra i primi donatori del Peacebuilding Fund delle Nazioni Unite, ma non ha, per esempio, un ufficio e personale di riferimento presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) che si occupi di questo tema. Un approccio che ricorda quello della Farnesina sulla cooperazione allo sviluppo negli anni settanta, quando, in mancanza di una struttura politica di cooperazione, affidava i propri contributi

alle organizzazioni internazionali. Dall'altro lato, ci sono le organizzazioni della società civile (OSC), che portano avanti alcune sperimentazioni e progetti sul campo, ma, in buona parte, faticano a dialogare regolarmente con le istituzioni politiche e a sistematizzare il proprio lavoro per renderlo migliorabile, replicabile e per farlo conoscere.

L'articolo introduttivo di Pauline Veron e Andrew Sherriff mostra con grande chiarezza i risultati dello studio condotto da ECDPM sul peacebuilding in Europa. Ne emerge come il peacebuilding negli ultimi 25 anni abbia reagito e si sia adattato ai cambiamenti globali. La cultura interna di ogni paese e la sua storia spiccano come fattori importanti nel definirne il maggiore o minore sostegno al peacebuilding. Questa è una delle ragioni per le quali la Svezia è un grande investitore, mentre la Francia appare nettamente meno interessata. Allo stesso tempo, i cambiamenti repentini degli ultimi anni, inclusa l'ascesa del populismo, possono creare cambiamenti significativi nelle traiettorie, in un senso o nell'altro. Anche l'Italia potrebbe quindi scuotersi dal suo torpore in questo settore, così com'è stato, almeno in parte, nell'ambito dello sviluppo. Di certo, a oggi spende un 3 per cento di quello che investe la Germania su peacebuilding e prevenzione dei conflitti. Qualche segnale in questo senso, insomma, non potrebbe che giovare alla politica estera italiana.

Fra le organizzazioni che sono attivamente impegnate nella stabilizzazione in aree di crisi e nella prevenzione dei conflitti a livello

europeo occupa un posto particolare l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), che con i suoi 57 membri gioca un ruolo importante nell'assicurare stabilità e pace a più di un miliardo di persone. L'OSCE, operando in un'ottica di composizione non violenta delle crisi e di inclusività, è riuscita negli anni a rafforzare la fiducia tra gli stati membri e a farli convergere, seppur con difficoltà, su questioni prioritarie quali il terrorismo, i processi di democratizzazione e il controllo degli armamenti. In particolare, l'esperienza della Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018 ha fatto intravedere la possibilità di un'azione ancor più incisiva a livello di intervento sui conflitti, e non solo di stabilizzazione degli stessi, disancorandola finalmente dal suo

Andrew Sherriff
durante il suo
intervento al Bologna
Peacebuilding Forum
2019.

Fonte: Agenzia per il
Peacebuilding.



“destino di comprimario” ben evidenziato da Mario Alberto Bartoli. Interventi certo non facili anche per via di alcune problematiche strutturali che da sempre ostacolano l’operato dell’Organizzazione, prima fra tutte la regola dell’unanimità che non è di facile applicazione vista la grande eterogeneità degli interessi politici e geo-strategici dei diversi stati membri.

Per Amnesty, organizzazione impegnata da decenni su interventi di costruzione di una pace sostenibile che abbia al cuore il rispetto dei diritti umani, il peacebuilding è settore di intervento prioritario. Nel suo articolo, però, Emanuele Russo ben evidenzia i limiti della politica estera italiana e come il nostro paese rischi di diventare un attore sempre più marginale.

A livello strettamente nazionale, invece, il peacebuilding ha, come sottolinea Luisa Del Turco, “solide basi” dal punto di vista normativo e politico “per un significativo sviluppo”. Un peacebuilding, quello italiano, tradizionalmente più votato agli interventi “bottom-up”, essendo suo grande punto di forza “una società civile plurale e attiva, che trova origine e alimento in culture diverse, specie in ambito cattolico e progressista”. Le forze limitate e i pochi fondi, tuttavia, hanno fatto sì che il peacebuilding italiano si orientasse per lo più verso sporadiche

iniziative di advocacy, lasciando in secondo piano l’intervento sul campo. Del Turco non nasconde tuttavia i numerosi ostacoli che impediscono una fioritura del settore presentando allo stesso tempo una serie di iniziative recenti che possono essere di aiuto, in particolare, per rafforzare una cultura di pace. Nonostante le problematiche di ordine politico, economico e culturale, l’approccio italiano al peacebuilding è riuscito comunque a distinguersi nel panorama internazionale, in modo particolare grazie alla recente sperimentazione dei Corpi Civili di Pace (CCP), composti da volontari pronti a operare in azioni di pace non governative in aree di (potenziale) conflitto e di emergenza ambientale.

L’esperienza dei CCP, importante novità nel panorama del peacebuilding, ha riscosso grande interesse nel contesto colombiano. Attraverso la sua testimonianza, Riccardo Toso mostra come l’Italia, seppur assente nel processo decisionale, abbia partecipato con successo al progetto di costruzione della pace portato avanti dall’ONG Progetto Domani: Cultura e Solidarietà (PRO. DO.C.S) con l’invio di volontari civili, parte del contingente dei Corpi Civili di Pace italiani. Un’esperienza positiva perché capace di destare curiosità nei locali grazie al coinvolgimento diretto dei volontari civili con i beneficiari del progetto in questione, che ha accresciuto

il livello di fiducia nel progetto e, dunque, le possibilità di successo dello stesso. Un intervento di peacebuilding “dal basso per il basso”, da sempre punto di forza del peacebuilding “all’italiana”.

Nel complesso, quindi, in un quadro di forte mutamento globale, la politica estera dell’Italia appare un po’ intimorita e spesso caratterizzata da un approccio meramente di reazione e su canali predefiniti. Il peacebuilding e la prevenzione dei conflitti, benché ben presenti nelle istituzioni dell’Unione Europea e in molti paesi europei, rischiano di rimanere concetti vaghi e da tirare per la giacchetta quando serve. Questo settore, però, non può continuare a figurare in disparte, come un effetto cosmetico da richiamare all’occorrenza. Le istituzioni politiche fino a ora hanno tergiversato e hanno in buona parte ostacolato l’apertura di nuovi percorsi. Con qualche eccezione valida, come la discussione in corso sulle nuove linee guida della cooperazione italiana sul nesso umanitario, di sviluppo e di pace. Occorre quindi più coraggio e continuità per non rimanere indietro in questo settore della politica estera. E le OSC possono dare un contributo determinante attraverso sperimentazioni sul campo e un dialogo strutturato con le istituzioni politiche.

Il peacebuilding italiano: un primo ritratto e due possibili sviluppi.

di **Stefano Ruzza**
e **Lorraine Charbonnier**

Le pagine di *Human Security* hanno accolto, in questo numero, una riflessione sul peacebuilding italiano attraverso le voci dei suoi protagonisti. L’interessante ritratto che emerge ne evidenzia i tratti costitutivi, le

peculiarità, i punti di forza e le debolezze. L’auspicio è che questo quadro di sintesi possa costituire una traccia per riflessioni future, ma anche un contributo utile a valorizzare e rafforzare questa importante prassi nel nostro paese. Tra i diversi punti emersi, quello inerente a collegamenti e fratture tra teoria e pratica del peacebuilding è quello che più di altri merita di essere messo al centro di

una discussione più approfondita. Per amor di chiarezza anticipiamo che, nel caso italiano, la conclusione alla quale si giunge a valle di questa disamina è l’esistenza di un parziale scollamento tra le due componenti. Nonostante ciò sia fonte di limitazioni e problemi, ha anche risvolti positivi. Vediamo il perché, e valutiamo cosa è possibile fare, in prospettiva, per migliorare la resa del peacebuilding italiano.

Partiamo dal piano dei principi, dove l'apertura e la reattività del sistema Italia appaiono notevoli. A livello normativo il peacebuilding è esplicitamente indicato tra le priorità nazionali (si veda in proposito quanto scritto da Luisa Del Turco, Direttrice del Centro Studi Difesa Civile), il che dimostra una chiara sensibilità del paese verso il tema. Questo dato può essere collocato all'interno di una dimensione classica della politica estera italiana, vale a dire la sua propensione al multilateralismo e a riflettere internamente norme emergenti di diritto internazionale, in particolare quando già fatte proprie dalle Nazioni Unite (elemento richiamato anche da Emanuele Russo, Presidente di Amnesty International Italia). I precedenti non mancano e vale la pena ricordarne qualcuno. Un primo esempio è fornito dalla [Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'addestramento dei mercenari](#) del 1989. Nonostante tale convenzione sia entrata in vigore soltanto nel 2001, l'Italia ne ha rese operative le prescrizioni nel suo ordinamento interno già nel 1995, con la [Legge 210](#). Non si tratta di un caso unico. La [risoluzione 1325](#) su "Donne, pace e sicurezza", volta ad accrescere il ruolo femminile nelle dinamiche di trasformazione dei conflitti e di sostegno alla pace, e adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel 2000, ha già prodotto tre [piani di attuazione](#) a livello nazionale. Questi casi dimostrano la perdurante sensibilità italiana verso i temi costitutivi del peacebuilding, nonché la capacità e la volontà di recepire gli orientamenti emergenti a livello internazionale anche sul piano interno. In tema di principi, la stessa vivacità del legislatore è ben visibile anche nella società civile. Quest'ultima agisce inoltre da *watchdog*, ricordando alla politica gli impegni assunti, cercando così di garantire la migliore aderenza tra i principi e la prassi (come non manca di fare anche Russo nelle scorse pagine).

Quando si passa dal piano astratto a quello più prettamente pratico, la valutazione resta positiva. Da questo punto di vista contano le innumerevoli iniziative – di piccola scala, ma non solo – realizzate dalla società civile italiana, a fianco delle quali vanno collocate quelle degli attori istituzionali, per prime quelle svolte in attuazione del proprio mandato dalle diverse emanazioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Il Consigliere di Ambasciata Mario Alberto Bartoli, a

capo del VI ufficio (OSCE) della Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza, ha ben sottolineato nelle pagine precedenti come la Presidenza italiana dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa sia stata in grado di dare un particolare *spin* alle iniziative della stessa Organizzazione, migliorando le prospettive di pace in Transnistria e Ucraina. Non è questo l'unico esempio, come emerge dal contributo della Rappresentante Permanente dell'Italia alle Nazioni Unite, l'Ambasciatrice Mariangela Zappia, e dalla conversazione con il Rappresentante Permanente dell'Italia alla NATO, l'Ambasciatore Francesco Talò. L'Italia ha la capacità di generare risultati positivi sia in termini di prevenzione del conflitto violento sia di consolidamento della pace. Questo tanto in virtù del suo ruolo all'interno di organismi multilaterali (ovviamente in ambito Nazioni Unite, ma anche in contesti più "securitari", come OSCE e NATO), quanto grazie ai propri assetti nazionali (*in primis* le Forze Armate, Carabinieri inclusi). Si tratta di sforzi che hanno una dimensione qualitativa ulteriore rispetto alla semplice quantità di fondi e di risorse messi a disposizione della comunità internazionale dall'Italia. Oltre alla forza delle sue singole componenti, il peacebuilding "all'italiana" può contare anche su un buon livello di sinergia tra attori governativi e non come richiamato nelle pagine precedenti. Nella conversazione con Talò è stato menzionato il *tandem* tra Comunità di Sant'Egidio e Forze Armate nel contribuire a una svolta positiva del conflitto mozambicano negli anni novanta. Riccardo Toso, volontario dei Corpi Civili della Pace (CCP), da una prospettiva nettamente diversa (e da tutt'altra area del globo), ha richiamato la capacità del sistema Italia di creare spazi in cui la società civile nazionale può poi utilmente operare. Ciò anche – e soprattutto – interfacciandosi con realtà locali e garantendo, così, il rispetto del principio di *local ownership*, cioè di controllo locale dei processi, a garanzia del fatto che il loro esito sia il più possibile vicino alle reali esigenze della popolazione.

Pur non mancando elementi positivi a tutti i livelli, resta la necessità di spiegare perché l'impatto del peacebuilding italiano sia complessivamente inferiore rispetto a quello di altri paesi occidentali ed europei, come indicato dagli [studi](#) condotti da ECPDM. In parte è certamente una questione di risorse limitate, ma esiste anche un problema di integrazione efficace tra principi e pratica

del peacebuilding. A tal proposito, Toso ricorda il ruolo dell'Italia nel garantire la sostenibilità di progetti importanti per il contesto colombiano, unito però all'assenza del nostro paese dai tavoli in cui si decide. Ciò risuona con l'osservazione, che emerge trasversalmente da più autori, secondo cui l'Italia sovente opera in modo diverso da altri paesi: anziché partire dai concetti per poi applicarli nella pratica, si comincia attuando processi, per poi assemblarli all'interno di un sistema più o meno organico. Ammesso che questo processo possa garantire una migliore aderenza alle realtà locali (piuttosto che a criteri astratti formulati in qualche ufficio ministeriale o aula universitaria), rischia tuttavia di generare risultati frammentari, il cui valore complessivo è inferiore a quello delle risorse impiegate. Oltretutto, questo modo di procedere rende difficile comunicare importanza ed esiti dello sforzo italiano in favore del peacebuilding alla nostra stessa opinione pubblica.

Se si tiene presente quanto si è detto in apertura di questo articolo, si può notare che il difetto italiano non è sul piano dei principi, dove c'è forte attivismo relativo alla rapida ricezione degli orientamenti più avanzati prodotti in materia di peacebuilding. Ciò che manca è piuttosto un processo che conduca all'applicazione sul campo dei principi accolti in astratto all'interno di un quadro coerente. In sostanza, quel che manca è un anello di congiunzione tra principi e pratica, che dia vita a un *indirizzo* del peacebuilding italiano, o una sua *strategia*, chiaramente non intensa nel senso militare del termine, ma piuttosto in quello teleologico, di definizione degli obiettivi e valutazione dei mezzi più idonei.

Detto in altre parole: i principi sono in buona parte frutto di un processo di acquisizione dall'esterno, e le prassi cercano di ricongiungersi ai principi – dal campo alla torre d'avorio per così dire –, ma manca un passaggio intermedio volto a rendere operativi e attuabili i principi, e di conseguenza funzionale a organizzare e coordinare tra loro le attività pratiche. In Italia non esiste un singolo ufficio o attore istituzionalmente deputato all'implementazione del peacebuilding, né un protocollo consolidato che presieda all'amalgama delle diverse attività, come avviene ad esempio in [Germania](#) o in [Svezia](#). Questo rende inevitabilmente difficile adottare un approccio *whole-of-government* (che potenzialmente coinvolga, cioè, tutta l'amministrazione

pubblica) e ovviamente ancora di più un approccio *whole-of-society*, che unisca cioè governo, istituzioni e società civile negli sforzi in favore della pace.

L'assenza di un punto di riferimento unico del peacebuilding italiano – in qualunque forma lo si voglia immaginare, sia esso un ufficio, un modello operativo o uno spazio di condivisione dedicato – può ben essere considerato una concausa della mancanza di un indirizzo più organico relativo a questa attività, se non la sua causa prima. Su questa nota, è possibile osservare che, tanto nelle istituzioni quanto presso le organizzazioni della società civile, manca un inquadramento autonomo del peacebuilding. Sovente questa attività viene inserita nel calderone della cooperazione allo sviluppo, che, seppur collegata al peacebuilding, è una cosa di natura diversa. Ciò fa supporre che per l'Italia valga con particolare forza il motto per il quale lo sviluppo genera pace. Questo non è di per sé particolarmente sorprendente, poiché è la narrativa dominante (anche se l'equivalenza proposta non è sempre corretta né immediata), ma si tratta di capire se l'adozione di tale equivalenza sia il frutto di una scelta consapevole e ragionata (anche se non esplicitata pubblicamente) oppure una sorta di *default* imposto dall'assenza, in Italia, di una "casa" specifica per il peacebuilding.

Su un piano diverso ma collegato, si può osservare che il discorso sul peacebuilding in Italia è scarsamente fatto proprio dai principali partiti politici nel dibattito *mainstream*. La ragione di ciò può essere individuata in quanto appena esposto: dal momento che non esiste un punto di riferimento per il peacebuilding in Italia, non esistono nemmeno risorse per le quali competere. Inoltre, la comunicazione in materia di peacebuilding manca di un vocabolario accessibile ai non addetti ai lavori (sovente si usano termini inglesi dal significato oscuro per i non specialisti), e l'informazione inerente al peacebuilding è necessariamente complessa da trasmettere, visto che implica l'interazione tra molti differenti attori e dinamiche.

Questa scarsa "politicizzazione" del peacebuilding ha effetti collaterali positivi e negativi. In positivo, protegge il peacebuilding da strumentalizzazioni politiche, che sono invece frequenti in altri stati e in fora multilaterali (come

osservabile in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma riscontrabile anche nei rapporti fra le diverse entità dello stesso sistema ONU). Ciò può garantire una migliore tenuta della direzione impressa al peacebuilding anche in presenza di cambiamenti di linea politica, più o meno legati a mutamenti nelle maggioranze di governo (e gli articoli pubblicati in questo numero di *Human Security* paiono ribadire che i protagonisti del peacebuilding italiano si muovono sovente tutti nella stessa direzione, anche se forse in modo più spontaneo che coordinato). Può ridurre inoltre il rischio di "colpi di scure" sulle risorse, poiché diffuse (quindi più difficili da colpire), e perché non percepite come connotate politicamente. La scarsa politicizzazione del peacebuilding ha, però, anche ricadute negative. In primo luogo, implica che tale tema non possa mai guadagnare una prominente sufficiente da divenire una vera e propria agenda di governo (o di opposizione) prioritaria. Il peacebuilding rimane, inoltre, sempre relativamente distante dagli strati più ampi dell'opinione pubblica, ostacolando così una maggiore partecipazione e mobilitazione dei cittadini, che potrebbero invece contribuire enormemente a definirne (o ridefinirne) contenuti e priorità.

In conclusione di questa analisi, si possono delineare due direttrici lungo le quali è possibile immaginare di rafforzare il "made in Italy" anche in un settore particolare come quello del peacebuilding. La prima di queste riguarda una migliore coesione tra teoria e pratica del peacebuilding, un tema che è stato toccato trasversalmente da molti (se non tutti) gli autori di questo numero di *Human Security*. Ma se pure c'è concordia sulla necessità di agire su questa dimensione, la vera sfida è, però, definire il *come* farlo. Immaginare un ufficio dedicato al peacebuilding è probabilmente disfunzionale, in quanto rischierebbe di generare effetti negativi quali un'accresciuta burocratizzazione (che strozzerebbe le collaborazioni spontanee) e una maggiore politicizzazione (con conseguente rischio di discontinuità), a scapito dei risultati. Un'ipotesi da valutare è piuttosto la creazione di spazi condivisi di riflessione, non solo a monte e a valle di un qualunque intervento di peacebuilding, ma anche generalmente aperti. Questo consentirebbe agli scambi di moltiplicarsi, a prospettive diverse di dialogare e alle buone pratiche di diffondersi, in virtù

anche di un'accresciuta conoscenza e fiducia reciproca. Un simile approccio non sarebbe certamente una panacea, ma potrebbe aiutare a imboccare il cammino giusto, facilitando la definizione di obiettivi e pratiche comuni che, nel medio e lungo termine, potrebbero declinarsi poi in un indirizzo più coerente e strategico del peacebuilding italiano (magari anche orientando risorse e capacità di conseguenza).

Una seconda linea di azione promettente riguarda la comunicazione. Come si è detto, il tema peacebuilding in Italia è decisamente poco noto e perlopiù confinato tra gli addetti ai lavori e gli accademici. Certamente non mancano interessati tra le altre categorie, ma l'argomento fatica a catturare l'attenzione dell'opinione pubblica. Questo perché il peacebuilding è intrinsecamente complesso, difficile da comunicare e si appoggia a un vocabolario di non immediata leggibilità. Uno sforzo collettivo che si preoccupasse di rendere più immediatamente accessibile l'informazione sul peacebuilding e sull'operato dei "peacebuilder" italiani potrebbe contribuire non soltanto ad allargare la platea delle persone informate, ma anche rendere più evidente l'impatto del peacebuilding italiano, rendendolo dunque più resiliente ai cambi di vento politici anche a fronte di una maggiore istituzionalizzazione di questa prassi.

Definire i dettagli e l'architettura delle due linee di intervento qui immaginate – creazione di spazi di contatto e rafforzamento della comunicazione – è un esercizio complesso e delicato, che non può certo esaurirsi in poche righe. Agire di concerto su queste due dimensioni è però realisticamente alla portata del sistema Italia, e può auspicabilmente ben contribuire a mantenere il ruolo del nostro paese all'avanguardia anche nella non facile situazione che il mondo post-pandemia si appresta ad affrontare. Muoversi in questa direzione richiederà un confronto pragmatico e partecipato che faccia leva sul "genio collettivo" emerso nel corso della discussione presentata in questo numero di *Human Security* come tratto distintivo del peacebuilding italiano.