



FORUM Valutazione

a cura di
CISP-MOVIMONDO

8

CRISI ED EMERGENZA NEI CONFLITTI INTERNAZIONALI

contributi su

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E INTERVENTI DI EMERGENZA,
STATO DELL'ARTE E NUOVI ORIENTAMENTI

IL DIALOGO POLITICO PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI

I PROGRAMMI COME STRUMENTI
DI PREVENZIONE E RISPOSTA ALL'EMERGENZA

LA MOBILITAZIONE DELL'OPINIONE PUBBLICA EUROPEA
DI FRONTE A SITUAZIONI DI CONFLITTO

 Edizioni Associate

EDITRICE INTERNAZIONALE

FORUM Valutazione

Questo numero è stato curato da: Paolo Dieci, M. Grazia Dente,
Barbara Marziali, Maura Viezzoli

Direttore: Maura Viezzoli

Direttore responsabile: Vito Sansone

Coordinamento editoriale: Barbara Marziali

Progetto grafico: Paolo Marabotto

Con il contributo della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri

Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente quelle di CISP-MOVIMONDO

Direzione, redazione: CISP-MOVIMONDO, Via Marianna Dionigi, 57
00193 ROMA - Tel.: 06/3215498 Fax: 06/3216163

Email: CISP.MOVIMONDO @ AGORA.STM. IT

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 21 del 17-1-91. Direttore responsabile Vito Sansone - Semestrare - Copyright © 1994 by Edizioni Associate, Editrice Internazionale s.r.l. Roma

ISBN 88-267-0249-7

Finito di stampare nel dicembre del 1994 coi tipi della Tea Nova srl - Edizioni Ila Palma, Via I. La Lumia, 5/7 - 90139 Palermo

Alcune indicazioni conclusive su criteri metodologici e politiche nelle emergenze complesse

Paolo Dieci (*)

Questo seminario aveva essenzialmente due obiettivi, che riteniamo entrambi in larga misura raggiunti. Uno era quello di confrontare approcci metodologici e strategici di diversi operatori e organismi internazionali per contribuire a mettere a punto orientamenti e politiche comuni.

Un secondo obiettivo era quello di favorire, sugli stessi argomenti, uno scambio di punti di vista e sensibilità tra soggetti coinvolti a diverso titolo nell'attivazione di risposte all'esplosione di conflitti militari: donatori, organismi di cooperazione, istituzioni preposte al dialogo politico e diplomatico, ricercatori e studiosi, addetti all'informazione. Tutto ciò, anche nella prospettiva di rafforzare *network* già esistenti e incentivare flussi informativi continuamente aggiornati.

Il seminario si è voluto inoltre inserire in una più vasta riflessione in corso sugli argomenti trattati, che si è finora articolata sia in iniziative simili sia in occasioni di specifico approfondimento settoriale o geografico.

Se da una parte, tale riflessione non si è certo esaurita, dall'altra è già possibile tracciare alcuni orientamenti prevalenti. Tali orientamenti costituiscono criteri metodologici e linee strategiche di concezione, attuazione e valutazione sia di programmi che di iniziative politiche volte a favorire processi di pacificazione. I contributi esposti nel corso del seminario contengono molti di questi orientamenti. Ci limitiamo pertanto, in conclusione, a sottolinearne alcuni, a nostro avviso centrali.

(*) Segretario Generale CISP-MOVIMONDO

1.

Natura dei conflitti e loro genesi. Criteri interpretativi e risposte della comunità internazionale.

La fine del bipolarismo, generalmente fatta coincidere — anche sul piano simbolico — con l'abbattimento del muro di Berlino, assegna oggettivamente all'ONU e alle istituzioni internazionali in genere un ruolo di maggiore responsabilità rispetto al passato, per almeno tre motivi.

Il primo è che alcuni equilibri geopolitici del passato vengono a cadere. Il secondo è che il ruolo di mediazione internazionale non viene più incanalato attraverso due blocchi, ormai inesistenti.

Il terzo motivo è che la fine della guerra fredda determina il rischio di una radicale marginalizzazione geopolitica di alcune zone del pianeta. In altre parole viene scemando, da parte di paesi ricchi, l'interesse nei loro confronti, prima indotto — come è stato ad esempio nel caso delle relazioni di paesi un tempo appartenenti ad entrambi i blocchi come quelli del Corno d'Africa — dalla posizione strategicamente rilevante di tali zone nello scacchiere internazionale.

È a partire da queste premesse che si comprende la necessità impellente di una riforma del sistema delle Nazioni Unite che lo porti ad essere all'altezza dei nuovi compiti ai quali è chiamato. Una riflessione su questo tema non può ovviamente prescindere da una valutazione sull'operato internazionale in recenti drammatici casi di conflitti militari.

Le esperienze maturate in contesti quali quello della Somalia, dell'ex Jugoslavia e del Rwanda, solo per fare alcuni esempi, consentono di mettere a fuoco alcune priorità da considerare nel processo di riforma degli organismi internazionali al quale si è accennato.

Innanzitutto, gli organismi internazionali a diverso titolo impegnati in situazioni di conflitto devono dotarsi di più incisivi ed efficaci strumenti di coordinamento. Questo coordinamento deve potersi tradurre in una più chiara suddivisione di compiti e responsabilità. Si impone quindi non solo una revisione dei mandati ma anche l'attivazione di canali di interazione tra soggetti diversi.

Il livello del dialogo politico-diplomatico e quello dell'azione umanitaria hanno generalmente scarsi canali di comunicazione ed interazione. Viene così meno la possibilità, in molti casi di vitale importanza, di un costante reciproco rinforzo e positiva influenza. Siamo convinti, ad esempio, che le ONG internazionali possano positivamente contribuire alla ricerca di soluzioni politiche a conflitti militari, non certo sostituendosi alle agenzie preposte al dialogo politico, ma contribuendo alla definizione di strategie di pacificazione che tengano conto della genesi dei conflitti, delle loro manifestazioni e delle aspettative e punti di vista delle popolazioni. Da qui l'esigenza di definire sedi di elaborazione di strategie globali di pacificazione in determinati contesti, all'interno delle quali rientri sia la programmazione di interventi umanitari che quella di iniziative più strettamente politico-diplomatiche. Riteniamo che tali sedi debbano essere aperte a contributi differenziati, che includano gli ambiti della ricerca storico-politica, quello dell'azione umanitaria, quello diplomatico e valorizzino le competenze di personalità e associazioni rappresentative dei contesti specifici nei quali sono in atto i conflitti.

L'esperienza di questi anni indica che interpretazioni incomplete sulla genesi di determinati conflitti, che si sarebbe potuto cercare di evitare favorendo più articolati ambiti di confronto e di analisi, hanno fortemente penalizzato l'efficacia delle risposte date dalla comunità internazionale ai conflitti stessi.

A titolo puramente esemplificativo, citiamo il caso somalo, che alla luce degli impegni di CISP-MOVIMONDO in quel paese, abbiamo potuto seguire molto da vicino. Siamo persuasi che in Somalia la manifestazione evidente del conflitto — la guerra tra diversi clan e sotto-clan — sia stata troppo spesso assunta come unica possibile interpretazione delle ragioni del conflitto stesso (che in altre parole sono state fatte in gran parte coincidere con insanabili rivalità tribali). Invece altri e non meno rilevanti fattori sono chiamati in causa, tra i quali, ad esempio, la drammatica frattura tra aree urbane (verso le quali il depresso regime di Siad Barre e, per essere benevoli, una disattenta cooperazione internazionale avevano fatto convergere una gran quantità di risorse ed investimenti, a scapito dei piccoli allevatori e, nel sud, degli agricoltori) e aree rurali. In questo caso, sono abbastanza evidenti le implicazioni di *policy* di un processo interpretativo. Difatti, alla luce

di quanto sottolineato, risulta essere stato un limite dell'azione internazionale aver concentrato la gran parte delle energie diplomatiche in una ricerca di equilibri politici tra supposti capi-clan, senza prestare sufficiente attenzione alla necessità di dare segnali forti, in un paese sostanzialmente dipendente dagli aiuti internazionali, nella direzione di un riequilibrio tra città e campagne e soprattutto alla individuazione di interlocutori somali realmente rappresentativi degli interessi e delle aspirazioni delle popolazioni locali.

È chiaro che definire sedi di confronto non è sufficiente ad assicurare maggiore efficacia agli interventi in zone di conflitto se non si realizzano contestualmente due condizioni. La prima è che a tali sedi vengano assegnati concreti poteri di indirizzo strategico. Questo è, in termini generali, un possibile contenuto operativo del processo di riforma del sistema delle Nazioni Unite, che si potrebbe sostanziare nell'impegno, da parte del sistema stesso — ad esempio attraverso il Dipartimento per gli Affari Umanitari — a dare vita ad ambiti del tipo sopra delineato aperti a diversi ed eterogenei contributi.

La seconda condizione, invece, riguarda i vincoli istituzionali ad operare nell'ambito di strategie definite da parte delle diverse organizzazioni coinvolte, a diverso titolo, nelle zone di conflitto. Pur nel rispetto dell'autonomia e delle peculiarità di mandato delle differenti organizzazioni — siano esse agenzie ONU, ONG, associazioni di solidarietà internazionale — siamo convinti che occorra fare sforzi per assicurare alle operazioni umanitarie che si svolgono nel medesimo territorio l'osservanza di criteri metodologici e orientamenti strategici comuni. Si tratta di un obiettivo tutt'altro che facile da conseguire, ma a nostro avviso di grande importanza. Troppo spesso, ad esempio, diverse organizzazioni, in ex Jugoslavia come in Somalia, hanno affrontato isolatamente e in modo difforme alcuni problemi che chiunque abbia operato in zone di guerra ha conosciuto. Un esempio per tutti, la richiesta di "diritti di transito", cioè beni sottratti alle popolazioni civili alle quali sono destinati, da parte di gruppi militarizzati in cambio della viabilità delle operazioni umanitarie. È ovvio che il cedimento a simili ricatti ingenera un paradosso insostenibile, laddove traduce interventi umanitari al servizio della pacificazione in strumenti a sostegno della militarizzazione del territorio. Ma è altrettanto ovvio che la soluzione di questi problemi non può essere demandata ad ogni

singola agenzia e va attuata nell'ambito di strategie comuni, sulla cui applicazione è necessario — da parte di organismi a questo preposti — attuare un monitoraggio costante. L'esperienza recentemente avviata in Somalia con la creazione di un Somalia Aid Co-ordination Body intende andare in questa direzione. Tale organo, di cui fanno parte donatori, ONG e istituzioni internazionali attivi nella ricerca di soluzioni alla crisi somala, ha definito in questo contesto un Codice di Condotta vincolante per tutte le organizzazioni membro.

Molti interventi presentati nel corso del seminario hanno giustamente sottolineato che la comunità internazionale non solo deve dotarsi di strumenti più efficaci per intervenire in aree di conflitto, ma deve anche — e prioritariamente — rafforzare i suoi strumenti di previsione e prevenzione.

Facciamo nostro con convinzione questo auspicio, limitandoci in questa sede, a due considerazioni. La prima è che, anche in questo caso, il rafforzamento di canali di comunicazione tra sistema ONU, donatori, organizzazioni sovranazionali e organismi non governativi può risultare della massima importanza al fine di individuare con tempismo focolai di tensione sui quali intervenire per evitarne la degenerazione in veri e propri conflitti militari estesi. La seconda considerazione, invece, è di carattere più generale e chiama in causa il tema di una politica estera comune, ad oggi assente, da parte di alcune delle realtà sovranazionali alle quali abbiamo fatto riferimento, in primo luogo l'Unione Europea. Nel caso concreto dell'ex Jugoslavia, ad esempio, pensiamo che l'assenza di un approccio politico realmente unitario da parte dei paesi dell'Unione abbia pesato gravemente sulla possibilità di dare un contributo tempestivo alla prevenzione della degenerazione del conflitto.

Gli organismi umanitari da tempo ribadiscono di non volere e non potere essere considerati il rimedio all'assenza di volontà e incisività politica delle organizzazioni internazionali. La stessa volontà politica che serve per abbattere i vergognosi interessi economici legati al commercio delle armi che i conflitti militari quasi ovunque esaltano. È alla luce di queste considerazioni che MOVIMONDO, assieme ad altre organizzazioni di cooperazione internazionale europee, intende continuare nell'opera di dialogo e di confronto con le istanze parlamentari ed esecutive italiane ed europee nella quale questo stesso seminario si è inserito.

2.

Emergenza e riabilitazione

Si è ormai raggiunta la consapevolezza che i programmi di emergenza rischiano di dare vita a circoli viziosi. Mentre da una parte cercano di superare situazioni di crisi, dall'altra possono contribuire ad una loro estensione geografica e temporale, ingenerando forme di dipendenza senza vie d'uscita, sia sul piano materiale che su quello psicologico.

È necessario innanzitutto, da parte degli organismi preposti agli aiuti umanitari, un rinnovato impegno al tempo stesso politico e deontologico. L'impegno a cui facciamo riferimento è quello ad operare nella prospettiva di incidere sempre più, in ogni specifico contesto, sulle cause alla base dell'aiuto umanitario. È questo, del resto, uno dei principali valori distintivi della cooperazione *non profit*.

Una simile dichiarazione di intenti, da sola, non è però sufficiente se ad essa non si accompagna una serie di indicazioni metodologiche ispirate dall'obiettivo di favorire, in specifiche realtà, il passaggio dalla fase dell'emergenza a quella della riabilitazione.

La prima indicazione metodologica è quella del massimo possibile utilizzo, nelle azioni umanitarie, delle risorse umane e materiali locali. Gli aiuti umanitari debbono fare ricorso alle professionalità esistenti nei contesti locali — anche per prevenire la fuga dagli stessi contesti di tecnici e professionisti — e incorporare punti di vista e obiettivi espressi dai beneficiari, tramite persone e gruppi che ne rappresentano gli interessi, nelle fasi di concezione, realizzazione e valutazione degli interventi.

Una seconda indicazione riguarda la necessità di delimitare gli interventi di emergenza, nel tempo e nello spazio, agli effettivi bisogni. Un piano di aiuti alimentari all'insieme della popolazione, ad esempio, quando i livelli generali di denutrizione siano stati sufficientemente ridotti, deve lasciare posto a un piano di aiuti alimentari mirato e ad azioni di sostegno, orientate verso la ripresa di produzioni in loco.

Una terza linea metodologica riguarda la mobilitazione di risorse finanziarie e materiali all'interno dei gruppi di beneficiari, anche al fine di favorire una corresponsabilizzazione sulla scelta delle priorità da affrontare.

Infine, è da sottolineare la necessità, in contesti di emergenza, che le diverse agenzie umanitarie stabiliscano comuni codici di condotta e approcci operativi.

In situazioni di conflitto, generalmente segnate dalla disgregazione dei tessuti socio-economici ed istituzionali, il tema della riabilitazione non è esauribile alla sfera dei progetti ma abbraccia globalmente il processo di strutturazione istituzionale e politico. Riabilitare il sistema sanitario di un paese distrutto dalla guerra civile, ad esempio, significa sia ricostruire strutture sanitarie andate distrutte che favorire il venire alla luce di una situazione politica in grado di garantire il funzionamento di organi di governo e pianificazione settoriale.

È per questo che, come abbiamo cercato di spiegare nel paragrafo precedente, il coordinamento tra agenzie operative e istituzioni internazionali addette al dialogo politico, entrambe aperte al fattivo contributo di operatori ed esperti locali, risulta indispensabile.

Ci preme sottolineare, sul tema della riabilitazione, un ultimo concetto. Questo termine non va a nostro avviso inteso come ristabilimento della situazione politica, istituzionale, sociale antecedente le distruzioni provocate dai conflitti, quanto invece come attivazione di un tessuto istituzionale e socioeconomico adeguato alla realtà del paese. La distinzione non è solo teorica e al contrario contiene profonde implicazioni pratiche. Infatti, in taluni casi, i conflitti traggono origine proprio dalle contraddizioni delle situazioni ad essi antecedenti, che sarebbe di conseguenza sbagliato voler riproporre. In altri casi, invece, la riabilitazione non può non fare i conti con il problema della sostenibilità dei servizi sociali da ricreare, in contesti socio-economici irrimediabilmente indeboliti, almeno nei tempi brevi, dalla guerra e quindi non più in grado di accogliere la rete di servizi originariamente esistente.

3.

Il problema del targeting nei programmi umanitari

Un rischio ricorrente, nelle situazioni di conflitto, è che gli aiuti umanitari non riescano a raggiungere gli strati più deboli delle popolazio-

ni. Questo, anche perché tali strati sono spesso i meno protetti e rappresentati dalle istituzioni locali e dai gruppi sociali dominanti, che quasi ovunque tendono a proporsi come interlocutori privilegiati degli organismi internazionali.

La conduzione di interventi umanitari non può quindi prescindere da un'analisi delle stratificazioni sociali che compongono l'area di intervento al fine di individuare i gruppi effettivamente vulnerabili verso i quali prioritariamente indirizzare gli interventi.

Rientra in questo quadro anche l'indicazione, che i lavori del seminario hanno espresso, di considerare la questione di genere di assoluta priorità nelle fasi di concezione e conduzione dei programmi umanitari.

Non c'è dubbio, infatti, che in diverse situazioni di conflitto le donne siano da una parte particolarmente colpite e minacciate e dall'altra, "in prima linea" nell'opera spesso disperata di assicurare ai nuclei familiari la sopravvivenza.

Gruppi sociali già prima della guerra relegati in posizioni di marginalità sono spesso oggetto di ulteriore e particolare sfruttamento in situazioni di conflitto e talvolta le stesse organizzazioni internazionali non prestano nei loro confronti alcuna attenzione, anche per carenze conoscitive della realtà locale.

Anche in questo caso, militano a favore di un approccio orientato a sostenere i gruppi più deboli due considerazioni, rispettivamente di tipo etico e politico.

La considerazione di tipo etico è evidente. La motivazione di fondo degli aiuti umanitari è quella di soccorrere popolazioni in pericolo e all'interno di tali popolazioni, soprattutto i soggetti in maggiore difficoltà. L'azione umanitaria, inoltre, non può sottrarsi alla responsabilità di denunciare, ove esistano, le violazioni dei diritti della persona e adoperarsi per una loro cessazione. Tra i diritti delle persone vi è anche quello a ricevere assistenza umanitaria in caso di necessità, senza subire discriminazione alcuna. Quindi, discriminazioni di tipo sociale, culturale, di genere, di religione devono essere considerate ostacoli da abbattere con il concorso di agenzie umanitarie e di organismi internazionali preposti al dialogo politico.

La considerazione politica trae origine dalla constatazione del fatto che in molteplici situazioni di conflitto i gruppi sociali meno protet-

ti sono quelli i cui interessi coincidono di più con l'obiettivo della pacificazione. Anche in questo caso la questione di genere gioca spesso un ruolo centrale.

In contesti dilaniati da conflitti emergono spesso gruppi di interesse che traggono profitto dai conflitti stessi e tendono a costituire un filtro tra l'azione umanitaria e le popolazioni. Passare per questo filtro appare talvolta — e in molti casi oggettivamente lo è — la strada più semplice per assicurare viabilità alle operazioni di soccorso. Ma è la meno efficace, sia sul piano umanitario che su quello politico.

Più difficile, ma senz'altro più significativo, è lo sforzo di rafforzare i soggetti deboli, non solo dando loro assistenza umanitaria, ma anche sostenendo le associazioni che li rappresentano e a partire dalle quali possano partire i processi di riabilitazione del tessuto locale e di pacificazione.