

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA
"LA SAPIENZA"**

Facoltà di Scienze della Comunicazione
Facoltà di Scienze Umanistiche

*Corso di Laurea in Scienze sociali per la cooperazione,
lo sviluppo e le relazioni tra i popoli*

Tesi di Laurea

LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI

*Il ruolo della comunità internazionale nella prevenzione
dei conflitti nell'era post Guerra Fredda*



Laureando: Leonello Fani

Relatore: Prof.ssa Mariarita Capirci Correlatore: Prof.ssa Matilde Ferraro

Anno Accademico 2004 - 2005

Indice

7	Prefazione
13	Introduzione
19 I	Il conflitto e le sue cause Come interagiscono tra esse le cause di conflitto: quelle di sfondo e quelle di primo piano, 32 - Metodologia di analisi: Dessler, 34 - Concetto di ingiustizia e mobilitazione politica, 36
39 II	Comunità Internazionale e conflitti Apparato dello sviluppo e politiche di aggiustamento strutturale, 44 Verso gli obiettivi del millennio, 49
55 III	Le politiche di prevenzione dei conflitti Linee guida della comunità internazionale sulla prevenzione dei conflitti, 61 - Ocse-Dac, 62 - Nazioni Unite, 68 - UE, 72
79 IV	Il ruolo della comunità internazionale nel conflitto israelo-palestinese dopo la seconda <i>Intifada</i> <i>La Road Map</i> , 86 - Voci dal Medio Oriente, 91
95	Conclusioni
99	Acronimi
101	Glossario
107	Bibliografia

*a Giulio,
mio grande amico*

Prefazione

Una domanda mi pongo spesso ed essa mi si disegna come un dilemma esistenziale: cosa ci faccio qui? Oltre che a livello personale, credo che la riflessione debba essere affrontata su un piano politico che è molto più collegato a quello individuale di quanto si pensi: cosa fa qui la cooperazione internazionale? Che ci fa a Gerusalemme un aspirante cooperante? Quale contributo può apportare la cooperazione allo sviluppo in una fase in cui la comunità internazionale tutta sembra aver perso la capacità di agire in modo efficace e pregnante?

Cammino per le strade della Città Santa, nella parte occidentale, e mi dirigo verso casa. Se non bado alle insegne in ebraico e ai militari armati, tutto lascia presupporre che la Gerusalemme abitata dagli israeliani sia un'enclave occidentale in terra araba: gli ebrei religiosi si fondono, senza stonare poi tanto, con gli altri ebrei i quali conducono una vita che richiama alti consumi, ricchezza, emancipazione femminile, stravaganza. Tutto sommato l'impressione è quella di avere fatto migliaia di chilometri verso Sud per ritrovarmi ancora immerso nel Nord. Sono qui per la seconda volta in sei mesi e, rispetto ad agosto, i miei giudizi, prima sicuri e netti su chi avesse ragione o torto nel conflitto tra Stato di Israele e popolo palestinese, sfumano, si fanno più incerti, incalzati da domande ed osservazioni che non erano venute fuori durante la mia prima esperienza da volontario.

Questo secondo periodo mi riconcilia con la mia naturale tendenza a rifuggire dalle semplificazioni. Così, mentre l'estate scorsa, l'essermi immerso quasi esclusivamente nella realtà palestinese aveva fatto nascere un profondo senso di ingiustizia e risentimento verso qualsiasi cosa fosse riconducibile a Israele, oggi, dopo aver conosciuto i sentimenti, le paure e le aspettative delle persone che abitano questa parte, sento di non poter essere più esclusivo nel mio giudizio. Sento il dovere di non semplificare, fino quasi a banalizzarla, una questione complessa, quale è il conflitto

israelo-palestinese, e di sforzarmi di comprendere le urla di due popoli che, per ragioni diverse, rivendicano il proprio diritto ad esistere.

Cammino, osservo e mi colpisce la tranquillità degli abitanti di Gerusalemme ovest; vedo ciò che potrebbe essere definita “normale vita quotidiana”: risate tra ragazze, lavoratori che aspettano stanchi l'autobus del ritorno, negozianti che si accingono a chiudere le serrande, madri che spingono i passeggini, ragazzi con le cuffie che ascoltano musica. Ad un tratto, come accade istintivamente, sale fino a toccare le labbra una domanda cinica che ha il potere di scoprire le carte di tutte quelle persone. Ma come fanno a vivere serenamente, come se ignorassero quello che si produce ogni giorno in questo angolo di mondo?

Ho trascorso molto del mio tempo nei cosiddetti territori occupati. Ho visitato parecchie città, incontrato persone comuni e rappresentanti politici, ho raccolto informazioni sulla loro storia e ho cercato di capire la vita lì, dall'altra parte del muro. La situazione è difficile ovunque, a parte Betlemme dove la mano di Dio sembra essere particolarmente generosa. Il resto è povertà ed ingiustizia: penso a Hebron, Nablus, Ramallah, Gerico. Gli occhi si spalancano su milioni di persone che sono costrette a vivere in una prigione a cielo aperto, con rigidi controlli ai check-point sui quali sventola, all'interno della West Bank, una bandiera con la stella a sei punte. Il muro è alto in media sette metri, fatto di cemento armato liscio, grigio, composto da blocchi perfettamente contigui. Il tracciato nel progetto circonda la Cisgiordania, da nord a sud, erodendo parte della *green line*, che indica i confini stabiliti dalle Nazioni Unite. Non si sa di preciso a che punto sia la costruzione, ma la velocità con cui questa avanza è tale che la sua conclusione non dovrebbe essere molto lontana.

La prima cosa che mi salta in mente ricordando quelle città, sono le macerie: abitazioni incomplete, strade distrutte, palazzi abbattuti. Macerie ovunque, e sporcizia. I centri storici delle città invece resistono ancora, vivacizzati dai *suk*, i mercati arabi. Anche qui i ragazzi sorridono e giocano, ma la loro è una sorta di assuefazione al contesto in cui vivono.

La sedimentazione di problemi socio-economici e il progressivo impoverimento della popolazione palestinese, aggiunti allo stallo nel processo di pace, hanno fortemente condizionato le elezioni generali che hanno avuto luogo nei Territori palestinesi il 25 gennaio scorso, e il cui

risultato ha sorpreso molti analisti e disatteso i sondaggi pre-elettorali. Hamas, il partito islamico, ha conquistato 76 seggi su 132 in un Paese, la Palestina, che non è mai stato troppo affascinato dagli integralismi religiosi. Probabilmente, la stanchezza morale della popolazione era sconosciuta agli esperti che avevano data per sicura la vittoria di Fatah¹. Tutto ciò potrebbe inasprire i rapporti tra palestinesi e israeliani, ormai divisi da un muro.

La Terra Santa rappresenta l'intero pianeta, i suoi errori, le paure, i rapporti tra gli uomini, i retaggi religiosi e culturali, la necessità estrema di fede.

Questa terra ha il potere di rappresentare i rapporti di forza globali. Le domande sulla vita degli israeliani offrono il fianco alle mie responsabilità, cittadino del «mondo ricco», la cui condizione è concausa, volente o nolente, dell'*apartheid* e della povertà di altre persone. La mia condizione non è in fondo diversa da quella delle persone che incontro a Jaffa *street*, con la sola differenza che la sofferenza, nel loro caso, abita solo qualche chilometro più in là.

Che ci fa dunque un aspirante cooperante a Gerusalemme?

Credo che innanzi tutto debba lavorare al fine di indagare e capire, per quanto possibile, le ragioni che guidano i comportamenti e le scelte delle due parti in conflitto. Un cooperante non deve arroccarsi su una posizione ideologica, non deve assumere l'atteggiamento di chi possiede una verità indiscutibile. Al contrario, deve e può essere l'anello di congiunzione tra due punti, deve farsi strumento che accorcia le distanze.

Qui, israeliani e palestinesi, non si conoscono, e questa mancanza è appesantita, nelle sue conseguenze psicologiche e politiche, dalla presenza di un muro fisico: esso si aggiunge e cristallizza il muro mentale. La cooperazione non può limitarsi a risolvere emergenze. Molti dei progetti oggi in esecuzione sono destinati ai bisogni immediati della popolazione palestinese. La cooperazione qui deve darsi l'obiettivo di stringere mani, deve porsi l'obiettivo della comunicazione non solo tra governi, ma tra due società civili che si ignorano. Allo stesso tempo, un approccio complesso alla realtà non esclude la denuncia delle ingiustizie, tra l'altro già

¹ Organizzazione palestinese fondata da Arafat nel 1965 nel Kuwait e poi divenuta la principale delle varie forze politiche aderenti all'Olp, il cui nome ufficiale è *Haraka at-tahrir al-filastini* (Movimento di liberazione palestinese), di cui l'acronimo, letto all'inverso al modo arabo, è radice della parola araba che significa vittoria.

abbondantemente condannate da corti penali nazionali ed internazionali. Non deve rinunciare all'onestà intellettuale nel fotografare la situazione del conflitto, esprimendo tutte le perplessità sulle contraddizioni politiche presenti sui due fronti. La situazione che si vive in Terra Santa risiede nelle responsabilità di tutti, per ragioni diverse. Se è vero che i palestinesi hanno il diritto ad esistere, Israele deve fare un passo indietro dalla sua posizione perché ha più di quanto il diritto internazionale gli abbia assegnato. Se gli israeliani hanno il diritto ad esistere, è inaccettabile la posizione dei partiti islamici che non riconoscono questo assunto.

Riconducendo il ragionamento su scala globale, la cooperazione internazionale allo sviluppo dovrebbe avere il dovere di lavorare al fine di modificare gli squilibri tra Paesi ricchi e quelli in via di sviluppo, e contribuire alla riflessione sul bisogno di un processo che si potrebbe definire di *controsviluppo*, che restituisca cioè dignità ai popoli e agli individui e disinnesci le possibilità di conflitto.

Dopo aver condizionato a lungo la storia extracontinentale, attraverso la costruzione di imperi coloniali, oggi il Nord ed in particolare l'Europa deve essere capace di farsi carico di una responsabilità storica che le incombe e di spendersi – attraverso i suoi strumenti economici e facendo forza sulla sua tradizione culturale – come mediatore, a partire dall'area mediterranea.

Non c'è sviluppo senza conoscenza: essa è la condizione necessaria alla costruzione di un mondo migliore, un mondo di uomini che vivono in pace.

Introduzione

Gli ultimi cinquant'anni sono stati definiti l'era dello sviluppo, termine che ha assunto significati diversi di decade in decade, a seconda dell'aggettivo che gli veniva fatto seguire. Dapprima associato al concetto di *crescita economica*, lo sviluppo si è trasformato gradualmente in *endogeno*, *sostenibile* ed in ultimo *umano*, come a sottolineare un'evoluzione concettuale profonda che ha investito e modificato la *forma mentis* dell'intera comunità internazionale rispetto al suo rapporto con le problematiche globali: povertà, ingiustizia, conflitti. Malgrado ciò, negli anni sono andate accumulandosi ingenti quantità di rapporti tecnici che hanno dimostrato come lo sviluppo non funzioni e come il mutamento d'ottica avvenuto in seno alla comunità non abbia prodotto posizioni sufficientemente innovatrici e radicali per l'avvio di politiche in grado di riequilibrare la bilancia globale in termini umani ed economici.

Uno squilibrio che potremmo definire "bloccato". I fallimenti, associati a quel processo di globalizzazione che ha prodotto l'intensificata diffusione delle informazioni tra i Paesi del mondo, hanno avuto conseguenze devastanti sulle dinamiche che regolano la convivenza di popoli, culture ed individui, fino al punto di innescare situazioni che richiamano lo *scontro di civiltà*.

Lo scontro, il conflitto, rappresentano i concetti più antichi con cui l'umanità abbia avuto a che fare. Nello stesso tempo essi si vestono di modernità, caratterizzando, nel XXI secolo, la vita di milioni di persone, spesso tra le più povere del pianeta.

Se nell'immaginario collettivo il conflitto è ancora caratterizzato dalla presenza di due eserciti stranieri che si danno alle armi su un campo di battaglia, il conflitto moderno mantiene uno di questi due elementi per

abbandonare l'altro. Infatti, la tipologia di conflitto predominante dalla fine della Guerra Fredda (1989-1991) ad oggi, si combatte tra gruppi di una stessa nazionalità: qui risiede il lato oscuro della modernità. Dall'altra parte, le modalità di scontro rimangono quelle tradizionali che, nei Paesi poveri, assumono spesso un profilo tribale. Le parti in conflitto si affrontano con armi di piccola taglia, spesso bianche, con una ferocia tale da produrre genocidi a colpi di macete.

La modernità del conflitto torna alla nostra analisi attraverso lo studio delle cause che conducono al suo deflagrare. Sono cause apparentemente riconducibili al contesto locale, spesso segnato da situazioni di ingiustizia, cavalcate dai leader politici per il conseguimento del potere.

Nel "villaggio globale", in cui le questioni regionali risultano essere sempre più integrate con quelle mondiali, le cause di una guerra toccano una molteplicità di attori. Il rapporto tra conflitti e sviluppo coinvolge l'intera comunità internazionale come unico soggetto in grado di innescare processi volti a sradicare le cause necessarie allo scoppio di una guerra e come soggetto capace di sostenere il legame concettuale esistente tra pace e sviluppo.

L'indagine qui condotta non poteva che cominciare da questo rapporto che fa da cornice ad una serie di altri elementi che si relazionano al suo interno. Le cause del conflitto, ad un primo sguardo riconducibili a fattori economici o ambientali, si intrecciano con concetti più ampi, capaci di contenere anche il quadro politico.

La distinzione tra *positive peace* (pace tangibile, equa) e *negative peace* (pace ostile, iniqua) ha il potere di evidenziare la complessità del rapporto tra sviluppo e pace; allo stesso tempo richiama l'attenzione sull'importanza del processo di *empowerment*² senza il quale nessun sistema politico, sia esso democratico, totalitario o in transizione, può considerarsi estraneo al conflitto.

Non possono esistere situazioni di sviluppo, sia esso economico ovvero umano, in contesti caratterizzati da conflitti armati. Le regioni più fiorenti sono quelle in cui le dinamiche che conducono alla guerra, intesa come naturale mezzo per la risoluzione delle controversie, sono state messe al

² Aspetto costitutivo dei principi dello sviluppo partecipativo e che potrebbe essere tradotto "mettere in grado di" (Tommasoli, 2001).

bando. L'integrazione europea, innescata da due nazioni storicamente nemiche, quali erano la Francia e la Germania, rappresenta l'esempio più alto a nostra disposizione: sulle ceneri di un intero continente distrutto due volte nel giro di trent'anni da guerre fratricide, gli Stati dell'Europa hanno segnato l'alba di una nuova era, quella della cooperazione tra nazioni.

Nel primo capitolo verranno illustrati, inoltre, i principali filoni teorici riguardanti le cause e le modalità attraverso cui esse interagiscono, fornendo il quadro metodologico di Dessler come strumento di analisi. L'attenzione sarà posta sui concetti di ingiustizia e mobilitazione come elementi interconnessi lungo il percorso che conduce allo scoppio di un conflitto interno ad una nazione.

Nel secondo capitolo si tenterà di analizzare il ruolo della comunità internazionale, contestualizzando la sua azione all'interno del sistema internazionale vigente. Si cercherà di fornire il quadro dei rapporti di forza presenti al suo interno, alla luce delle teorie delle relazioni internazionali. Successivamente si passerà all'analisi degli strumenti attraverso cui, fino ad oggi, la comunità ha potuto incidere sulle dinamiche dello sviluppo, nel tentativo di migliorare la condizione dei Paesi in via di sviluppo. In ultimo si darà il quadro dei risultati ottenuti, in funzione degli *Obiettivi del Millennio* fissati dalle Nazioni Unite.

Il terzo capitolo sarà incentrato specificamente sull'impatto dei conflitti sulle società. A partire dalla consapevolezza dei limiti intrinseci della comunità internazionale nelle azioni di prevenzione, verranno illustrate le linee guida presentate dalle principali organizzazioni mondiali, al fine di proporre un diverso approccio rispetto alla prevenzione: il Comitato per lo sviluppo (DAC) dell'Ocse, le Nazioni Unite, l'Unione Europea.

Nel quarto capitolo verrà presentato lo "studio di caso": il ruolo della comunità internazionale nel conflitto israelo-palestinese, dopo la seconda Intifada.

Sotto il profilo della documentazione, il ruolo svolto dalla comunità internazionale nella prevenzione dei conflitti, come larga parte delle tematiche di taglio globale, sconta un'attenzione che si è concentrata sulle grandi linee di sviluppo delle politiche di azione tralasciando, invece, specifiche questioni. E sconta anche un'impostazione che trascura il

confronto e i pesi specifici interni alla comunità internazionale stessa, al quale lo studio di queste pagine guarda. Data l'esigua letteratura sull'argomento, l'analisi tracciata è stata quasi interamente ricostruita attraverso fonti secondarie, quali testi di inchiesta, saggi delle relazioni internazionali, articoli di giornale.

La documentazione riguardante le cause del conflitto interno ad una nazione e le teorizzazioni di esse viene fatta risalire a studi prodotti da centri di ricerca sulla risoluzione dei conflitti, facenti capo a dipartimenti di studi sulla pace, in larga parte di provenienza europea.

Fonti primarie raccolte nelle banche dati delle organizzazioni internazionali che verranno citate, sono il corpo di documentazione al quale viene fatto riferimento nella fase in cui si descrivono le linee guida della comunità internazionale rispetto alle "moderne" politiche di prevenzione: il riferimento è rivolto alla documentazione prodotta dall'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), dall'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite) e dalla UE (Unione Europea), in questo campo di analisi.

La stessa tipologia di fonti, unita allo studio "sul campo", attraverso cui si è prodotta una documentazione primaria tramite interviste, seminari e raccolta di informazioni presenti in riviste autorevoli, ha caratterizzato l'elaborazione del *case study*.

Volendo sintetizzare gli obiettivi di questo studio, si può affermare che partendo da una documentazione di varia provenienza, necessaria a coprire l'ampiezza della materia trattata, questa ricerca ha tentato di indicare, sviluppandoli quasi parallelamente, da una parte i buoni propositi presenti nella documentazione ufficiale prodotta dalla comunità internazionale, e dall'altra la sua difficoltà a funzionare come una vera e propria *società*, nella quale si muovono soggetti che perseguono lo stesso obiettivo.

Colgo l'occasione per ringraziare chi mi ha sostenuto ed aiutato nel lavoro, mettendosi a mia disposizione. Parto dalla mia famiglia che non ha fatto mai mancare la sua presenza. Francesca che mi ha spinto a ricominciare gli studi. Un ringraziamento particolare a Pamela Priori, per l'utilità dei suoi consigli e delle chiacchierate infinite.

Al gruppo di persone con cui ho conosciuto la realtà drammatica della Terra Santa. Ai ragazzi del centro “Burj al luq luq”, in Gerusalemme est, che non si scoraggiano, continuando a sorridere.

Capitolo 1

Il conflitto e le sue cause

Negli ultimi dieci anni la proliferazione dei conflitti violenti e i loro altissimi costi umani, sociali ed economici, hanno costretto la comunità internazionale ad ampliare ed approfondire la comprensione delle cause strutturali e dei fattori che influenzano le dinamiche della violenza organizzata (Tommasoli, 2002).

Il “conflitto violento” viene definito come uno scontro aperto e armato tra due o più parti caratterizzate da una organizzazione centralizzata, le quali si contendono l’accesso al potere statale (e dunque alle risorse dello Stato) e il territorio. Nel decennio 1990-1999 - periodo sufficientemente lungo ai fini della nostra analisi -, che ha visto il collasso dell’URSS e della Jugoslavia, si contano 118 conflitti armati. Lo Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) ha classificato, in 44 diverse località, 56 “conflitti armati maggiori”, ossia scontri causanti almeno mille morti nell’arco di un anno. Solo tre di essi possono essere considerati *inter-states* o internazionali: la guerra del Golfo, quella tra India e Pakistan e quella tra Eritrea ed Etiopia³. Sebbene sia proprio questa tipologia di conflitto a modellare l’immaginario collettivo, ci si rende conto dai numeri come essa corrisponda solo ad una piccola percentuale dei conflitti armati combattuti nel decennio in questione. Nello stesso arco di tempo infatti, circa cento conflitti armati (da non

3 - La definizione di *conflitto armato* si fonda sulla sua intensità in un’unità di tempo, con la perdita di vite umane come principale parametro. L’indicazione del Sivard, impiegata anche dal Sipri, di mille morti all’anno è arbitraria. Per esempio, il Conflict Data Project di Uppsala considera i conflitti con più di 25 morti all’anno. Stando a tale definizione, fatta propria anche dall’Heidelberg Institute on International Conflict Research, i conflitti avvenuti tra il 1990 e il 1999 sarebbero stati circa 110.

confondere con l'indicazione "conflitti armati maggiori") hanno avuto luogo all'interno dei confini di uno stesso Stato tra segmenti di società appartenenti alla stessa nazione.

A partire dal 1990 si è verificata una notevole crescita della letteratura riguardante le guerre e i conflitti che non vengono più combattuti tra due o più entità statuali. I cosiddetti *internal conflicts* sono divenuti la tipologia di conflitto più comune già a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, anche se durante la Guerra Fredda questo genere di conflitti era considerato la continuazione a livello locale dello scontro tra le due super potenze che occupavano lo scenario mondiale.

Il tentativo che ricercatori e studiosi stanno tentando di portare avanti è quello di sviluppare teorie generali che spieghino le cause degli scontri armati interni ad una medesima nazione.

Quello della teorizzazione delle cause è un compito molto arduo perché esistono poche condizioni considerate *necessarie* e molte condizioni considerate *sufficienti* per far scoppiare una guerra: alla luce di ciò, la nostra attenzione si focalizzerà sulle condizioni *necessarie* che rappresenteranno le linee guida di questo lavoro. È un passaggio fondamentale che ci permetterà di analizzare meglio le azioni che la comunità internazionale compie al fine di prevenire e gestire i conflitti, dovendo agire proprio su di esse. Come si avrà modo di vedere, le condizioni *necessarie* rimandano all'affermazione di un nuovo modello di sviluppo, senza il quale non possono essere creati i presupposti per un mondo di pace. Agire sulle condizioni necessarie significa agire ad un livello multidimensionale che tiene insieme la redistribuzione della ricchezza, la lotta al degrado ambientale, la pressione politica nei confronti dei governi che non rispettano le regole del diritto internazionale. A tutto ciò si aggiunge il fattore etnico che può essere anch'esso considerato tra le condizioni strutturali del conflitto.

Il primo tentativo di teorizzazione si focalizza su una particolare tipologia di scontro armato: un conflitto prolungato nel tempo, che non può considerarsi chiuso neanche dopo la sottoscrizione di un trattato di pace.

Dai dati relativi al 1999 (ultimo anno dell'analisi) emerge che il 66% dei conflitti armati si riferisce a crisi in atto da più di cinque anni e il 30% a quelle in atto da oltre venti. Situazioni di scontro così profonde risultano

essere generalmente le più difficili da risolvere proprio perché il conflitto non può considerarsi concluso, bensì *sospeso*.

Lo scenario mondiale conferma che tanti conflitti sono riemersi dopo la firma di accordi di pace: tra questi si contano i casi di Cecenia, Croazia, RDC, Kosovo, Burundi, Angola, Eritrea, Etiopia, Cambogia, Filippine, Sierra Leone, Liberia, Ruanda e Sri Lanka. Sono questi i casi in cui la guerra si è riproposta con una ferocia e una capacità di distruzione maggiori.

Quali sono le cause oggettive che fanno riemergere una guerra che sembra finita?

La letteratura sui conflitti ne individua almeno quattro (Smith, 2001).

La prima causa scatenante è il *mancato rispetto degli accordi* da parte di uno o di entrambe i soggetti coinvolti. Questo accade quando un attore del conflitto decide di violare ripetutamente gli accordi presi come tattica di guerra. È il caso dei RUF (*Revolutionary United Front*) in Sierra Leone, finanziati dal presidente liberiano Taylor in cambio di diamanti: essi non potevano più essere una parte credibile degli accordi, regolarmente calpestati, fino a quando l'ONU non li ha spinti ad organizzarsi in partito politico, soggetto ad una corte di giustizia internazionale.

La seconda ragione del riemergere del conflitto fa riferimento all'*insuccesso* di uno o di tutti gli attori. Questo succede quando una parte firma un accordo nella convinzione di vincere le elezioni successive alla guerra. Se le aspettative vengono disattese, se cioè le elezioni sanciscono la vittoria della fazione opposta, la guerra ricomincia. Ne è un esempio l'azione del gruppo UNITA in Angola.

La terza è legata al *disaccordo interno alle parti*. Questa lettura cerca di spiegare come gli accordi di pace portino in superficie quelle tensioni interne ai rispettivi gruppi che lo stato di guerra teneva nascoste. L'accordo è in realtà un compromesso che non può essere accettato poiché, per definizione, esso rappresenta una rinuncia a parte dei propri obiettivi. I gruppi dissidenti interni alle fazioni reagiscono all'accordo tentando di farlo implodere, attraverso azioni violente. Può essere menzionato a tale proposito il caso dell'IRA in Irlanda del Nord e quello di Hamas e dei sionisti in Terra Santa.

Il quarto motivo per il quale si riaccendono i conflitti è che le loro ragioni di fondo *rimangono invariate*. Quando le cause di lungo periodo sottostanti

una guerra non sono ancora state neanche parzialmente cancellate, significa che ogni sforzo di ricostruzione del tessuto sociale, delle strutture economiche, delle istituzioni politiche e dell'educazione alla pace è destinato a fallire. Malgrado tutti gli sforzi politici ed economici compiuti nell'area dei Balcani – dove i rapporti tra le parti sono regolati dagli accordi di Dayton - per esempio, molti osservatori continuano ad indicare un elevato rischio di ripresa delle ostilità in caso di ritiro delle forze di *peacekeeping*.

Oltre le quattro ragioni sopra elencate, Taber individua una ragione ulteriore, riconducibile al protrarsi nel tempo dello scontro armato: la *debolezza delle forze che si ribellano*. Le forze di governo, in alcuni casi, possono trovarsi di fronte ad una serie di obiettivi che richiedono l'utilizzo di molte risorse. Esse decidono di non affrontare la guerriglia in campo aperto, ma di limitarne l'azione in una determinata area del Paese. Il risultato è quello di avere un conflitto latente che però non riesce ad arrivare al cuore dello Stato. È una tipologia di conflitto che non trova spazio nei media, ma continua a mietere un elevato numero di vittime e, spesso, è manifestazione di un dissenso sociale reale, vivo e destinato a crescere.

Il riconoscimento che un conflitto riemerge dopo vari anni perché le sue ragioni di fondo permangono irrisolte, conduce la presente analisi verso lo studio di quelle che sono chiamate *root causes*, le quali fanno riferimento alla sfera ambientale, politica ed economica: prendiamo questa considerazione come piattaforma dalla quale partire per analizzare il ruolo della comunità internazionale nella sua azione di prevenzione.

Per quanto riguarda i fattori ambientali, alcune ricerche tentano di mettere in relazione le situazioni di degrado territoriale e i conflitti, riconoscendo la scarsa capacità di alcuni Stati e società di adattarsi al mutamento delle condizioni propriamente ambientali in cui vivono, senza ricorrere alle armi. Tale approccio non ha mancato di sollevare critiche, perché considerato troppo semplicistico. Così si sono espressi Gleditsch e Lipschutz che si sono duramente contrapposti ad esso, malgrado alcuni conflitti, come quello di Haiti e delle Filippine, rivelino l'esistenza di cause che non possono non essere fatte risalire al degrado ambientale, che si sostanzia nel depauperamento di risorse di prima necessità, come acqua, legname, terra da coltivare: non si può certo escludere che il degrado ambientale, l'impoverimento ad esso connesso e la sperequazione delle

risorse spingano interi gruppi o società a imbracciare le armi meno che la difesa dei sistemi tradizionali di sopravvivenza (*traditional survival strategies*). Le persone imbracciano le armi quando si sentono in pericolo di vita ed una situazione di estremo degrado ambientale minaccia fortemente le capacità e possibilità di vita. Ci sono conflitti per l'acqua in Bolivia dove è maturata l'ipotesi di privatizzare un bene già di difficile accesso. Ci sono conflitti armati a Haiti che non possiede più alcuna risorsa naturale, a causa di una serie infinita di decisioni sconsiderate prese da élite spesso finanziate da quegli enti e Stati che poi si affrettano a fornire aiuti umanitari e di *peacekeeping* quando l'emergenza non è più controllabile. Se si guarda da un aereo l'isola di cui Haiti fa parte con la Repubblica Domenicana, si nota come essa sia divisa nettamente a metà: gli haitiani vivono in una zona che ha subito un progressivo degrado negli ultimi cinquant'anni. La riduzione o l'azzeramento delle possibilità di sopravvivenza di migliaia di persone genera il conflitto. Il degrado ambientale contribuisce di certo al peggioramento della qualità di vita e quindi all'aumento delle possibilità di conflitto.

Le ricerche su possibili relazioni tra sistema politico e pace partono dall'osservazione che gli Stati democratici non muovono mai la guerra ad altri stati democratici. Levy ci dice che questo assunto, enunciato da Russett, si avvicina molto ad una legge empirica che regola le relazioni internazionali. Del resto, all'interno della comunità internazionale è dichiaratamente presente l'assunto per cui l'esistenza di Stati forti, ovvero del tipo di quelli euro-occidentali, con governi costituzionali, regolarmente avvicendati, con società assimilate e senza problemi di confini, sarebbe "una condizione necessaria per la pace" (Holsti, 1995). Nonostante esso sia largamente accettato, ha comunque sollevato controversie tra gli esperti: MacMillan, ad esempio, arriva ad affermare che quella di Russett è una conclusione basata su dati fuorvianti che avrebbero bisogno di maggiori chiarificazioni. In effetti l'assunto sopra enunciato causa una condizione assai frustrante per l'intera umanità: quanto è lecito aspettare affinché il mondo sia ricoperto di *Stati forti*? D'altra parte, non sarebbe meglio lavorare alla definitiva scomparsa dei soggetti statuali, sottraendo all'umanità l'occasione stessa di farsi la guerra? (Bonante, 2001). Inoltre le riserve di MacMillan risultano essere assolutamente lecite poiché l'assunto di Holsti,

ammesso sia valido per i conflitti internazionali, non lo è per la tipologia di conflitti interni ad una nazione.

Chi ci dice che i Paesi democratici siano più pacifici al loro interno di quanto non lo siano gli Stati organizzati diversamente? Per quanto riguarda la questione dei conflitti interni, studiosi come Hegre, Gates e Gleditsch, introducono un elemento di sostanziale importanza, identificando differenti propensioni al conflitto interno in differenti modelli di democrazia. Essi ci dicono che gli Stati maggiormente propensi alla guerra non sono né quelli democratici propriamente detti, né quelli autoritari propriamente detti. I sistemi in transizione sono i più pericolosi. Anche questa affermazione tuttavia avrebbe bisogno di un approccio maggiormente empirico.

È evidente, infatti, come queste considerazioni abbiano buon gioco alla luce dei conflitti scoppiati in Europa dopo la disintegrazione del sistema del cosiddetto socialismo reale, oppure in Indonesia con la fine del regime di Suharto nel 1998. Paesi che escono da lunghi periodi di dittatura, con economie al collasso, possono cadere facilmente in situazioni di conflitto armato, talmente disperata si presenta la loro situazione. Alla luce di questo, però, andrebbero spiegati anche gli scontri delle periferie parigine ed europee dell'ottobre 2005, quando migliaia di giovani disoccupati, francesi ed immigrati, hanno incendiato centinaia di automobili ed edifici. Certo lo scontro non arriva ai livelli di una guerra (livello di scontro che prevede un uso massiccio e sistematico della violenza) ma per un Paese democratico simili eventi rappresentano una situazione di disagio sociale ed umano che non può essere ridotta ad un atto scellerato del *branco*. Le democrazie saranno per sempre estranee a qualsiasi forma di conflitto violento (ammesso e non concesso che la convivenza pacifica sia stata la condizione generalizzabile a tutte le democrazie mature)? Dipende da quanto esse saranno capaci di rispondere ai bisogni di coloro che vivono ai margini, il cui numero aumenta di anno in anno. Se rinunceranno ad affrontare le sfide più dure che i processi di globalizzazione hanno messo in moto, così come in Francia, le democrazie saranno attraversate da ondate di violenza sempre più intense, che avranno per protagonisti i nuovi poveri, gli immigrati, i giovani, in un certo senso colpevoli solo di aver portato in piazza uno scontro che i vari centri politici ed economici combattono da anni a colpi di decisioni unilaterali. A questo proposito risulta essere tanto interessante

quanto coraggiosa (o meglio, isolata) la posizione di Noam Chomsky. Egli, in molti dei suoi lavori, tende a dividere il periodo che va dal secondo dopoguerra ad oggi in due fasi, distinte ma tra esse collegate: la fase uno che va dagli accordi di Bretton Woods (1944) fino al loro smantellamento, nella prima metà degli anni Settanta; la fase due, che va sotto il nome di *globalizzazione*, associata alle politiche cosiddette neoliberiste e al “consenso di Washington”. Le due fasi sono molto diverse tra loro. La prima viene solitamente chiamata “l’era dorata” del capitalismo (di Stato); la seconda è stata accompagnata da un forte deterioramento delle misure macroeconomiche standard. Tralasciamo per ora gli effetti che la seconda fase ha avuto nelle regioni del mondo laddove le nuove regole sono state applicate rigorosamente, per soffermarci sulle conseguenze riscontrate, secondo Chomsky, anche nei Paesi industrializzati. L’affermazione più forte da lui sostenuta è che la liberalizzazione del capitale *mina la democrazia*. Una delle ragioni per cui gli accordi di Bretton Woods erano stati basati sulla regolamentazione dei capitali era di permettere ai governi di intraprendere politiche sociali democratiche, che riscuotevano un enorme appoggio popolare. Il libero movimento di capitali invece ha la forza di creare un “senato virtuale” con potere di veto sulle decisioni del governo. Secondo l’intellettuale statunitense il “popolo” sarebbe sotto attacco attraverso una serie di decisioni più o meno pianificate. L’OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) ha riscontrato, tra le altre conseguenze, una crescente “epidemia mondiale” di gravi disturbi mentali, spesso legati allo stress sul luogo di lavoro, giungendo alla conclusione che un fattore determinante è costituito dalla globalizzazione, la quale comporta la scomparsa della sicurezza del posto di lavoro, la pressione sui lavoratori e una mole di lavoro maggiore. L’accresciuto senso di insicurezza porta ad una riduzione dei costi per i datori di lavoro. Come vedremo più avanti, quasi tutte le istituzioni internazionali affermano che le riforme più importanti di cui l’economia globale necessita comportano l’eliminazione degli ostacoli alla mobilità del lavoro e alla flessibilità dei salari, nonché la rimozione dei vincoli tra i servizi sociali e i contratti di lavoro. Tra le conseguenze maggiormente visibili c’è il fatto che dal 1973 ad oggi il potere d’acquisto dei lavoratori nei Paesi ricchi è diminuito di un terzo, a fronte di un aumento esponenziale del reddito dei manager e dei proprietari di

imprese. Sono forse questi i disagi sentiti dai rivoltosi delle periferie? Sono forse queste le condizioni che non fanno sembrare le democrazie sistemi politici così sicuri e pacifici? È difficile dare una risposta esauriente.

Come si è potuto intendere, in ogni sistema politico, autoritario o meno, su scala nazionale come su scala globale, situazioni di conflittualità possono essere fatte risalire ad un più importante elemento che funge anche da causa primaria del conflitto armato: la condizione economica in cui versa la popolazione, dunque il meccanismo di redistribuzione della ricchezza vigente. Il tema chiave è rappresentato dal basso livello di sviluppo economico, indicato da un basso tasso di PIL pro-capite, da un settore agricolo sproporzionato, o da una vulnerabilità economica verso i cambiamenti del mercato mondiale. La mancanza di democrazia viene vista come un importante fattore secondario da Hauge, Ellingsen e Auvinen ma che va ad aggiungersi a condizioni economiche di povertà. A supporto di questa posizione esiste una serie di statistiche che ha la forza di delineare e centrare il problema in modo preciso. Venti dei trentotto Paesi più poveri al mondo sono in conflitto. Negli ultimi venti anni i conflitti violenti sono aumentati in modo particolare in Africa, dove non meno di 28 Stati, vale a dire oltre la metà del totale, hanno registrato situazioni di conflitto di varia intensità. Di questi, 17 hanno subito conflitti in periodi precedenti.

Nelle società più povere, i leader si competono il controllo dell'esiguo surplus economico e quella competizione (considerate le scarse risorse) causa facilmente un'escalation violenta. Queste motivazioni sono alla base degli atroci conflitti che si sono protratti per lunghi anni in Liberia, Sierra Leone, Angola, Ruanda e Burundi.

La povertà, e non l'assenza di democrazie, è considerata così il principale ostacolo alla pace. Ciò non significa che la crescita economica debba essere considerata la soluzione ai gravi problemi che attanagliano la società globale, guerre incluse. O che la democrazia sia un elemento trascurabile nel processo che porterà alla costruzione di un diverso modello socio-economico.

A questo proposito è necessario avanzare alcune considerazioni sul concetto di pace. Bisogna anzitutto distinguere la *negative peace* dalla *positive peace*. La prima può significare l'assenza di violenza e una accettazione di rapporti di forza sbilanciati, una condizione di

disuguaglianza politica che nega l'accesso alle risorse ad ampie fasce di popolazione senza la produzione di uno scontro armato. Così inteso, il concetto di *negative peace* si avvicina alla *pace come mantenimento dell'ordine*. Non c'è conflitto nella stessa misura in cui non c'è giustizia.

La *positive peace* invece indica un contesto in cui le persone si sforzano per trasformare la società in cui vivono, al fine di farne un luogo migliore. Si contrasta la violenza e gli elementi strutturali che alimentano potenziali sorgenti di conflitto. Lavorare per una *positive peace* significa andare nella direzione dell'*empowerment* della popolazione, attraverso la sua partecipazione al processo di cambiamento quale soggetto del cambiamento stesso (Tommasoli, 2001).

Allo stato attuale delle cose, quindi, se diamo il nome di democrazia a quel processo di *empowerment* di cui sopra, si capisce bene come essa sia fondamentale esercizio volto a sradicare l'idea del conflitto come legittima risoluzione delle controversie. Ma la costruzione di tale processo non può essere imposto da altri, bensì partecipato da una collettività che se ne fa protagonista.

Se la povertà economica è considerata da molti studiosi della materia la condizione necessaria per lo scoppio di un conflitto armato, l'assenza di una *positive peace*, e quindi di una *reale* democrazia, dovrebbe essere considerata uno degli elementi strutturali che conducono a concepire la guerra uno strumento *naturale* di scontro.

Generalmente i sistemi democratici esistenti sono caratterizzati da un livello economico piuttosto elevato. Ma questo, evidentemente, non può garantire il fatto che essi possano essere assimilati al concetto di *positive peace*; così come è difficile affermare se possa esserci *positive peace* in condizioni di povertà. L'unica certezza sembra essere l'assunto da cui si era partiti: esiste un conflitto armato laddove ci sono persone che si sentono in pericolo di vita. E questo avviene generalmente quando quelle persone vivono, per ragioni di degrado ambientale o per la presenza di regimi politici che assorbono tutta la ricchezza prodotta, in condizioni economiche non più accettabili. D'altra parte risulta essere altrettanto certo che un processo di *empowerment* verso la popolazione è necessario per educare la medesima a non considerare il conflitto come mezzo prioritario per la risoluzione delle controversie. Questa posizione, tuttavia, rappresenta una ripetizione dello

stesso concetto: nutro infatti la speranza che in una società in cui sia radicata quella che abbiamo chiamato *positive peace*, sia strutturalmente impossibile ammettere la presenza di un sistema economico che causi smoderata sperequazione.

La teoria di Gurr della “*relative deprivation*” spiega il conflitto come prodotto del contrasto tra le aspettative dei gruppi sociali e il loro reale accesso alla prosperità e al potere. Questo approccio è strettamente correlato alla teoria del “*group entitlement*” di Horowitz che, partendo sempre dalle precarie condizioni economiche e socio-politiche di un Paese, pone un’ enfasi maggiore sui fattori etnici.

La questione etnica rappresenta certamente uno dei temi più discussi. A differenza di Horowitz, molti altri studiosi, tra cui Smith e Collier, sostengono che la diversità etnica non rappresenta di per sé una causa di guerra: se così fosse gli stati più “propensi alla guerra” dovrebbero essere quelli che vedono nel proprio seno un maggior numero di etnie. Così non è. Anzi, dice lo stesso Collier, dove esistono differenze etniche o religiose, il rischio di conflitti violenti si riduce, probabilmente perché esse incoraggiano i vari gruppi presenti ad assimilare l’arte della convivenza, malgrado le differenze. Quando questo processo di assimilazione fallisce, tuttavia, la diversità etnica è un elemento che può contribuire a produrre conflitto proprio perché racchiude in sé elementi facilmente manipolabili per una ampia mobilitazione politica in quanto spesse volte è unico elemento fondante dell’identità collettiva. Questa è una considerazione che mette il fattore etnico tra le cause cosiddette “sufficienti” e non tra quelle necessarie che occorrono perché un conflitto si scateni.

Raccogliamo, in uno elenco sintetico le considerazioni fin qui esposte:

- le condizioni di povertà economica sono le più importanti cause di lungo termine dei conflitti armati, all’interno di un medesimo Stato, della nostra epoca;

- anche i sistemi politici autoritari sono *war-prone* (essendo caratterizzati dalla cosiddetta *negative peace*), soprattutto nei periodi di transizione;
- la mancanza di una corretta distribuzione della ricchezza e di giustizia sociale può provocare conflitto anche all'interno dei sistemi democratici;
- la *positive peace*, concetto assente in ogni sistema politico attuale, sarebbe la condizione necessaria ad una cultura di pace e giustizia sociale;
- il depauperamento di risorse rinnovabili può contribuire in modo significativo allo scatenarsi di un conflitto, ma questa causa non è in genere considerata centrale dagli studiosi, malgrado essa appaia decisamente correlata a condizioni economiche di povertà;
- la diversità etnica non è di per sé causa di conflitti armati, anche se le parti in lotta sono spesso identificabili attraverso il dato etnico.

Come interagiscono tra esse le cause di conflitto: quelle di sfondo e quelle di primo piano

Nell'ambito delle scienze sociali, le teorie che si occupano dei conflitti armati focalizzano la loro attenzione sulle condizioni storiche e sociali di portata generale al fine di sviluppare un modello complessivo di interpretazione degli eventi. Generalizzazioni e teorizzazioni a volte forzate o basate su un numero limitato di elementi dovrebbero essere trattate con molta cautela, specie nelle scienze sociali. Infatti, ad esse, corrisponde sempre una ampia serie di eccezioni.

Paesi poveri e non democratici, per esempio, sono molto vulnerabili allo scoppio di un conflitto armato. Ma i conflitti scoppiano anche in Paesi che non sono tra i più poveri né tra i più repressivi del mondo; allo stesso modo, ci sono Paesi estremamente poveri e autoritari in cui non c'è conflitto armato.

Questa serie di eccezioni ci offre la misura della complessità della materia che si sta trattando. Infatti, nella distinzione tra cause *necessarie e sufficienti*

allo scoppio di una guerra, si è focalizzata l'attenzione su quella che è la ragione primaria. Iniziamo qui ad affermare che, anche se è assai importante l'analisi delle ragioni necessarie alla guerra, in molti casi l'esclusività di questo approccio è ingannevole.

I nuovi studi, ci dicono che la questione cruciale non è conoscere quale sia la causa più importante, ma piuttosto come le diverse cause interagiscono. In particolare, il tentativo di stabilire quali cause abbiano un peso maggiore tra quelle economiche e quelle politiche è malamente indirizzato. Quando si pone l'accento sulla povertà economica e sul degrado ambientale ne consegue che i problemi derivanti dall'assicurare i bisogni di base possano condurre i popoli al conflitto armato. Esso può svilupparsi facilmente se un ampio numero di persone si convince che imbracciare le armi è, non solo legittimo, ma forse l'unico modo per assicurarsi la sopravvivenza. Queste decisioni sono sovente accompagnate da un processo di mobilitazione politica, spesso manipolata dai vari leader che, insistendo sulle precarie condizioni e sul sentimento di rivalsa di un intero popolo, persuadono le comunità o parti di esse ad imbracciare le armi.

Ne consegue che nessuna significativa analisi del conflitto violento e della sua *escalation* (o risoluzione), può permettersi di ignorare la *dimensione politica*.

Essa racchiude una gamma di elementi molto ampia, che comprende il quadro storico di un Paese o di un gruppo, e il dettaglio contemporaneo, con tutte le implicite sfumature. Comprende sia le condizioni di lungo che quelle di breve periodo ed è proprio in questo che risiede l'incompatibilità tra la teoria politica e la pratica politica.

Mentre la teoria tende a focalizzarsi sulle condizioni di lungo termine e sulle spiegazioni generali, di contro la pratica, cioè l'azione politica attuata dai leader per conquistare o mantenere il potere, considera i dettagli. La teoria sceglie lo sguardo ampio, ma nella pratica politica predomina il breve periodo: come il tentativo di analizzare il conflitto armato quale fenomeno globale ci impone di considerare il quadro socio-economico, allo stesso modo l'analisi di un particolare conflitto ci chiede di focalizzare l'attenzione sulle decisioni e le azioni di specifiche organizzazioni ed individui. Saper creare un *continuum* tra questi due livelli vuol dire essere in grado di individuare gli elementi caratterizzanti di uno specifico conflitto.

Si aggiunge così all'ampio quadro anche la valutazione della azione politica. Dinamiche socio-economiche e problema ambientale non sono più esclusivi e si accompagnano, di necessità, ai fattori politici.

Metodologia di analisi: Dessler

Aver stabilito l'importanza dell'interazione delle diverse cause che concorrono allo scoppio di un conflitto ci aiuta a definire il quadro concettuale necessario ad una indagine complessa, attenta ai diversi livelli del problema. È Dessler che per primo presenta la metodologia *multi-level*, analizzando le ragioni che portano al conflitto. Egli individua e definisce quattro tipologie di cause per mezzo delle quali l'analisi può e deve spostarsi dalla situazione di fondo (*background causes*) agli attori di primo piano, e tornare indietro.

Il quadro logico presentato da Dessler può essere sintetizzato come segue:

Channels (or Background causes): sono le linee fondamentali che permettono di descrivere la situazione sociale, politica, economica ed ambientale di un'area e il gruppo che vive nella medesima. Sono cause che si riferiscono al quadro generale e possono essere costituite dall'esclusione di alcuni gruppi dal potere, dal sistematico favoreggiamento di altri, da elevate differenze economiche che caratterizzano alcune regioni di una stessa area. Analizzare questi aspetti significa porre l'accento sulle cause di fondo che possono condurre allo scontro armato.

Targets (o Mobilisation strategy): a questo livello di analisi si considera la completa gamma di comportamenti politici, dalle cause per cui una popolazione o un gruppo decide di imbracciare le armi alla loro percezione delle scelta armata. È su questo livello che si riescono ad analizzare sia gli obiettivi degli attori politici chiave, sia le modalità con le quali essi tentano di raggiungerli.

Triggers: sono tutti quei fattori che agiscono nel momento più propizio all'inizio di un conflitto armato. Essi sono spesso eventi o azioni intrapresi

da attori significativi, che restringono le scelte dei giocatori, rendendo poco percorribili le soluzioni pacifiche e più attraenti le azioni violente.

Catalysts: sono quei fattori che incidono sulla intensità e la durata del conflitto. Possono essere interni, come l'equilibrio militare tra due forze in campo; oppure esterni, come l'intervento di un *third party*. Questi fattori comprendono anche le diverse strategie adoperate per combattere in conflitto, il prodursi di disastri naturali, la disponibilità di armi. Questa voce è importante specie quando si considerano le azioni necessarie per mettere fine ad una guerra già in atto.

Il lavoro di Dessler costituisce anzitutto uno strumento di organizzazione-sistematizzazione della teorizzazione del conflitto: ci indica gli angoli oscuri che dovrebbero essere esplorati, suggerendo le modalità di organizzazione per l'analisi di specifici casi di *escalation* violenta.

È specialmente attraverso lo studio specifico di cause appartenenti alle prime due tipologie che si rende possibile quel lavoro di prevenzione del conflitto che la comunità internazionale - con le sue agenzie, le ONG, le organismi regionali - dovrebbe avere tra i suoi obiettivi più importanti.

Concetto di ingiustizia e mobilitazione politica

L'importanza dell'approccio *multi-level* ci permette dunque di applicare un metodo di analisi con cui, chi si occupa di conflitti armati combattuti in una medesima nazione, riesce a collegare le cause di lungo periodo con quelle di breve periodo. Facendo riferimento a quanto detto sino ad ora, ci si accorge che in qualche modo tutti i livelli e le ragioni del conflitto chiamati in causa sono legati da una linea di continuità che riesce a connettere la sfera economica e quella sociale, a far intrecciare il comportamento politico di leader che puntano al potere con quello disorientato di segmenti di popolazione che vogliono solo migliorare le proprie condizioni di vita. Una linea sottile che investe tanto il singolo individuo quanto il gruppo: nel momento in cui questi elementi inizialmente sconnessi si stringono in modo severo, la strada verso lo scontro armato risulta essere in discesa. La linea risulta dalla convergenza di due concetti: *ingiustizia e mobilitazione*.

La combinazione di povertà e mancanza di *empowerment*, agisce come una doppia ingiustizia. La mobilitazione politica interviene e cresce attorno ad

essa: le persone aderiscono ad una causa per cui mobilitarsi e combattere poiché credono sia giusta, o perchè pensano che quella loro azione rimedierà all'ingiustizia di cui sono vittime e che costituisce la base concreta per la mobilitazione politica.

Dunque la presenza di tali condizioni, che possono essere causate dalla povertà, da regimi autoritari o da palesi atti di prevaricazione di un gruppo su un altro offrono materiale sostanzioso alla mobilitazione politica. Questa può divenire facilmente cavalcata dal Milosevic di turno che, al fine di conquistare quote sempre maggiori di potere, strumentalizza l'ingiustizia.

Un elemento altrettanto “fruttuoso” è quello della diversità etnica, che ci riporta ai cosiddetti “conflitti etnici”. Generalmente essi vengono intesi come caratterizzati dalla presenza di una parte coinvolta nello scontro che è etnicamente differente; ma anche come caratterizzati dalla centralità nel conflitto della diversità etnica che divide i vari gruppi.

Come evidenziato dalle scienze sociali, definire la diversità etnica è un esercizio assai complesso, tanto è vero che sappiamo come le credenze religiose, le esperienze storiche, i miti non costituiscano elementi sulla base dei quali si può creare un gruppo etnico. Piuttosto, la creazione di gruppi coesi che hanno la percezione di un cammino comune è innescata da esperienze discriminatorie da parte di altri gruppi e da una mobilitazione politica deliberata in difesa degli interessi del gruppo stesso.

Un esempio concreto di “conflitto etnico” può essere quello nella ex-Yugoslavia.

Molte delle analisi sulle origini del conflitto, avanzate da diplomatici e politici (che rappresentano parte della comunità internazionale nella risoluzione dei conflitti), hanno fatto riferimento a concetti quali “odio antico (tra i popoli in lotta)” e “gente dal sangue caldo”, definizione, quest'ultima, dell'allora Segretario di Stato americano Christopher Warren. Spiegare la guerra dei Balcani in questi termini induce a commettere tre possibili errori di valutazione: 1) il problema della diversità etnica viene percepito solo come una causa di fondo (*background cause*); 2) essa è intesa come la *sola* causa di fondo; 3) si sottovaluta il peso di altre tipologie di cause. Particolarmente significativa è la completa assenza del livello *mobilisation strategy* nel processo di analisi delle cause.

Molti *case-studies* hanno chiarito infatti che spesso la diversità etnica viene inserita tra le cause del conflitto e posta in primo piano quando invece essa non rappresenta la ragione per cui i leader politici decidono di innescare una mobilitazione popolare. È importante notare come non siano gli Stati con maggiori differenze etniche quelli più inclini alla guerra. Questo ci suggerisce che, anche nei casi di conflitti armati che coinvolgono soggetti divisi da differenze etniche, l'analisi deve essere comunque allargata e non focalizzata esclusivamente su di esse.

Ad uno sguardo più ampio, ci si rende conto infatti che quello che è chiamato “conflitto etnico” altro non è che un conflitto scatenatosi per questioni di potere o per garantirsi l'accesso alle risorse economiche, mascherato dalla diversità etnica. Essa è *una* delle cause del conflitto ed agisce piuttosto come strumento di mobilitazione usato da parte dei leader politici.

Capitolo 2

Comunità internazionale e conflitti

I documenti e le dichiarazioni ufficiali dicono che i conflitti, anche quelli interni ad una singola nazione, possono essere risolti, o meglio prevenuti, da azioni coordinate di istituzioni internazionali.

Il rafforzamento di quest'ultime come soggetti politici indipendenti dagli Stati, anche dal punto di vista delle risorse, può avere notevoli ripercussioni nella direzione di un mondo di pace.

Del resto è proprio la pace tra individui e tra Stati il fine al quale tendono tutti i trattati e le carte dei diritti delle varie istituzioni internazionali, a cominciare dalle Nazioni Unite, e di gran parte degli Stati-nazione.

Le istituzioni internazionali, governative e non, gli Stati, le organizzazioni regionali di vario genere, insieme al cosiddetto apparato dello sviluppo, compongono quella che chiameremo *comunità internazionale*, cioè quel vasto corpo politico che gioca un ruolo determinante nelle decisioni in ogni ambito, dall'ambiente al commercio, dalla finanza agli armamenti.

Essa svolge un ruolo assolutamente fondamentale anche per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti, potendo agire di concerto sulle cause scatenanti i medesimi.

La composizione della comunità internazionale ha subito un cambiamento radicale a partire dal biennio 1989-91, quando la caduta del Muro di Berlino e la fine del sistema sovietico hanno lasciato gli Stati Uniti d'America a dominare lo scenario mondiale. Nell'ultimo decennio del XX secolo gli Stati Uniti sono divenuti "l'unico Stato in grado di proiettare la propria forza militare ovunque la sicurezza e gli interessi americani fossero ritenuti minacciati" (V. E. Parsi).

Va da sé che la comunità internazionale di oggi è figlia della storia contemporanea, caratterizzata dall'egemonia politica, militare ed economica di un unico Stato che esercita la sua *leadership* anche attraverso una vasta rete che funziona come strumento di pressione all'interno di quella stessa comunità.

Volendo dare una descrizione geometrica della comunità internazionale, potremmo identificarla con una serie di cerchi concentrici, di cui il sistema degli stati-nazione rappresenta il centro. Ciò perché sono appunto gli Stati la matrice, diretta o indiretta, di tutti i soggetti che formano la comunità internazionale: da essi nascono e grazie ad essi vivono le varie istituzioni, per esempio l'ONU; hanno un peso assolutamente preponderante nelle organizzazioni regionali, dall'UE alla NATO; anche le ONG del resto vivono e lavorano grazie a finanziamenti che provengono in larga parte dai bilanci pubblici degli Stati.

Nonostante questo, alcuni studiosi affermano che le istituzioni internazionali sono una componente della comunità e delle relazioni internazionali al pari degli stessi Stati sovrani. Essi osservano che sarebbe logico considerare prioritario, cioè centrale nello schema a cerchi concentrici, il sistema di istituzioni internazionali perché è questo che ha il potere di creare la sovranità. Daniel Patrick Moynihan mette in risalto che a quasi tutti i circa duecento Stati sovrani oggi esistenti, la sovranità è stata garantita, almeno parzialmente, da istituzioni internazionali (Moynihan 1993). Queste nazioni includono anche, ad esempio, Francia e Germania alle quali venne restituita la sovranità per volontà dei vincitori.

Il concetto di comunità internazionale si rafforza sostanzialmente a partire dal secondo dopoguerra precisamente a guerra ancora in atto, nel 1944, con gli accordi di Bretton Woods e con l'avvio, quattro anni più tardi, del piano Marshall. Una comunità internazionale ristretta all'Occidente in cui comincia a delinearsi il ruolo egemone, sia politico che economico, e, agli occhi del mondo, anche etico, degli Stati Uniti d'America.

Sono proprio quegli accordi che inaugurano la stagione della cooperazione internazionale, con l'istituzione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca per la ricostruzione e lo sviluppo, meglio conosciuta come Banca Mondiale. Di lì a poco nascerà il sistema delle Nazioni Unite, seguito dai

trattati proposti da Francia e Germania per la istituzione della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio).

Si tende a far coincidere la data degli accordi di Bretton Woods con l'inizio di quel processo che oggi va sotto il nome di globalizzazione: commercio, investimenti, persone, capitali, servizi, idee, divengono sempre più protagonisti di un movimento su scala planetaria che può essere controllato solo con una *governance globale* la quale deve fare necessariamente riferimento al concetto di comunità internazionale, espressione che deve essere mutuabile con quella di società internazionale, dove per società si intende un insieme di soggetti con eguali diritti.

Ma il sistema vigente oggi può essere rappresentativo di una *grande società*, così come la intendiamo in queste pagine?

Con il dissolvimento dell'Unione Sovietica, gran parte del nostro pianeta entra a far parte di un sistema che potremmo definire *omogeneo* nel quale gli Stati, che come già osservato rappresentano i soggetti politici più forti, "appartengono al medesimo tipo, si rifanno alla stessa concezione della politica" (Aron, 1962). Un sistema omogeneo non è necessariamente più pacifico di uno eterogeneo. E' infatti possibile che l'omogeneità sottenda rapporti di forza sbilanciati, con la presenza di uno Stato dominante, o un gruppo di Stati dominanti.

Questa è la caratteristica del sistema internazionale in cui viviamo oggi, con gli Stati Uniti che, per potenza militare, economica e mediatica, svolgono un ruolo che si ripercuote non solo sui rapporti tra nazioni ma anche, per la proprietà transitiva, su tutta la comunità internazionale. Vige dunque un ordine gerarchico del sistema globale per quanto riguarda sia gli Stati-nazione che l'intera comunità.

Nel sistema vigente, nell'era della globalizzazione, con una sempre più diffusa e potenziata "dimensione internazionale" di tutti i processi economici, sociali, comunicativi e politici, si produce una crescente e sempre più stretta connessione tra le trasformazioni interne allo Stato e quelle internazionali.

Tra i soggetti che meglio rappresentano ed incarnano il cambiamento avvenuto nel sistema, entrano di forza gli attori economici, cioè le imprese multinazionali o quelle transnazionali. Nel mutato scenario mondiale, l'ambito economico si ritaglia sempre maggiore autonomia e le

multinazionali e le interazioni commerciali e finanziarie sfuggono al controllo dello Stato: l'internazionalizzazione della produzione crea maggiore ricchezza perché utilizza i fattori di produzione di provenienza geografica diversa ai costi più bassi, ma nel contempo accelera il processo di erosione della sovranità economica dello Stato. Queste teorie rappresentano in maniera generalizzata la posizione che Chomsky ha racchiuso nell'espressione "senato virtuale", e alla quale si è fatto riferimento nel primo capitolo.

Nella complessità del nuovo contesto, acquisisce connotati particolarmente chiari il ruolo forte svolto dagli USA: essi sono quello Stato che, mentre risulta in una posizione politicamente egemone, è anche quello da cui provengono la maggior parte delle multinazionali.⁴

Gilpin definisce queste ultime come imprese oligopolistiche in cui proprietà, gestione, produzione e vendita si estendono sopra parecchie giurisdizioni nazionali e che hanno come obiettivo quello di assicurarsi la produzione a basso costo di merci destinate ai mercati mondiali. A tale scopo esse agiscono sia attraverso l'allocazione più efficiente degli impianti di produzione, sia ricercando benefici fiscali dai governi ospitanti. La loro rilevanza cresce con l'aumento dell'entità di investimenti esteri diretti (FDI) che esse possono muovere, e gli Stati, dai più forti ai più deboli, modificano la loro struttura affinché le MNCs decidano di portare investimenti dentro i loro confini. Avere la struttura adatta ad attirare finanziamenti stranieri "al fine di non inceppare i meccanismi di una sana economia" vuol dire, come sostiene Susan Strange, affermare l'incapacità da parte dello Stato (e della comunità internazionale) di garantire quei valori necessari affinché la società, intesa non come mera risultante delle forze di mercato globale, possa continuare ad esistere: sicurezza, giustizia, libertà e ricchezza (Strange 1986).

Elementi che se messi in discussione rappresentano, come abbiamo visto, le cause necessarie allo scoppio di un conflitto armato all'interno di una nazione.

⁴ I dati che portano a questa affermazione risultano essere in evoluzione. La rivista *Fortune*, per esempio, nella sua classifica *The 2003 Global 500*, del 21 luglio 2003, afferma che delle prime 140 aziende transnazionali del mondo, 61 sono europee, 50 statunitensi e 29 asiatiche. (www.fortune.com).

Avere inquadrato a grandi linee il contesto nel quale la comunità internazionale agisce, ci permette di comprendere meglio le azioni che la medesima svolge al fine di prevenire i conflitti armati, agendo su quelle che abbiamo definito *cause necessarie*.

La comunità internazionale, sotto la pressione dell'apparato dello sviluppo, attraverso l'enunciazione dei cosiddetti "obiettivi del Millennio" (*Millennium Development Goals*) durante la "Dichiarazione del Millennio" approvata nel settembre del 2000 dai Capi di Stato e di Governo in sede di sessione speciale dell'Assemblea generale ONU, ammette che l'andamento del sistema internazionale vigente non è più sostenibile. In effetti i dati sono molto significativi: la lotta alla povertà in tutte le sue forme rappresenta la sfida più grande per la comunità internazionale (Annan, 2000). Mai come oggi assistiamo ad una creazione crescente di ricchezza⁵, che risulta però essere mal distribuita, cosicché una percentuale sempre maggiore di popolazione è costretta a vivere con meno di due dollari al giorno. Dunque gli obiettivi della comunità internazionale tendono al riequilibrio della situazione vigente nel sistema internazionale odierno.

Per raggiungere i *goals* del millennio, e in particolare il primo, ridurre sensibilmente la povertà, la comunità internazionale attua un'azione congiunta, attraverso due tipologie di intervento che potremmo definire di breve-medio termine e di lungo periodo. L'azione congiunta viene attuata attraverso l'apparato dello sviluppo, da una parte, e indicando le politiche di aggiustamento strutturale che un Paese deve seguire al fine di divenire competitivo sul mercato globale, dall'altra.

⁵ A tale proposito Noam Chomsky sostiene invece che la rapida crescita e la prosperità cantata dagli economisti e avvenuta nella fase che va sotto il nome di globalizzazione, sia solo un mito. José Antonio Ocampo, direttore della Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi (ECLAC) in una conferenza tenutasi all'American economic association, nel 2001, dichiarò: "Negli anni 90 la crescita è stata molto inferiore rispetto ai tre decenni di sviluppo precedente(...)". (ECLAC). Entrambi sostengono che la produzione di ricchezza si sia concentrata in un ristretto numero di regioni del mondo, lasciando le altre a raccogliere le briciole.

Lo strumento di cui ci si serve per agire sui fattori di breve-medio termine è il cosiddetto “apparato dello sviluppo” che costituisce la cooperazione internazionale allo sviluppo. Il meccanismo di quest’ultima è quello di pianificare programmi di vario genere (in campi quali l’educazione, la lotta alla fame, la democratizzazione, ecc.) nei Paesi in via di sviluppo (PVS) e nei Paesi meno avanzati (PMA), al fine di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni con un basso indice di sviluppo umano, strumento utile a capire quale è il livello raggiunto dai rispettivi Stati nel reddito pro-capite, nell’ambito dell’istruzione e in quello sanitario.

L’apparato dello sviluppo è un insieme di organismi internazionali, agenzie governative di cooperazione bilaterale, organismi non governativi, istituzioni nazionali di pianificazione dello sviluppo, amministrazioni locali, centri di ricerca, fondazioni e università (Tommasoli, 2001). Esso vive grazie alle risorse economiche e finanziarie che i singoli Stati mettono a disposizione. In base ai dati forniti dall’OCSE riferiti al 2004, gli Stati Uniti risultano essere, in termini assoluti, di gran lunga il *donor* più *generoso* con una cifra destinata all’aiuto pubblico allo sviluppo (APS) pari a 19 miliardi di dollari, seguiti, molto indietro, da Giappone, Francia, Gran Bretagna e Germania. L’Italia si colloca a metà lista con 2,48 miliardi. In tutto, i Paesi OCSE hanno destinato all’aiuto pubblico allo sviluppo nel 2004 una cifra pari a 78,57 miliardi di dollari. Interessante è vedere la stessa classifica in termini percentuali, cioè l’incidenza in percentuale dell’APS sul prodotto interno lordo dei singoli Stati: gli Usa passano dal primo al penultimo posto con lo 0,16% , seguiti solo dall’Italia (0,15%). Gli Stati che destinano la quota maggiore di PIL sono i paesi nordici con in media lo 0,8%. Le Nazioni Unite pongono un livello medio molto più alto del presente: mentre oggi l’incidenza media è dello 0,25 sul PIL totale, l’obiettivo ONU è quello dello 0,7.

La logica di azione delle agenzie di cooperazione si è focalizzata sul progetto di sviluppo, definito come unità fondamentale che compone il programma, il piano e le politiche di sviluppo. Di centrale importanza sono il ciclo del progetto e il quadro logico, strumenti attraverso cui le istituzioni e le agenzie di cooperazione riescono ad esercitare un controllo sufficientemente stretto sul programma-progetto che si sta finanziando. I meccanismi che regolano le elargizioni degli aiuti ai PVS e PMA non

seguono criteri progressivi, cioè non si tende ad aiutare quegli Stati le cui condizioni sono più gravi in termini umanitari. Sembra che i canali degli aiuti siano direzionati da soggetti politici: non potrebbe spiegarsi diversamente il fatto che il Malawi⁶, ad esempio, riceva ogni anno 35 dollari di aiuti umanitari per abitante, le Antille Olandesi 295 dollari, la Striscia di Gaza 262, Cipro 63, l'Estonia 49 e l'Ungheria 42⁷.

Nel lungo periodo, l'azione svolta dalla comunità internazionale risiede in una serie di indicazioni dettate ai Paesi in via di sviluppo e Paesi meno avanzati al fine di creare strutture economiche e politiche adeguate alla competizione su scala globale.

Secondo il rapporto OCSE 2005 "*Making poverty reduction work*", un elevato e sostenibile tasso di crescita è essenziale per la riduzione della povertà. L'accento viene posto sull'importanza della stabilità macro-economica che serve per assicurare una crescita di lungo termine del reddito pro-capite. Le condizioni fondamentali per la crescita risiedono innanzi tutto in un ambiente pacifico e sicuro per gli investimenti: dunque ridurre le situazioni di tensione tra gruppi sociali rappresenta una delle prerogative necessarie per richiamare gli investimenti esteri diretti (FDI). Altre condizioni vengono individuate nella natura del sistema economico di ogni singolo Paese: l'OCSE raccomanda una liberalizzazione del mercato che risulta essere necessaria per il raggiungimento di innovazione, crescita e, di conseguenza, riduzione della povertà. Adeguarsi al mercato globale liberalizzando il sistema economico del singolo Paese vuol dire renderlo *omogeneo* con quello degli Stati da cui provengono gli investimenti. Nel sistema di mercato globale devono essere ridotte al minimo le incertezze e la politica deve agire affinché la sfera economica trovi ovunque ingranaggi oleati. Si richiede un sistema flessibile alle esigenze dell'economia ritenendo, in base ad attenti studi e proiezioni di dati, che in questa maniera i Paesi in via di sviluppo trarranno ampi benefici. Proiezioni alla mano, si

⁶ Il Malawi è uno degli Stati più disastrati dell'Africa sub-Sahariana. Il 76,1% della sua popolazione vive con meno di due dollari al giorno. Il 41,7% con meno di un dollaro al giorno. L'85% dei suoi 11,2 milioni di abitanti fa il contadino e vive in campagna. Il reddito annuo pro-capite è di 150 dollari. La speranza di vita media è di 37,8 anni. Il 14% degli abitanti in età riproduttiva è malato di Aids. (UNDP)

⁷ I dati sono stati forniti da una inchiesta del *The Economist* pubblicata nel 2005.

prevede che attraverso i processi di liberalizzazione ogni singolo Paese e regione, ricco o meno, ne trarrà vantaggio. Ad esempio, riferendoci sempre al rapporto OCSE sopra citato, se uno Stato come il Brasile attuasce le riforme indicate, esso guadagnerebbe 9,5 miliardi di dollari dalla liberalizzazione dei servizi, 4,2 da quella del settore manifatturiero e 178 milioni dall'agricoltura. Così accadrebbe anche per tutti i paesi in via di sviluppo.

Anche i Paesi OCSE ne trarrebbero ampi benefici con guadagni nell'ordine dei 350 miliardi di dollari con la liberalizzazione dei servizi.

Ai Paesi del cosiddetto Sud del mondo si chiedono sforzi anche in ambito politico e sociale: requisiti fondamentali per entrare in un processo di competizione leale globale sono, secondo l'OCSE, un sistema democratico, la valorizzazione dei diritti umani e una solida *governance*. Dunque la comunità internazionale lavora affinché siano create istituzioni democratiche e rappresentative, tentando di fare pressione in diversi modi (denunce politiche e sanzioni economiche) su quei governi che sono ritenuti non democratici e non legittimamente eletti. Un sistema democratico sarebbe anche necessario per prevenire le carestie: questo tipo di posizione è sostenuta dall'economista Amartya Sen secondo cui soltanto nei Paesi democratici esistono strutture informative, verifiche dell'andamento produttivo, dibattito pubblico e controllo da parte dell'opinione pubblica, che fanno sì che all'approssimarsi di una crisi una serie di canali di comunicazione e di intervento, insieme ad operazioni di emergenza, vengano attivati mettendo in azione forme di solidarietà e di soccorso (Sen, 1999).

Verso gli obiettivi del Millennio

Attraverso l'analisi degli ultimi dati dell'OCSE-DAC, possiamo vedere i progressi ed i risultati raggiunti nel 2002, anno mediano tra la situazione base del 1990 e quella a cui si vorrebbe arrivare nel 2015.

I Paesi in via di sviluppo potrebbero essere divisi in tre grandi gruppi in base ai progressi ottenuti in vista dei MDGs: molti Stati dell'Asia e del nord Africa sono sulla giusta strada per soddisfare l'obiettivo, nodo centrale nelle cause dei conflitti, del dimezzamento della povertà estrema entro il 2015.

I Paesi dell'Asia occidentale, l'America Latina e i Caraibi stanno facendo buoni progressi in alcuni ambiti quali l'educazione primaria, tuttavia non si può dire che siano a buon punto nella lotta alla povertà.

L'Africa sub-sahariana e i PMA nelle altre regioni sono molto lontani dal compiere adeguati progressi verso gli obiettivi del millennio.

Mentre, da una parte, c'è un ampio consenso sull'importanza dei MDGs, dall'altra ci si rende conto che una vasta area di mondo non compie progressi al ritmo al quale invece dovrebbe. I vari rapporti ci dicono che i passi verso la riduzione della povertà sono insufficienti, anzi molti Paesi hanno conosciuto un peggioramento della situazione. Sebbene alcune aree siano sulla strada giusta, tante altre, come l'Africa sub-sahariana, l'America Latina e i Caraibi non hanno visto alcun progresso. Nell'Asia occidentale la povertà è aumentata. I tassi di "sviluppo" sono del tutto insufficienti al raggiungimento degli obiettivi prefissati, specialmente se si osserva la situazione per regione. In termini assoluti però (cioè quelli relativi alla popolazione mondiale complessiva) dal 1990 al 2002 la percentuale di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno è passata dal 33% al 22,5%. La regione che di gran lunga ha cavalcato lo "sviluppo" è stata l'Asia orientale e sud orientale. L'Africa è l'unico continente dove la povertà non solo non diminuisce, bensì aumenta: negli ultimi 25 anni gli africani che vivono con meno di due dollari al giorno sono raddoppiati, raggiungendo i 345 milioni (UNDP).

In conclusione, osservando i numeri, si può affermare che molto poco è stato fatto se si considera l'andamento positivo dell'economia mondiale, specie negli anni Novanta. I Paesi poveri hanno premuto sull'acceleratore ma i ricchi li hanno distanziati ampiamente catalizzando la stragrande maggioranza della ricchezza prodotta a livello globale. Il PIL pro-capite degli Stati uniti è pari a 32 mila dollari nel 2003 e nello stesso anno,

secondo cifre delle Nazioni Unite, sono morte 58 milioni di persone per cause legate al sottosviluppo economico.

Molti studiosi insistono sull'allargamento graduale delle disuguaglianze su scala globale. Ian Robinson, per esempio, in un suo rapporto per il *Canadian Centre for Policy Alternatives*, del 1993, afferma:

“[G]lobal economic inequality has grown dramatically in the last 30 years. The United Nation Development Programme (U.N.D.P.) estimates that between 1960 and 1989, the countries containing the richest 20 percent of world's population increased their share of global G.N.P. from 70.2 to 82.7 percent, while the countries containing the poorest 20 percent of the world's population saw their share fall from 2.3 to 1.4 percent. In 1960, the countries with the top 20 percent received 30 times more than the countries with the bottom 20 percent; by 1989, the ratio had doubled to about 60:1...

The scale of the gap is even more striking if, instead of looking at the income of rich and poor *nation*, we look at that of rich and poor *people*. For the 41 countries for which the data necessary to make such a calculation were available, the U.N.D.P. estimates that the ratio of the incomes of the richest and poorest 20 percent of the world's people was about 140:1 in 1989.... [M]ore than half of the inequality between the richest and the poorest 20 percent of the world's *people* – the difference between the 1989 ratios of 60:1 and 140:1 – is a function not of income inequalities *among* nations, but of income inequalities *within* nations.”⁽⁸⁾

⁸ Ian Robinson, *North american trade as if democracy mattered: what's wrong with NAFTA and what are the alternatives?*, Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives/ Washington: International Labour Rights Education and Research Found, 1993. Di seguito la mia traduzione: “La disuguaglianza nell'economia globale è cresciuta drammaticamente negli ultimi 30 anni. L'UNDP stima che tra il 1960 e il 1989, i Paesi nei quali vive il 20% più ricco della popolazione mondiale hanno aumentato la loro quota di PIL dal 70,2 al 82,7%, mentre i Paesi nei quali vive il 20% più povero ha visto la sua quota cadere dal 2,3 al 1,4%. Nel 1960, i primi (i paesi con il 20% più ricco) ricevevano 30 volte di più dei secondi (i paesi con il 20% più povero); nel 1989 il rapporto era di 60 a 1. [...] L'entità delle differenze è anche più notevole se, invece di guardare al reddito delle nazioni povere e ricche, guardiamo a quello delle persone. Per i 41 Paesi per cui sono disponibili i dati necessari a questo genere di calcoli, l'UNDP ha stimato che il rapporto del reddito tra il 20% delle persone più povere e quelle più ricche del mondo era di circa 140 a 1, nel 1989 [...] Più della metà delle disuguaglianze tra il 20% più ricco e il 20% più povero delle

Secondo la Banca Mondiale, l'80% delle ricchezze mondiali è nelle mani di un miliardo di persone, cioè il 16 per cento dell'umanità. La maggior parte vive in Europa occidentale, Nord America e Giappone.

Non si è lavorato bene per sradicare la povertà, cioè una delle cause *necessarie* al deflagrare dei conflitti. “La finestra delle opportunità si sta rapidamente restringendo” dichiara un rapporto ONU, ammettendo che andando avanti di questo passo la situazione mondiale non migliorerà. Quella finestra diviene totalmente serrata se solo si pensa che nei prossimi 25 anni la popolazione dei Paesi in via di sviluppo aumenterà di un miliardo e mezzo, quella dei Paesi ricchi di cinquanta milioni. (Banca Mondiale).

Malgrado molti buoni propositi, si registra un fallimento delle politiche di sviluppo e della cooperazione nel sistema internazionale vigente. Esso può essere fatto risalire principalmente a due fattori: a) chi decide le politiche di sviluppo; b) lo sbilanciamento dei poteri nella comunità internazionale.

Per ragioni di coerenza della nostra analisi non ci addentreremo nella spiegazione del secondo punto. Tentiamo qui di fare un po' di luce sul primo fattore causante il fallimento.

Nel suo libro *La privatizzazione del mondo* (2002), Jean Ziegler sostiene che la situazione preoccupante in cui versa la larga maggioranza delle persone che abitano il pianeta Terra sia frutto di scelte politiche ed economiche precise, portate avanti da soggetti che governano il sistema internazionale in ambito sia politico che economico, direttamente attraverso l'azione delle già citate multinazionali che (malgrado l'OCSE abbia dato l'indicazione per dei comportamenti etici) agiscono al solo fine di massimizzare i profitti ed indirettamente attraverso le decisioni prese da istituzioni internazionali che rispecchiano i pesi specifici del sistema vigente.

Questa tesi è supportata dal filone degli *antisviluppisti*, guidati da Wolfgang Sachs, i quali sostengono che sono istituzioni considerate profondamente antidemocratiche - come il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e la *World Trade Organization*, per citare le più conosciute - ad avere il potere decisionale. Esse rappresentano gli interessi economici del

persone, è una funzione che non riguarda disuguaglianze di reddito *tra* nazioni, ma disuguaglianze di reddito *all'interno* delle nazioni”.

Nord del mondo e funzionano secondo la logica definita *one dollar one vote*. Questo fa sì che gli Stati Uniti detengano da soli il 17% dei voti e che i dieci Paesi più ricchi ne abbiano complessivamente più della metà. Nei cosiddetti Piani di aggiustamento strutturale presentati da queste istituzioni ai paesi poveri non c'è traccia dei punti indicati nei vari Rapporti sullo sviluppo umano redatti dall'UNDP.

Secondo il Nobel per l'economia Joseph Stiglitz, le istituzioni di Bretton Woods contribuiscono ampiamente alla miseria dei popoli del Terzo mondo, ripetendo sempre gli stessi errori ed isolandosi volontariamente dalla realtà. Il caso del Niger può esserci d'aiuto. La più grande fonte di ricchezza di quel Paese è costituita dai suoi venti milioni di capi di bestiame, che costituiscono anche la base dell'organizzazione socio-economica della nazione. Da tempo intere mandrie vengono distrutte da epidemie e parassiti causate da una ragione precisa. Il FMI ha imposto la privatizzazione dell'ufficio veterinario nazionale. La liberalizzazione impone prezzi che costringono milioni di famiglie ad aggiungersi ai miserabili che affollano le città in cerca di occupazione. Una situazione simile accade anche per il mercato dei polli e per quello dei prodotti alimentari che ha perso efficienza a causa della privatizzazione dei trasporti.

Quanto detto ci permette di giungere a conclusioni provvisorie importanti ai fini della nostra ricerca.

- Per estirpare quella che è una delle cause necessarie alla guerra - la povertà -, la comunità internazionale agisce esclusivamente secondo logiche di mercato, nella convinzione che la "mano invisibile" allocherà le risorse e la ricchezza nella maniera più giusta. Questa prerogativa dovrà essere supportata dalla presenza di istituzioni nazionali solide e democratiche;
- dall'altra parte si agisce attraverso logiche di pianificazione economica e sociale, che servono all'apparato dello sviluppo per controllare il corretto andamento dei programmi-progetti in atto.
- L'incidenza percentuale di ODA sul PIL è di gran lunga inferiore a quella indicata dalle Nazioni Unite.
- Considerando la grande ricchezza prodotta (anche se questo assunto non è da tutti accettato) e gli obiettivi del millennio, i risultati a cui si è giunti non

sono soddisfacenti: la povertà cronica persiste e la ricchezza non è distribuita adeguatamente.

- Si presume che - considerando che funzionano secondo la logica *one dollar one vote* e il ruolo che le imprese multinazionali si sono ritagliate all'interno della comunità in rappresentanza dei nuovi soggetti economici globali - le istituzioni preposte a prendere decisioni relative al processo di sviluppo dei Paesi poveri rappresentino gli interessi dei Paesi ricchi.

Capitolo 3

Le politiche di prevenzione dei conflitti

Negli ultimi anni è emersa, in tutta la sua evidenza, la relazione che intercorre tra sviluppo e conflitti nel dibattito in seno alla comunità internazionale e, più in particolare, all'apparato dello sviluppo, se non altro per le conseguenze economiche che lo scoppio di un conflitto ha all'interno del Paese in cui esso ha luogo e si propaga: il suo impatto sulla produzione, sul tenore di vita e sulle infrastrutture causa seri effetti sull'economia e sull'ambiente, spesso azzerando decenni di sforzi per lo sviluppo (Tommasoli, 2002). La presenza di un conflitto arresta qualsiasi forma di crescita; di contro, la persistenza di una condizione economica disastrosa pone le basi per il deflagrare del medesimo. Per i soggetti economici, che abitano la comunità internazionale al pari dell'apparato dello sviluppo, la *conditio sine qua non* per un avanzamento senza ostacoli della locomotiva economica globale è la creazione di un meccanismo perfettamente funzionante e di una assoluta omogeneità tale che il processo di globalizzazione possa raggiungere ogni angolo del mondo. In quest'ottica, il conflitto rappresenta una situazione da evitare. Per gli uomini che hanno in mente anche qualcosa di diverso dal profitto, siano essi del nord o del sud del mondo, la guerra rappresenta una delle più grandi catastrofi che individui, gruppi o società sono costretti ad affrontare nell'arco della loro esistenza. Istintivamente, la sensazione è che se la posizione dei soggetti economici non avesse offerto un approccio critico ai conflitti, quella dei secondi (apparato dello sviluppo e "società civile"), a mio parere condizione sufficiente per innescare politiche orientate alla pace, non avrebbe avuto la forza necessaria a innescare il passaggio - indicato da Kofi Annan - da una "cultura della reazione" ad una "della prevenzione" verso i

medesimi. Ufficialmente questa posizione è contenuta nel più importante documento che la comunità internazionale ha prodotto sulla prevenzione dei conflitti. Lo studio *Helping Prevent Violent Conflict*, redatto dall'OCSE nel 2001, afferma: "Il conflitto implica alti rischi e costi per il business, ed è quindi nell'interesse di quest'ultimo supportare gli sforzi che prevengono, risolvono ed evitano il sorgere di conflitti violenti". (OCSE-Dac, 2001, pag. 65).

Guerra e crescita economica sono connesse da un rapporto di causa ed effetto, o meglio da una relazione bilaterale simmetrica, in cui le variabili agiscono l'una sull'altra con eguale intensità. Il conflitto non solo mina tutte le strutture economiche, sociali e politiche preposte alla crescita di una società; esso è anche un buco nero che risucchia risorse finanziarie, che la comunità internazionale mette a disposizione per la risoluzione delle crisi. Strumenti adeguati orientati alla prevenzione vengono inseriti così da qualche anno tra le priorità delle azioni della cooperazione internazionale allo sviluppo: l'investimento di maggiori risorse nella prevenzione dei conflitti appare come un'azione basilare, non solo da un punto di vista economico, ma anche in termini di efficacia della cooperazione stessa. In termini numerici, secondo le stime della Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict i costi sostenuti dalla comunità internazionale per le guerre più recenti (Bosnia, Cambogia, El Salvador, Golfo Persico, Haiti, Rwanda, Somalia) ammontano a 199 miliardi di dollari. Secondo la stessa fonte, efficaci misure preventive avrebbero potuto comportare costi contenuti in circa 50 miliardi di dollari.

La guerra è una spesa insostenibile per qualsiasi soggetto. Anche quando il riferimento scivola sui conflitti inter-statali le indicazioni sono le stesse, quasi indipendentemente dalla forza dello Stato che intraprende una guerra. Secondo uno studio recentemente pubblicato da Stiglitz, il costo complessivo dell'impegno statunitense in territorio iracheno oscilla tra i mille e i duemila miliardi di dollari, una cifra nettamente superiore alle stime ufficiali del Pentagono. Le conseguenze per l'Iraq dovrebbero essere addirittura più onerose. I costi economici si aggiungono poi a quelli umani, che ci consentono di valutare comparativamente le conseguenze per i due Paesi coinvolti nel conflitto: dal suo inizio (19 marzo 2003), la guerra ha

provocato tra le 27.814 e le 31.348 vittime irachene⁹, contro le 2.210 americane.

I conflitti armati contribuiscono inoltre all'aumento del debito estero, in funzione della crescita delle spese militari.

Va aggiunto che molti Stati sono impossibilitati, per esempio, a prendere parte ai programmi orientati verso i Paesi poveri altamente indebitati¹⁰, dovendo ancora qualificarsi a causa della presenza dei conflitti oppure per seri problemi di *governance*.

Malgrado tutto indichi l'importanza di evitare un conflitto, le risposte della comunità internazionale vengono affidate quasi esclusivamente all'apparato dello sviluppo e alla cooperazione, tralasciando di affrontare una seria discussione sulle oggettive difficoltà dell'attuale capitalismo di innescare dinamiche di redistribuzione della ricchezza. Se questo non bastasse, lo stesso apparato dello sviluppo deve affrontare dei problemi strutturali che causano la scarsa efficienza delle politiche di aiuto.

I limiti intrinseci e la poca lungimiranza con cui l'apparato dello sviluppo ha prodotto la sua azione, hanno radici profonde. Da una parte, l'approccio tecnocratico della cooperazione stessa verso le situazioni di conflitto ha contribuito a sottovalutare variabili che dovrebbero avere un ruolo di primo piano. Agire prescindendo da un'indagine antropologica ha creato una serie di squilibri all'interno delle operazioni umanitarie in aree potenziali di conflitto. Dall'altra, le nuove guerre hanno messo in evidenza l'inadeguatezza degli strumenti e degli sforzi della comunità internazionale: il riferimento è rivolto all'impiego dei sistemi di allerta rapida e della conseguente capacità di reagire a chiari segnali provenienti da aree a rischio. Del resto, quando vi erano le condizioni per agire, è venuta a mancare la volontà politica da parte dei soggetti coinvolti. Si cita a supporto di questa valutazione la dichiarazione di Kofi Annan, all'apertura della conferenza internazionale sulla prevenzione del genocidio a Stoccolma il 27 gennaio del 2004: "Non ci sono problemi o doveri più importanti che riguardano il

⁹ Per quanto riguarda questa cifra ricordiamo che le stime presentate da fonti irachene sono nettamente superiori: si parla di un numero di vittime irachene compreso tra le 100 mila e le 200 mila.

¹⁰ L'iniziativa a cui si fa riferimento è la *Highly Indebted Poor Countries –HIPC*. Per saperne di più: <http://worldbank.org/hipc>

nostro impegno di quello della prevenzione del genocidio. Gli eventi degli anni novanta sul territorio della ex-Jugoslavia e Ruanda sono particolarmente vergognosi. La comunità internazionale aveva gli strumenti per impedire quanto accaduto, ma ne è mancata la volontà”. Oggi, comunque, registriamo un lento e graduale cambiamento di prospettiva e di visione nella definizione del ruolo della cooperazione allo sviluppo riguardo ai conflitti violenti, specie se si fa riferimento all’importanza che le dimensioni partecipative hanno conquistato.

Alcune analisi¹¹ hanno maggiormente inciso sull’elaborazione di nuove linee guida che la cooperazione internazionale ha fatto proprie in relazione ai conflitti armati. I risultati di queste ed altre ricerche permettono di individuare alcune costanti nei processi di conflitto violento e che si propongono come elementi costitutivi di un nuovo quadro analitico per il quale la cooperazione internazionale sta ridiscutendo le proprie modalità di azione. I risultati a cui si è giunti possono essere così riassunti (Tommasoli 2002):

- *Impatto sulla popolazione.* I conflitti armati interni ad una nazione determinano una proporzione tra vittime civili e popolazione totale compresa tra il 40 e l’80 per cento. Colpire i civili rappresenta una strategia propria delle “nuove guerre” volta a indebolire le istituzioni sociali della parte avversa ed annichilire quelle dell’intera società civile, eliminando la presenza di ogni condizione pacifica di mediazione.

¹¹ Le analisi a cui si fa riferimento sono state elencate anche da Massimo Tommasoli nella rivista *Africa*, nell’articolo intitolato *Conflitti, pace e sviluppo in Africa: il ruolo della cooperazione internazionale*. Marzo 2002.

Le analisi sono sei: 1) quella realizzata congiuntamente da vari donatori e pubblicata dalla cooperazione danese sulla valutazione della risposta della comunità internazionale alla crisi ruandese. 2) gli studi condotti dal Centro Sviluppo dell’OCSE sul rapporto tra conflitto e crescita in Africa. 3) la ricerca del Wider dell’Università delle Nazioni Unite (UNU) sulle emergenze umanitarie complesse. 4) gli studi della International Peace Academy sulle agende economiche delle guerre civili. 5) i lavori diretti da Paul Collier alla Banca Mondiale sulle cause e sulle conseguenze economiche delle guerre civili. 6) il lavoro pubblicato dalla Queen Elizabeth House di Oxford sulle conseguenze economiche e sociali dei conflitti e sul loro impatto sullo sviluppo e sul sottosviluppo.

- *Dimensioni territoriali.* Malgrado i conflitti presi in esame dalle ricerche siano interni ad una unica nazione, essi presentano interconnessioni regionali e globali che causano un effetto moltiplicatore sui Paesi confinanti.
- *Incastonamento delle strutture economiche, politiche e sociali locali.* La presenza di variabili sociali e culturali proprie del contesto del conflitto influenzano la concreta manifestazione e riproduzione delle forme di conflitto violento. La violenza politica viene assimilata dalle strutture sociali e si afferma come unica via di mediazione.
- *Emergenze umanitarie complesse.* Questa espressione definisce le crisi multidimensionale che vedono, oltre allo scontro armato, la presenza di malattie, fame e movimenti di popolazione su larga scala. La ricerca dell'UNU Wider afferma che le emergenze umanitarie complesse hanno visto un sensibile incremento negli anni Novanta, principalmente per sei fattori: 1) Stagnazione economica e declino del reddito nei PVS nel corso degli anni 80; 2) Grandi disuguaglianze in termini di reddito che hanno contribuito ad altre tipologie di discrepanze; 3) Inflazione e perdita di potere d'acquisto, con conseguente malcontento popolare specie nei Paesi poveri; 4) Discutibili strategie delle elites al fine di contenere le situazioni suddette; 5) Centralità militare che alimenta i conflitti e incrementa la povertà; 6) Tradizione di intensa violenza politica che caratterizza determinate società.
- *Economia politica dei conflitti.* Le motivazioni originarie di alcuni conflitti possono mutare nel tempo. Si può affermare che la trasformazione dei conflitti sia connessa all'emergere di forti interessi economici per il perseguimento dei quali si saldano alleanze tra soggetti locali ed internazionali.
- *Legittimità dello Stato e governabilità.* I conflitti svolgono un ruolo chiave nel rapporto tra elites e controllo degli apparati dello Stato. Questo subisce costanti processi di delegittimazione che incidono sulla *governance* e sulla sua reale capacità di garantire la sicurezza dei propri cittadini.

Linee guida della comunità internazionale sulla prevenzione dei conflitti

Nel corso degli anni Novanta ha avuto luogo quel processo di ripensamento dell'approccio tecnocratico che fino a quel momento la cooperazione internazionale aveva avuto nei confronti dei conflitti. È la comunità internazionale tutta che, per la serie di ragioni elencate fin qui, inizia ad attribuire crescente importanza nelle proprie dichiarazioni di intenti al rapporto tra conflitti e sviluppo.

I primi segni del cambiamento iniziano ad assumere rilevanza già nei documenti ufficiali dei vertici di Copenaghen sullo sviluppo sociale e di Pechino su donne e sviluppo, ambedue organizzate dalle Nazioni Unite nel 1995. Questi anni rappresentano il punto di partenza per un cambiamento di posizione riguardante la natura dei conflitti e il ruolo che la comunità internazionale deve svolgere al fine di prevenirli, ferma restando la fiducia nel sistema economico vigente e nelle organizzazioni preposte alla sua salvaguardia. Le risoluzioni e dichiarazioni più incisive e significative furono assunte dal DAC dell'OCSE, dalle Nazioni Unite con la posizione del Segretario Generale e dall'Unione Europea.

Ocse-Dac

L'OCSE è stata la prima organizzazione a presentare il punto di vista dei principali Paesi *donor* sul ruolo potenziale della cooperazione allo sviluppo per la promozione di dinamiche di pace in contesti vulnerabili al conflitto o in Paesi in via di sviluppo colpiti da conflitti violenti (OCSE- Dac, 2001, parte II). Quelli a cui giunse nel 1997, furono i risultati di un lavoro cominciato due anni prima dal Dac (Development Assistance Committee, comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE) ed ebbero influenza su tutta la comunità internazionale.

Oggi il documento si presenta composto da oltre 150 pagine, divise in due parti: la prima, più recente in ordine di tempo, *Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners* pubblicata nel 2001, rappresenta il supplemento al lavoro originario diffuso nel 1997. Essa ha la forza di delineare alcune nuove sfide e presentare approcci diversi alla questione del conflitto rispetto a quelli contenuti nella seconda parte (in realtà scritta e pubblicata precedentemente, 1997). Quest'ultima, *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*, ha guidato il lavoro nel campo in questione negli ultimi dieci anni, andando al di là dell'approccio classico della cooperazione allo sviluppo nei confronti delle pratiche ed attività di assistenza. Quando fu presentato, il lavoro del Dac venne definito un "work in progress", in virtù del fatto che identificava aree che sarebbero state sviluppate ulteriormente in seguito.

I lavori per la prima parte furono presieduti dal Ministro degli Affari esteri svedese Marika Fahlén e basati sulla Task Force del Dac del 1995. Dal 2001 il lavoro del Comitato sulla prevenzione dei conflitti è stato seguito da un *network* coordinato da Roberto Toscano, allora Ministro degli Affari esteri italiano. Tra gli esperti che hanno preso parte al progetto era presente Massimo Tommasoli. Lo studio e l'analisi per la seconda parte furono presieduti da James H. Michel, ex presidente del Dac, assieme a Paul Sciarone, Ministro degli Affari esteri olandese, e a Claudio Spinedi, della Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo del nostro Ministero degli esteri.

Per coerenza cronologica iniziamo l'analisi da quella che è divenuta la seconda parte del più ampio lavoro del 2001, cioè dal documento originario del 1997, *Conflict, Peace and development cooperation on the Threshold of the 21st Century*.

Divisa in sei capitoli, questa parte rivela un approccio condiviso alla cooperazione allo sviluppo, che può giocare un ruolo vitale nella prevenzione dei conflitti e nel peacebuilding. Una nozione chiave è l'idea di "stabilità strutturale", che mira a conseguire "gli obiettivi interdipendenti e mutuamente rinforzanti della pace sociale, del rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani, dello sviluppo sociale ed economico, sostenuti da istituzioni politiche dinamiche e rappresentative capaci di gestire il mutamento e di risolvere dispute senza ricorrere al conflitto violento" (Dac,

2001, pag. 86). Si afferma la posizione secondo cui le guerre hanno ritardato o impedito lo sviluppo di molti Paesi, abbattendosi in modo particolare su quelli più poveri: le spese militari hanno assorbito una quota eccessiva di risorse, giocando un ruolo prioritario rispetto ai più produttivi investimenti pubblici e le risposte alle emergenze complesse sono divenute la voce più consistente nei bilanci della cooperazione allo sviluppo. Aiutare le società a rafforzare la propria capacità di gestire situazioni di crisi senza la violenza diviene, d'ora in avanti, un fondamento per lo sviluppo sostenibile. Per giungere a questo risultato il Dac fornisce una serie di raccomandazioni.

Innanzitutto si afferma un principio fondamentale, che appare quasi la chiave di accesso ad una nuova fase della cooperazione, il fatto cioè che i Paesi in via di sviluppo vengano considerati in maniera definitiva come gli unici responsabili del proprio sviluppo, superando quell'approccio gerarchico ed eurocentrico che è stato dominante per molti anni, dal discorso del presidente Truman del 20 gennaio 1949 in poi. Il documento parla di *lessons learned*, facendo riferimento ad una serie di cambiamenti che devono subentrare nell'azione dell'apparato dello sviluppo, in virtù degli errori ed atteggiamenti sbagliati assunti in precedenza. L'azione della comunità internazionale deve essere volta ad aiutare i popoli dei rispettivi Paesi a rafforzare le proprie capacità di autogoverno: questo processo deve essere portato avanti in modo imparziale, cioè senza agevolare l'avanzare di un gruppo piuttosto che un altro, e incoraggiando un'ampia partecipazione popolare all'interno dei meccanismi che regolano la struttura della società.

Particolare enfasi viene posta sul ruolo delle donne nella risoluzione dei conflitti. La loro piena integrazione nelle fasi di tale processo ha, quale obiettivo, l'aumento delle opportunità per costruire una società equa e giusta. Il concetto di "stabilità strutturale" racchiude tutti questi elementi.

Altre raccomandazioni sono volte a migliorare il coordinamento e l'efficacia dell'azione della cooperazione. I sei capitoli toccano una vasta gamma di argomenti correlati ai principi suddetti. Si parte dalla necessità di comprendere i conflitti violenti, le loro condizioni strutturali, le loro dinamiche e la natura dei fattori scatenanti, le loro cause di fondo ed i legami che esse hanno con lo sviluppo. Il documento accoglie gli approcci che spiegano le cause necessarie allo scoppio di un conflitto armato e ai quali questa ricerca fa riferimento: problemi legati alla crescita economica,

che da sola non può rappresentare una soluzione soddisfacente, bensì deve essere guidata attraverso meccanismi di redistribuzione efficienti, volti a ridurre le disparità socio-economiche. Allo stesso modo vengono considerate le differenze etniche intervenienti, viste non come fonti di conflitto ma come elementi sfruttabili e manipolabili da leader politici al fine di agitare le opposte fazioni e conquistare il potere.

Un tema su cui viene posta particolare attenzione è rappresentato dai meccanismi di coordinamento all'interno della comunità internazionale e di adattamento degli interventi alle caratteristiche sociali e culturali delle aree nelle quali si agisce. Si richiede una diversa organizzazione dei canali che legano i soggetti operanti nel campo dello sviluppo, accompagnata da una azione che rafforzi l'efficienza della prevenzione. Si fa riferimento al supporto a provvedimenti presenti negli accordi di cessate il fuoco, agli embarghi posti dalle Nazioni Unite sul commercio di armi. Si richiede inoltre uno sforzo di coerenza e trasparenza nelle iniziative riguardanti le azioni di prevenzione dei conflitti.

Per verificare la rilevanza delle linee guida approvate nel lavoro del 1997, il Dac ha continuato la sua riflessione sulle implicazioni dei conflitti violenti per l'aiuto pubblico allo sviluppo, organizzando nel 1999-2000 una serie di consultazioni regionali in Africa, America Latina ed Asia/Pacifico, alle quali hanno partecipato tutti i membri dell'apparato dello sviluppo. Quegli appuntamenti diedero la possibilità di evidenziare alcuni punti di frizione nelle operazioni di aiuto ed in particolare in quelle volte alla prevenzione degli scontri violenti. A questo proposito, l'analisi avanzata nel 2001 da Wallensteen, Heldt, Anderson, Stedman e Wantchekon ha messo in evidenza la tendenza dei Paesi donatori a ridurre la propria assistenza nei periodi di maggiore necessità che coincidono, ad esempio, con le elezioni politiche in una fase post-conflitto, senza tenere conto della particolare vulnerabilità istituzionale nei processi di ricostruzione all'indomani di una guerra.

Le conclusioni di tale riflessione sono state fatte proprie dall'integrazione alle linee guida del 1997, ossia la *Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners*, 2001.

Il lavoro fissa otto principi qualificanti ai quali dovrebbe ispirarsi l'azione delle agenzie di cooperazione internazionale (Dac 2001, pag. 15; traduzione, Tommasoli, 2002):

- 1) Riconoscere le potenzialità e i limiti della comunità internazionale nelle azioni volte ad incoraggiare la pace e scoraggiare il sorgere di conflitti violenti;
- 2) Usare approcci costruttivi e creativi che forniscono incentivi alla pace;
- 3) Apprendere le lezioni dalle esperienze relative alla necessità di politiche coerenti, per fare il massimo bene ed evitare di colpire o penalizzare involontariamente le vittime dei conflitti;
- 4) Assicurare trasparenza da parte dei donatori in merito alle proprie intenzioni ed ampliare il dialogo con i partner a tutti i livelli per favorire la *ownership* delle soluzioni di possibili mediazioni;
- 5) Continuare a sostenere iniziative di costruzione di pace anche quando si abbia la percezione che efficaci processi di pace siano stati avviati;
- 6) Coinvolgere attivamente donne, uomini e giovani nei processi decisionali;
- 7) Garantire la flessibilità dell'azione esterna nel quadro di una visione a lungo termine;
- 8) Rinforzare le capacità locali per influenzare le politiche pubbliche e per ridurre e prevenire l'esclusione sociale e politica.

Particolarmente significativo, oltre naturalmente gli otto punti sopra elencati, è il capitolo *Working with business*, riguardante il ruolo dell'economia di mercato.

Si sostiene che “favorire la costruzione di un settore privato è una componente basilare nel lungo periodo per la prevenzione dei conflitti”.(Dac 2001, pag. 65). Il settore privato è considerato alla pari di quello pubblico e degli aiuti allo sviluppo in relazione alle guerre: costruire una partnership di *donor* legate ad esso (*business donor partnership*) rappresenta un nuovo campo di sfida per la cooperazione internazionale. Vengono elencate una serie di aree di azione nelle quali la cooperazione allo sviluppo dovrebbe agire al fine di agevolare il funzionamento dei meccanismi del settore

privato in zone di crisi. Le raccomandazioni ai Paesi *donor* consistono, per esempio, nel supportare la capacità dei governi *recepient* nel definire o rafforzare il quadro legale nazionale e fare proprio un regime di *governance* in linea con le norme internazionali, al fine di garantire la responsabilità delle *corporations* che agiscono sul territorio; supportare gli sforzi al fine di trovare soluzioni per particolari richieste degli abitanti locali; fornire assistenza al rafforzamento della legislazione nazionale su lavoro e standard ambientali. Tutte le raccomandazioni si richiamano ad un “codice etico” proposto dal Dac per i soggetti privati, che prevede il rispetto di temi quali la responsabilità sociale delle imprese e l’attuazione delle cosiddette buone pratiche.

Nelle conclusioni del documento del 2001, il Comitato per lo sviluppo dei Paesi OCSE afferma che una pace duratura rappresenta un principio fondamentale per la democrazia e per tutti gli aspetti che caratterizzano questo sistema politico (uguaglianza di genere, rispetto delle leggi, ecc.), in un contesto di sviluppo sostenibile e di economia di mercato sana e aperta. La consapevolezza delle difficoltà che si frappongono al raggiungimento di questi obiettivi non elude, però, la necessità di approfondire le analisi del conflitto e la costruzione di una cultura di prevenzione. “Un’ampia gamma di solide partnership tra apparato dello sviluppo e governo, società civile, incluse le organizzazioni delle donne, e settore privato nei Paesi in via di sviluppo, sono le chiavi per un successo delle azioni [della cooperazione] e per la sicurezza umana”. (OCSE-Dac, 2001, pag. 70).

Tutto questo comporta che le agenzie dello sviluppo acquisiscano la consapevolezza che lavorare di concerto con attori interni ed esterni al Paese in cui si interviene è una delle condizioni necessarie alla riuscita della loro azione, che deve essere volta anche al tentativo di smantellamento di tutte quelle variabili che possono contribuire a perpetuare la violenza.

Nazioni Unite

La posizione più netta sul ruolo della comunità internazionale nella prevenzione dei conflitti, nell’ambito delle Nazioni Unite, è stata assunta dal

Segretario Generale Kofi Annan nel rapporto presentato al Consiglio di Sicurezza il 7 giugno 2001.

Il rapporto affronta diverse tematiche toccate in otto capitoli, compresi quello introduttivo e conclusivo. Scritto su invito del Consiglio di Sicurezza al Segretario Generale, l'elaborato si propone due obiettivi esposti da Annan. Innanzitutto si vogliono valutare i progressi raggiunti dalle Nazioni Unite nella loro capacità di prevenire conflitti. Si sottolinea l'importanza di una maggiore coerenza nell'azione dei donatori e nell'ambito del sistema ONU, di cui vengono analizzati punto per punto il ruolo dei diversi apparati (dall'Assemblea Generale al Consiglio di Sicurezza, dal Consiglio Economico e Sociale alla Corte di Giustizia Internazionale) nelle azioni di prevenzione di conflitti.

Il rapporto avanza delle raccomandazioni al fine di migliorare il funzionamento del sistema ONU: viene richiamata la necessità di un maggiore coordinamento tra i vari attori che intervengono sulla scena del conflitto, quali le organizzazioni regionali, quelle non governative e il settore privato.

Il documento insiste sul passaggio da una “cultura della reazione” ad una “cultura della prevenzione”, partendo dal presupposto che l'impegno delle Nazioni Unite in questa direzione non è nuovo, se si considerano i molti programmi che con successo hanno contenuto l'escalation di potenziali situazioni di crisi gravi. La sfida più grande è trovare il modo per coordinare l'azione del potenziale in mano all'ONU, senza ricorrere necessariamente all'impiego di nuove risorse.

Vengono indicate sei premesse tecniche che si rifanno ai principi del diritto internazionale, necessarie alla comprensione di quanto viene sostenuto:

- 1) La prevenzione dei conflitti, stabilita dal quarto punto della Carta delle Nazioni Unite, è uno degli obblighi principali degli Stati Membri.
- 2) La prevenzione dei conflitti è competenza dei governi nazionali, le cui azioni trovano un importante sostegno ausiliario nella mobilitazione della società civile. Il principale compito delle Nazioni Unite e della comunità internazionale è quello di supportare gli stati nazionali nell'azione di prevenzione e assistere la costruzione di capacità specifiche in questo campo.

- 3) L'azione di prevenzione dovrebbe cominciare il prima possibile al fine di essere maggiormente incisiva. Uno dei principali scopi della prevenzione dovrebbe essere quello di indirizzare le cause strutturali di carattere socio-economico, culturale, ambientale ed istituzionale affinché non si inneschino dinamiche rivolte verso il conflitto.
- 4) Un'effettiva strategia preventiva richiede un approccio esteso che comprenda misure di breve e lungo termine in ambito politico, diplomatico, umanitario, istituzionale, dei diritti umani e dello sviluppo. Queste misure devono essere prese dalla comunità internazionale di concerto con attori nazionali e regionali.
- 5) La prevenzione dei conflitti e la ricerca di uno sviluppo equo e sostenibile sono attività complementari. Investire nella prevenzione dei conflitti deve essere considerato un investimento per lo sviluppo sostenibile.
- 6) Una strategia preventiva di successo dipende dalla qualità della cooperazione tra molti soggetti delle Nazioni Unite, inclusi l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Segretario Generale, il Consiglio Economico e Sociale, la Corte di Giustizia Internazionale e le varie agenzie, uffici, fondi e programmi, così come le istituzioni di Bretton Woods. Le Nazioni Unite non rappresentano il solo attore nel campo della prevenzione[...] Quindi, gli Stati membri, le organizzazioni internazionali, regionali e sub-regionali, il settore privato, le Ong, ed altri attori della società civile, hanno anch'essi un ruolo importante da giocare in questo campo (Annan, 2001, pag. 2).

Kofi Annan sottolinea più volte che la prevenzione dei conflitti è fondamento del mandato delle Nazioni Unite: “è tempo” dice “di tradurre la retorica in azioni concrete. Spero che saremo capaci di lavorare insieme allo sviluppo di road map nelle quali siano presenti le raccomandazioni contenute in questo rapporto [...] Le Nazioni Unite e gli Stati membri dovranno essere protagonisti della costruzione di una cultura di prevenzione [...] Questo rapporto segna un inizio in quella direzione”.¹²

¹² Il documento che è stato considerato è il seguente:

Altri documenti sottolineano l'interesse delle Nazioni Unite al tema in questione. Tra questi va ricordato il "Rapporto Brahimi" (ONU, 2000) che focalizza la sua attenzione non tanto sul ruolo della comunità internazionale nella prevenzione, quanto sulle operazioni di peacekeeping e peacebuilding. Sotto la richiesta del Segretario Generale, il gruppo guidato dall'ex Ministro degli esteri algerino ha identificato una serie di elementi interni al sistema delle Nazioni Unite, fino al suo completo ripensamento, che possono permettere una maggiore efficienza alle operazioni di mantenimento della pace. Il rapporto¹³ propone un approccio olistico al peacekeeping, uscendo dalla visione tradizionale propriamente cartesiana che caratterizzava le azioni fino a quel momento. In seguito alla pubblicazione del rapporto, il *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) ha fatto propri nuovi approcci alla sicurezza, che si appoggiano ad un differente ruolo delle forze civili di polizia, la cui azione è concorrente a quella delle forze militari. Viene sottolineato il ruolo delle polizie locali. Ugualmente rilevante per la cooperazione allo sviluppo risulta la raccomandazione in favore di una migliore integrazione dell'assistenza elettorale nell'ambito di una strategia più ampia a sostegno della capacità di *governance* del Paese (Tommasoli, 2002).

Attualmente sono in atto 16 operazioni di mantenimento della pace, in diverse aree del mondo. Il personale civile e militare impegnato raggiunge circa le 56 mila unità, i bilanci approvati dal primo luglio 2004 al trenta giugno 2005 prevedono una spesa di 4,47 miliardi di dollari. In una lista redatta dall'ONU nel 2004, che illustra i primi 35 Paesi che maggiormente contribuiscono al serbatoio umano per le operazioni di peacekeeping, 26 provengono dal Sud del mondo.

Unione Europea

A/55/985 – S/2001/574; 55° sessione "Rapporto del Segretario Generale sul lavoro dell'Organizzazione", 7 Giugno 2001.

¹³ A/55/305 – S/2000/809

L'Unione europea rappresenta di per sè un progetto di pace. Per i padri fondatori, da Monnet a Spinelli, essa nasce allo scopo di prevenire la cruda realtà della guerra che aveva dilaniato il continente due volte nel giro trent'anni. A differenza dei soggetti della comunità internazionale analizzati precedentemente, essa costituisce un corpo politico a tutti gli effetti, composto da Stati sovrani che hanno propri interessi ed aspirazioni, legati da una storia e una cultura comune: l'organizzazione su scale regionale, la presenza di una moneta unica, la volontà di parlare attraverso una sola voce in politica estera, dà l'idea di una formazione straordinariamente innovatrice.

Nel suo libro *Il sogno europeo*, Jeremy Rifkin afferma che per comprendere il fine ultimo dell'azione che sta lentamente conducendo alla costituzione di una Europa unita e coerente, è necessario un grande sforzo d'immaginazione poiché essa è così diversa da qualsiasi altra esperienza maturata nella storia delle società umane, che risulta difficile comprendere appieno il significato politico che essa rappresenta. La politica estera europea si fonda sulla diffusione della pace, anziché sull'accumulazione del potere: è in questa direzione che si dipanano le azioni esterne della UE.

La Politica estera e di sicurezza comune (PESC) si fonda su due pilastri operativi: la ridefinizione di un ruolo delle forze armate, svincolato dalla vecchia idea di difesa territoriale dello Stato-nazione e legato alla nuova idea transnazionale di intervento umanitario e a tutela della pace; l'impiego degli aiuti economici come strumento della suddetta politica per garantire una maggiore cooperazione fra i popoli e le nazioni. Questi due assunti sono la piattaforma da cui partire nella nostra analisi sul ruolo della UE nella prevenzione dei conflitti. Essi vengono espressi nel documento che più di altri può essere considerato rappresentativo delle politiche di prevenzione: la *Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti*, datata Bruxelles 11 Aprile 2001. Esso è diviso in due parti distinte riguardanti le tematiche di prevenzione nel breve termine (*Reacting quickly to nascent conflicts*) e quelle nel lungo termine (*Projecting stability*).

La risoluzione dei conflitti è l'elemento portante della preparazione militare europea: nell'ultimo mezzo secolo gli Stati membri della UE hanno fornito l'80% delle forze di interposizione nelle missioni di pace, e oltre il 70% dei

fondi per la ricostruzione¹⁴. L'obiettivo delle operazioni militari europee è quello di fermare la violenza e creare le condizioni per un accordo di pace praticabile. Le forze armate assumono nuove e rivoluzionarie dinamiche di comportamento: il fine non è più quello di provocare al nemico il maggior numero di perdite possibili, bensì minimizzarle da entrambe le parti. "Il militare di oggi deve essere disposto a morire per l'umanità, non più per il proprio Paese", afferma Mary Kaldor, docente di Global Governance and Human Rights alla London School of Economics. I Paesi della UE-25 partecipano con proprie truppe a missioni di pace dieci volte più degli Stati Uniti, e questo impegno contraddice la convinzione tipicamente americana che l'Europa preferisca delegare all'America l'intervento nelle aree di conflitto. In ogni caso lo scopo dell'azione militare, in passato fatto proprio solo ed esclusivamente dalle Nazioni Unite, non è più quello della conquista, ma piuttosto proteggere i diritti umani.

Per le questioni propriamente tecniche, come afferma la Comunicazione del 2001, la UE dovrebbe migliorare la sua capacità di "reazione rapida" nelle zone in cui sembra più pericolosa la spirale del conflitto: questo richiede chiaramente un efficiente sistema di *early warning*. Nelle situazioni di pre-crisi possono essere usati molti strumenti che prevedono una varietà di opzioni: si va dal dialogo politico all'uso della Forza di Reazione Rapida (FRR), includendo anche corpi civili (CCPE) nei meccanismi di gestione delle crisi. Tutte queste pratiche volte alla prevenzione dei conflitti possono essere migliorate, ma devono avere una base solida nella linea politica comune a tutti gli Stati membri.

Malgrado le motivazioni ideali, l'Europa non ha ottenuto risultati brillanti: gli interventi militari europei sono stati in larga misura deludenti e non hanno fermato le ostilità. Particolarmente imbarazzante è stata la situazione creatasi nel conflitto bosniaco nel 1992 e nella guerra del Kosovo alla fine dei Novanta: le forze armate europee hanno dimostrato di non avere la capacità di imporre la propria volontà ad eserciti male equipaggiati.

L'altro pilastro della PESC è l'aiuto allo sviluppo: la prevenzione dei conflitti rappresenta per l'Europa parte integrante delle politiche di riduzione della povertà e di sviluppo sostenibile. Le azioni della UE devono

¹⁴ Isabelle Ioannides, *The European Rapid Reaction Force*, Bonn International Center for Conversion (BICC), settembre 2002, pag. 8.

contribuire a contrastare l'emergere di cause necessarie allo scoppio del conflitto: l'Europa cerca di porre le basi di un mondo più stabile attraverso azioni volte all'integrazione regionale e ai legami commerciali, tematiche che possono essere sviluppate solo nel lungo periodo. Politiche di sviluppo, aiuti umanitari e programmi di cooperazione forniscono gli strumenti di maggiore forza a sua disposizione, al fine di sradicare le cause di fondo dei conflitti. Nel suo insieme, essa rappresenta il maggiore donatore nel campo della cooperazione fornendo più della metà dell'aiuto globale allo sviluppo. Nel 2003 la cifra stanziata a questo fine ha raggiunto i 30 miliardi di euro; l'assistenza è stata fornita a più di 160 paesi. La cooperazione comunitaria con i Paesi in via di sviluppo si attua attraverso cinque comitati di finanziamento geografici: il Comitato FES per i Paesi ACP (Asia, Caraibi, Pacifico), ALA per Asia ed America Latina, MED per i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, CARDS per quelli dell'area balcanica, infine il Comitato TACIS per i Paesi dell'Europa orientale, l'Asia centrale ed il Caucaso.

Oltre alla cooperazione economica, un altro approccio alla prevenzione dei conflitti è quello di ricercare modalità di azione più efficaci per indirizzare i cosiddetti *cross-cutting issues*, i quali possono contribuire all'inasprimento di tensioni in direzione del conflitto. I più significativi sono il traffico di droga, delle armi, le risorse naturali, il degrado ambientale, i flussi di popolazione, il traffico di esseri umani e gli interessi del settore privato in aree instabili, tematiche verso le quali la UE ha la possibilità di agire con l'utilizzo di strumenti a propria disposizione: si va dal dialogo politico agli accordi con Stati o regioni, dalle misure economiche e commerciali alla assistenza, dal supporto macro economico all'intervento in situazioni di emergenza¹⁵.

È significativa la posizione assunta dalla Commissione Europea (presente nella Comunicazione del 2001) nei confronti della situazione economica mondiale, rappresentata dalla globalizzazione: dopo l'elogio mosso nei suoi confronti, giustificato dal fatto che "essa ha portato ricchezza e nuove opportunità alla maggior parte dei Paesi e degli individui, ed ha aiutato la crescita di governi democratici", il documento parla chiaramente di "lato

¹⁵ Commissione Europea- Unità di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, *Civilian instruments for EU crisis management*, Aprile 2003.

oscuro della globalizzazione”. “Il commercio internazionale sta fallendo nell’operazione di riduzione del divario tra quelli che ne beneficiano e i miliardi di individui abbandonati nella miseria e nello squallore”. Gli Stati da soli non possono risolvere problemi di tale portata attraverso i classici strumenti della diplomazia bilaterale, ma si rendono necessarie operazioni di cooperazione internazionale ed azioni multilaterali di nuovo ordine. La UE tenderà quindi a rafforzare la sua cooperazione con i partner internazionali attivi nel campo della prevenzione dei conflitti, quali USA, Canada, Giappone, Russia e Norvegia, e le principali organizzazioni internazionali come ONU, OSCE e le Ong, al fine di combattere le cause considerate necessarie al deflagrare dei medesimi.

In un elenco, le Commissione Europea ha reso note quelle che sono considerate *root causes*: povertà, stagnazione economica, ineguale distribuzione delle risorse, deboli strutture sociali, oppressione dei diritti delle minoranze, ingiustizia sociale. Si noti come esse siano perfettamente coincidenti con quelle espresse nel primo capitolo dai filoni di ricerca più recenti.

Nei vari documenti vi è la chiara consapevolezza che la UE debba sentire la responsabilità di provare ad indirizzare tutte le tematiche che generano o contribuiscono allo scoppio del conflitto. “L’Unione Europea è nelle condizioni di fare questo”, si legge, è nelle condizioni di farlo poiché possiede gli strumenti e l’autorità per avere un impatto reale e significativo sull’ambiente nel quale agisce. Dall’altra parte è presente la convinzione che si debba migliorare l’efficienza dell’azione attraverso un mix di strumenti che muti di contesto in contesto, senza mai perdere di vista la coerenza delle proprie operazioni.

Riassumiamo i punti salienti delle tre istituzioni:

OCSE:

- Le guerre hanno ritardato o impedito lo sviluppo dei Paesi che ne sono stati colpiti, specie i più poveri.
- Si afferma l’idea di “stabilità strutturale” come indispensabile per le politiche di prevenzione dei conflitti.

- La “stabilità strutturale” mira al conseguimento della pace sociale, del rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani, dello sviluppo economico e sociale.
- Il ruolo della comunità internazionale nel processo che porta gli Stati verso la “stabilità strutturale” deve essere quello di supportare le società a rafforzare la propria capacità di gestire le crisi senza il sistematico ricorso alla violenza.
- A questo fine vengono indicati una serie di strumenti, di principio e di azione: 1) si afferma il principio che i PVS sono gli unici responsabili del proprio sviluppo; 2) la donna deve assumere un ruolo fondamentale nel processo di risoluzione dei conflitti; 3) le azioni della cooperazione necessitano di un migliore coordinamento.
- Nel 2001 vengono esposti quelli che diverranno gli otto principi qualificanti ai quali dovrebbero far riferimento le agenzie di cooperazione internazionale (vedi pag. 12).
- Il settore privato viene considerato un elemento fondamentale nel processo di prevenzione dei conflitti.

ONU:

- Si insiste sulla necessità del passaggio da una “cultura di reazione” ad una “cultura di prevenzione”.
- Una grande sfida consiste nel coordinare l’azione del potenziale in mano alle Nazioni Unite, senza la necessità di impiegare nuove risorse.
- Vengono elencate sei premesse di base che forniscono indicazioni sui soggetti che hanno maggiori responsabilità nelle politiche di prevenzione; inoltre si danno indicazioni sulle modalità da seguire nell’intraprendere tali politiche.
- Il “rapporto Brahimi” produce un cambio di ottica sul peacekeeping: si passa da un approccio cartesiano ad uno sistemico alla materia.
- Vengono elencate una serie di indicazioni che saranno fatte proprie dal DPKO: 1) diverso ruolo delle forze civili di polizia, accanto a

quelle militari; 2) maggiore utilizzo delle polizie locali; 3) maggiore integrazione dell'assistenza elettorale.

UE:

- Il fine ultimo della politica estera europea è il conseguimento della pace.
- La PESC si fonda su due pilastri funzionali alla prevenzione dei conflitti: 1) nel breve periodo, le azioni di prevenzione danno forza al rinnovato ruolo delle forze armate; 2) sul lungo periodo, le azioni di prevenzione della UE si basano sulla cooperazione internazionale, di tipo economico e politico.
- È evidente la necessità di azioni multilaterali, sicuramente più incisive dei classici strumenti della diplomazia bilaterale.

Capitolo 4

Il ruolo della comunità internazionale nel conflitto israelo-palestinese dopo la seconda *Intifada*

Il conflitto tra israeliani e palestinesi, che caratterizza tutti i rapporti nell'area mediorientale, ha radici profonde e venature sottili che impediscono all'analisi di dare di esso una definizione chiara e univoca.

Le cause di questa difficoltà risiedono nella complessità della ricostruzione storica dei fatti che vanno dalla nascita del "sionismo politico" teorizzata da Herzl negli ultimi anni dell'Ottocento, e che diede inizio alle migrazioni degli ebrei verso la Terra Promessa, fino agli eventi del secondo dopoguerra che scontavano un debito dovuto dal mondo intero a quel popolo. In aggiunta alla complessità storica si devono considerare gli aspetti culturali e religiosi, la cui importanza si rende evidente dalla capacità che israeliani e palestinesi hanno di far risalire gran parte delle loro azioni e sofferenze ad

un ampio disegno divino: all'epoca della teorizzazione di Herzl gran parte dei sionisti riteneva che la Palestina fosse l'unico obiettivo possibile per la costruzione di uno Stato ebraico poiché era la Terra dei loro Avi, era forte l'idea del "ritorno a Sion, del Nuovo Anno a Gerusalemme". Dal canto loro i palestinesi musulmani compiono, nei tempi recenti, attacchi kamikaze rimandando la propria anima a Dio che garantirà loro un'esistenza migliore. A tutto questo va collegato il ruolo che la comunità internazionale ha giocato nel conflitto, determinandone spesso l'inclinazione, a partire dai suoi primi atti.

Obiettivo di questo *case study* è descrivere il ruolo della comunità internazionale negli sviluppi recenti del conflitto, attraverso cioè la stesura della *road map* presentata nel 2003 dal "Quartetto" (Nazioni Unite, Russia, Stati Uniti, Unione Europea). Considerata la complessità dell'oggetto, dunque, non ci si soffermerà a ripercorrere le azioni intraprese dalla comunità internazionale durante tutto il corso del conflitto fino al 2003. Al fine di non tralasciare il quadro ampio della situazione, ci limiteremo ad elencare le principali fasi storiche che hanno segnato gli eventi in Palestina, partendo dal 1916.

La dichiarazione Balfour fu uno dei due documenti chiave che hanno forgiato la storia moderna del Medio Oriente. L'altro fu l'accordo Sykes-Picot del 1916. Questo patto segreto faceva parte di un'intesa con la quale i tre principali alleati, la Gran Bretagna, la Francia e la Russia zarista, definivano i propri interessi nel Medio Oriente postbellico. La dichiarazione Balfour scaturiva proprio da questo accordo, ma la sua importanza è considerata superiore poiché, ammettono gli storici, è difficile trovare un altro documento che abbia cambiato così arbitrariamente il corso della storia. I drammi della Palestina possono essere fatti risalire a quella lettera di 117 parole, che evidenzia le responsabilità della Gran Bretagna – potenza coloniale in Palestina – sugli sviluppi del conflitto mediorientale¹⁶.

¹⁶ *Egregio Lord Rothschild,*

ho il piacere di inoltrarle, per conto del Governo di Sua Maestà, la seguente dichiarazione di simpatia per le aspirazioni dei sionisti ebrei, presentata al Gabinetto che l'ha approvata: "Il Governo di Sua Maestà vede con favore la costituzione in Palestina di una patria nazionale per il popolo ebraico e farà del suo meglio per facilitare il raggiungimento di tale obiettivo, rimanendo inteso che nulla dovrà essere fatto che possa pregiudicare i diritti

Indebolita dalla Seconda Guerra Mondiale e incapace di gestire le rivolte provenienti da entrambi i fronti che segnarono tutto il periodo dal 1921 in poi, con un'*escalation* di violenze, nell'aprile del 1947, la Gran Bretagna abbandonò la complessa situazione della Palestina nelle mani delle neonate Nazioni Unite. Inizia in questa data il ruolo della comunità internazionale moderna nel conflitto tra israeliani e palestinesi.

Il mondo era cambiato dopo la guerra e con esso anche i pesi specifici caratterizzanti le relazioni internazionali: l'apparizione della superpotenza americana era una delle nuove realtà e da quel momento in poi gli Stati Uniti raccolsero l'eredità inglese in Medio Oriente, divenendo poco a poco la nazione che eserciterà l'influenza più significativa nella regione.

Il 29 novembre 1947, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite votò per la creazione, all'interno di una Palestina suddivisa, di uno stato ebraico. In seguito di tale delibera la Gran Bretagna annunciò che avrebbe concluso il mandato il 15 maggio 1948, data entro la quale avrebbe ritirato tutte le sue forze presenti in Palestina.

Le responsabilità della comunità internazionale guidata dagli Stati Uniti d'America sul conflitto in analisi è immediatamente evidente dalla lettura del cosiddetto "Piano di Suddivisione" della Palestina: il documento era assai fazioso, tenendo in maggiore considerazione gli interessi degli ebrei piuttosto che degli arabi. La superficie della Palestina, pari a circa 26 mila chilometri quadrati, venne assegnata per 11 200 agli arabi e 14 800 agli ebrei, che rappresentavano un terzo della popolazione e possedevano circa il 6% della terra. Questi ultimi si aggiudicarono inoltre la parte migliore, quella costiera, la più fertile, lasciando agli arabi le colline. Il piano di suddivisione messo a punto dall'ONU legittimò a livello internazionale quello che la Dichiarazione Balfour aveva stabilito al di fuori della legge. La comunità internazionale, con la nascita dello Stato di Israele così regolata, si assunse la responsabilità di porre "le fondamenta per un nuovo ordine

civili e religiosi delle comunità non-ebraiche esistenti in Palestina, o i diritti e lo status politico di cui godono gli ebrei in qualsivoglia altro paese".

Le sarò grato se vorrà portare la seguente dichiarazione a conoscenza della Federazione Sionista.

*Distinti saluti,
Arthur Balfour.*

morale in virtù del quale gli ebrei, la stragrande maggioranza dei quali viveva in Palestina da meno di trent'anni, si riteneva avessero diritti pari, anzi superiori, a queglii degli arabi che abitavano là da tempo immemorabile”¹⁷. “I due stati, l'arabo e l'israeliano, erano creature singolari...come serpenti che lottano”.

Fu dopo la raccomandazione dell'Assemblea Generale che scoppiò il conflitto, come oggi lo conosciamo. Nel maggio del 1948, quando fu fondato ufficialmente lo Stato di Israele, circa trecentomila palestinesi erano già stati espulsi dalle loro case oppure erano fuggiti dalla guerra, e i sionisti controllavano una regione assai più ampia dello stato ebraico originale proposto dalle Nazioni Unite nella risoluzione 181. Solo allora Israele fu attaccato dai vicini stati arabi, che registrarono una pesante sconfitta.

Nell'ottobre del 1956, con l'assistenza francese ed inglese – due delle cinque potenze aventi diritto al seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU – Israele raggiunse il canale di Suez in una guerra lampo di cinque giorni contro l'Egitto di Nasser.

Nel giugno 1967 furono impiegati sei giorni per sconfiggere da solo tre paesi arabi – Egitto, Siria e Giordania – e conquistare l'intera penisola del Sinai, le Alture del Golan e quella parte di Palestina, Gerusalemme est e Cisgiordania, che non era riuscito a prendersi nel 1948.

Nell'ottobre 1973 fu la volta di Egitto e Siria di sferrare il primo attacco: colto alla sprovvista, Israele si riorganizzò e rispose respingendo l'esercito siriano oltre le linee del cessate il fuoco del 1967 e attraversò il canale di Suez penetrando in Africa.

La comunità internazionale rimase a guardare lo stato di Israele che sceglieva la guerra, e la muoveva senza sosta, calpestando le regole di diritto internazionale e le posizioni ufficiali prese in sede ONU. La sua impotenza si rese ancor più evidente ogni qualvolta venivano avanzate proposte di pace dai paesi arabi, rassegnati ormai alla convivenza con uno stato più potente e militarmente meglio organizzato. Ci sono molti esempi che vengono a supporto di questa tesi.

¹⁷ David Hirst “*The gun and the olive branch*”, Nuovi Mondi Media, 1977.

Versione italiana: “*Senza Pace. Un secolo di conflitti in Medio Oriente*”. Prima edizione italiana, Ottobre 2004.

Nel febbraio 1971, ad esempio, il presidente egiziano Sadat avanzò una proposta di pace ad Israele migliore dal punto di vista degli israeliani di quanto non lo fosse per gli arabi: era una proposta in perfetta sintonia con la risoluzione 242 ONU, che invocava un ritorno ai confini precedenti alla “guerra dei sei giorni” del 1967. Stati Uniti ed Israele la rifiutarono, causandone la decadenza.

Nel gennaio 1976 Siria, Giordania ed Egitto proposero al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite un accordo di pace che prevedeva l'esistenza di due stati, ancora sulla base della risoluzione 242, proposta ed appoggiata dall'OLP (Organizzazione per la Liberazione della Palestina). Gli USA vi posero il loro diritto di veto in Consiglio di Sicurezza ONU ed anche in quell'occasione l'intera comunità internazionale si uniformò sulla posizione di una unica nazione.

Di fatto gli accordi di pace non sono mai stati discussi in seno all'intera comunità, bensì hanno scontato uno sbilanciamento dei rapporti di forza nel sistema internazionale, unito ad una palese disorganizzazione politica e diplomatica degli stati arabi nel far fronte all'avanzata sionista.

Se qualche passo in avanti nel processo di pace è stato registrato nel corso dei decenni, si deve alle rinunce dei palestinesi, o meglio del gruppo di dirigenti che faceva capo a Yasser Arafat, leader dell'organizzazione dei guerriglieri di al-Fatah. Nel 1988, il Consiglio Nazionale Palestinese, il parlamento in esilio della Palestina, propose formalmente “una soluzione con due stati”. Da quel momento i palestinesi avrebbero limitato la loro lotta alla creazione, con mezzi pacifici, di uno stato sul 22 per cento (Gaza e Cisgiordania) della Palestina storica, rinunciando alle regioni che le risoluzioni 181 prima e 242 poi avevano assegnato loro di diritto e che Israele aveva sottratto loro con le armi – per non parlare della rinuncia al 78 per cento di tutta la terra che prima del 1947 era completamente in mano palestinese. Ancora nel 1988, a Ginevra, l'OLP rinunciò formalmente al terrorismo e riconobbe il diritto di Israele ad esistere. La posizione assunta nella città svizzera sanciva la rinuncia di fatto da parte di Arafat e i palestinesi all'intero *corpus* fin lì accumulatosi di risoluzioni delle Nazioni Unite che costituivano, sebbene prive di forza reale, l'unica testimonianza certa e riconosciuta della giustizia della causa palestinese.

Le rinunce di una parte, insieme al contesto mediorientale del dopo Guerra del Golfo (1991), e non l'azione della comunità internazionale, rappresentarono la base di partenza della conferenza internazionale di pace a Madrid e del Trattato di Oslo del 1993. Anch'esso può essere annoverato tra quei documenti che legittimano la posizione dei tanti che parlano di "capitolazione" della comunità internazionale di fronte alle posizioni unilaterali di Israele e Stati Uniti. Il documento di Oslo non fa menzione alcuna, per esempio, al diritto dell'autodeterminazione dei palestinesi che è uno dei principi fondanti della Carta dei Diritti Umani, sottoscritta dalla stragrande maggioranza dei paesi del mondo. Malgrado ciò, fu presentato come una vittoria di civiltà, paragonandolo alla fine dell'apartheid in Sudafrica.

Nonostante gli Accordi di Oslo sancissero il graduale ritiro della presenza israeliana a Gaza e nella Cisgiordania, la colonizzazione di quelle terre continuò – e continua ancora oggi – senza che la comunità internazionale abbia avuto la forza di imporre in qualche modo il rispetto dei patti: questo causò l'arenarsi di tutto il processo di pace. "Alcuni sostengono che il processo di Oslo fu deliberatamente architettato in modo da segregare i palestinesi in enclave isolate e permettere ad Israele di continuare ad occupare la Cisgiordania"¹⁸.

Anche il successivo Summit di Camp David (luglio 2000), promosso dal Primo Ministro israeliano Ehud Barak, con la benedizione di Bill Clinton, risultò un fallimento senza che si raggiungesse alcun accordo.

Nel giro di due mesi, 29 settembre 2000, scoppiò la seconda *Intifada*, la rivolta popolare palestinese. Spetta agli storici stabilire se fu proprio Arafat ad incoraggiarla oppure se fu Barak a scatenarla schierando 2000 soldati ed elicotteri Apache a disposizione del generale Ariel Sharon, suo rivale di destra, per un bagno di folla provocatorio volto a ribadire il "diritto di proprietà" israeliano sul Monte del Tempio, dove si trova anche la Spianata delle Moschee, terzo luogo dell'Islam per importanza. La rivolta era essenzialmente diretta contro il perdurare dell'occupazione israeliana e la consapevolezza che gli Accordi di Oslo non vi avrebbero mai posto fine.

¹⁸ Riferimento tratto dall'articolo "*Le mappe della Pace*", di Shari Motro, Legal Affair, Stati Uniti. Da *Internazionale* 13 gennaio 2006.

La Road Map

In ordine di tempo, la “*Road Map to Israeli-Palestinian Peace*”¹⁹ rappresenta il primo piano di pace presentato da una parte sostanziale della comunità internazionale dopo lo scoppio della seconda *Intifada*.

Iniziativa definita e sostenuta dal “Quartetto” (Nazioni Unite, Russia, Stati Uniti ed Unione Europea), la *road map* è stata ratificata dalla risoluzione n. 1515 del Consiglio di Sicurezza dell’ONU il 19 novembre del 2003 e prevede la creazione di uno stato palestinese entro il 2005. L’obiettivo, per altro disatteso in virtù del fatto che oggi non esiste uno stato palestinese, è la conclusione del conflitto attraverso una soluzione bi-statale che nasca dalla fine delle violenze da parte araba, sostenuta attraverso la creazione di una leadership che senta il dovere di agire in modo fermo contro il terrorismo; e tramite la promozione di un processo democratico consolidato, basato sui principi di tolleranza e libertà. Dall’altra parte Israele viene esortato a fare quanto necessario affinché il cammino della controparte palestinese non venga ostacolato in alcun modo.

Il documento ufficiale si compone di sette pagine: la prima si sofferma sugli obiettivi generali proposti dal Quartetto. Le affermazioni presenti nella nota introduttiva prendono spunto dagli eventi storici relativi al conflitto (viene nominata l’occupazione iniziata nel 1967), e giuridici inerenti alle risoluzioni delle Nazioni Unite che hanno rappresentato la base legale dei rapporti tra le due parti agli occhi del mondo. Si legge che “l’accordo risolverà il conflitto e terminerà l’occupazione iniziata nel 1967, basandosi sui principi della conferenza di Madrid, sul principio “terra per la pace”, sulle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell’ONU 242, 338, 1397 [...] su accordi precedentemente raggiunti dalle parti”. Il “Quartetto” si incontrerà regolarmente ai più alti livelli per valutare l’adempimento delle due parti dell’attuazione del Piano. “In ogni fase si auspica che le parti onorino simmetricamente, tranne dove previsto, i loro impegni”.

¹⁹ Testo integrale della *Road Map*:

<http://www.un.org/News/dh/mideast/roadmap122002.pdf>

Le rimanenti sei pagine che compongono l'intero documento hanno l'onere di spiegare le tre fasi attraverso le quali viene descritto "il piano programmatico" del Quartetto, "con precisi obiettivi, fasi, scadenze, termini temporali, traguardi, miranti a procedere attraverso passi in avanti reciproci delle due parti nel campo della politica, della sicurezza, dell'economia, dell'aiuto umanitario ed in quello della strutturazione istituzionale".

Le fasi sono distinte ma collegate: il fallimento della prima causa il fallimento delle altre. Agendo secondo la logica del "passo dopo passo", nella Fase 1 il Quartetto focalizza la sua attenzione sul campo arabo: si auspica, entro maggio 2003, la fine del terrore e della violenza, la normalizzazione della vita palestinese e la realizzazione delle istituzioni palestinesi. Passo ritenuto fondamentale è la stesura di una "Carta Costituzionale, nonché elezioni libere, eque ed aperte". Essenziale è la cooperazione tra stato di Israele e nascento stato palestinese sul tema della sicurezza. Ad Israele si chiede di "ritirarsi dalle aree palestinesi occupate a partire dal 28 settembre 2000 [...] come azione volta alla cooperazione" e di congelare tutte le attività di insediamento.

Per innescare l'avvio della Fase 1 il Quartetto avanza richieste alle parti: la leadership palestinese ha il dovere di rilasciare "una non equivoca dichiarazione che ribadisca il diritto di Israele di vivere in pace e sicurezza". Alla leadership israeliana si chiede una altrettanto non equivoca dichiarazione "che affermi il suo impegno per un approccio bi-statale di uno stato palestinese indipendente [...] come auspicato dal presidente Bush".

La parte più complessa della prima fase è quella relativa alla sicurezza. Dopo una alcuni punti contenenti esplicite richieste di attivazione contro ogni forma di terrorismo (per i palestinesi) e contro la confisca e/o distruzione di case (per gli israeliani, il delicato tema viene descritto con una certa precisione. "I rappresentanti del Quartetto iniziano un monitoraggio informale e consultazioni con le parti riguardo la creazione, ed effettiva realizzazione, di un meccanismo formale di monitoraggio". Le organizzazioni di sicurezza palestinese vengono unificate in tre servizi che fanno riferimento ad un Ministero dell'Interno.

Il documento esorta gli stati arabi ad "interrompere finanziamenti pubblici e privati e tutte le forme di supporto a gruppi che aiutano e sono coinvolti

nella violenza e nel terrore”. Per una sicurezza totale alle forze israeliane viene chiesto di ritirarsi dalle aree occupate dal 28 settembre 2000.

Sul capitolo riguardante la realizzazione delle istituzioni palestinesi, tutta l'azione si concentra sulla rapidità con cui devono essere eseguiti i “passi istituzionali”, dalla formazione dell'Assemblea Costituente al disegno della Carta Costituzionale, dalla creazione di una commissione elettorale indipendente all'organizzazione di “aperte, libere e giuste elezioni”. Al governo israeliano viene chiesto di “riaprire le istituzioni palestinesi che sono state chiuse a Gerusalemme est” e di supportare il processo elettorale e le ONG coinvolte nel medesimo.

Per quanto riguarda la risposta umanitaria, le principali richieste sono rivolte alla parte israeliana: “allo scopo di migliorare le condizioni umanitarie” Israele dovrebbe “diradare i coprifuochi e allentare le restrizioni al movimento di cose e persone”.

La Fase 2, quella della transizione verso uno stato definitivo, che va da giugno a dicembre 2003, è caratterizzata dal tentativo di creare uno stato palestinese dai confini provvisori, con connotati di sovranità nazionale, che funzioni da embrione di uno stato vero e proprio. Questo obiettivo può essere raggiunto quando il popolo palestinese avrà una leadership matura, in grado di combattere il terrore e costruire una solida democrazia. Essa “inizia dopo le elezioni palestinesi e termina con la creazione di uno stato indipendente dai confini provvisori”.

Una conferenza internazionale verrà convocata dal Quartetto, in accordo con le parti, “dopo la felice conclusione delle elezioni palestinesi, per supportare la ripresa dell'economia e supportare” la realizzazione dello stato.

La fase 3 rappresenta l'accordo sullo status definitivo e la fine del conflitto israelo-palestinese entro il biennio 2004-2005. Gli obiettivi tendono al “consolidamento della Riforma e stabilizzazione delle istituzioni palestinesi”. Il Quartetto si impegnerà nell'organizzazione di una seconda conferenza internazionale, all'inizio del 2005, “per lanciare il processo che porti all'accordo per uno status finale [...] anche sui confini, status di Gerusalemme, rifugiati, insediamenti e per contribuire a che si raggiunga, il prima possibile, un accordo globale nel Medio Oriente, soprattutto tra Israele e Libano e Siria e Israele”.

La prima critica che si può muovere alla *Road Map* si consuma sul piano della tempistica, considerando il ritardo che la situazione reale vissuta in Terra Santa porta nei confronti delle fasi pianificate dal Quartetto. Si parla di una seconda fase che deve iniziare tra giugno e dicembre 2003, dopo lo svolgimento delle elezioni che hanno invece avuto luogo nel gennaio 2006, con circa due anni di ritardo sulla tabella di marcia.

Le obiezioni più significative vengono avanzate sul reale conseguimento degli obiettivi che il Quartetto propone. La differenza tra *positive peace* e *negative peace* è molto utile a tale proposito. La creazione di una società nella quale tutte le componenti, gruppi o individui, lavorino al cambiamento di se stessa verso un modello più equo e giusto, è un processo che richiede impegno ed elaborazione delle dinamiche sociali. Esso non può dunque consumarsi “più rapidamente possibile”, come cita la *Road Map*, bensì ha bisogno di avanzare molto lentamente, facendo vivere sulla pelle della società quelli che sono i passaggi cruciali necessari al consolidamento della *democrazia reale*. Quello presentato dal Quartetto sembra essere un progetto politico-istituzionale disposto in una diversa direzione, che conduce ad un simulacro della democrazia: non è presente in alcun passaggio il minimo riferimento al processo di *empowerment*, che pure rappresenta la condizione necessaria per un reale consolidamento delle dinamiche di auto-governo.

Sarà il tempo a dirci della validità di questo documento, ma la prima sensazione è che le attenzioni maggiori e gli sforzi più grandi per intraprendere un percorso di pace vengano chiesti alla parte istituzionalmente più debole ed economicamente allo sbando, come è oggi la società palestinese. Una *Road Map to Israeli-Palestinian Peace* dovrebbe tener conto della condizione in cui versa la parte che ha rinunciato a tanti dei suoi diritti allo scopo di sopravvivere ad un avversario troppo potente, e a quest'ultimo chiedere passi indietro e sacrifici significativi.

Quando si esortano gli stati arabi ad interrompere tutti i finanziamenti ai gruppi terroristici, si dimentica che l'Iran – la nazione con maggiori capacità economiche – non è uno stato arabo.

Neanche le previsioni elettorali hanno avuto tanta fortuna se si considera che, agli occhi del Quartetto, la vittoria di Hamas non è quella che si può definire una “felice conclusione delle elezioni”. Il partito islamico, che ha registrato una vittoria schiacciante in una tornata elettorale regolare e

trasparente, non riconosce nel suo documento costitutivo lo stato di Israele e questo annulla la possibilità di riuscita di tutte le fasi.

Voci dal Medio Oriente: la comunità internazionale ed il conflitto (20)

L'editoriale della rivista specializzata sul conflitto israelo-palestinese, diretta da Ziad Abu-Zayyad, afferma che “le cose non sono mai andate così male come oggi: le infrastrutture dell’Autorità Nazionale Palestinese (ANP) sono state totalmente distrutte, si registra una completa assenza del ruolo della legge all’interno dei territori occupati, le sofferenze della popolazione palestinese causate dalla povertà e dalla disoccupazione vanno al di là di ogni immaginazione, e la costruzione delle colonie all’interno della Cisgiordania dal 2000 a oggi è raddoppiata”. Il ritiro unilaterale dalla striscia di Gaza di 7.000 coloni a fronte della presenza di un milione duecentomila palestinesi, non può considerarsi un sufficiente passo verso la pace. L’esercito israeliano ha rioccupato la West Bank. Tutto questo è accompagnato dalla costruzione del “Muro di separazione” che sancisce unilateralmente i nuovi confini di quello che dovrà essere, secondo la *Road Map*, lo stato palestinese.

Dall'altra parte, malgrado tutte le misure di sicurezza, in questi anni Israele ha subito un altissimo numero di attacchi contro i civili.

È il Segretario Generale ONU Kofi Annan a condannare Israele nelle sue azioni ed esortarlo a rimettersi ai principi sanciti dalla *Road Map*, “specialmente per le questioni riguardanti il blocco degli insediamenti e l’uso della violenza”. Israele, afferma Annan, ha continuato nella sua azione di uccisioni mirate, di uso di una forza sproporzionata in aree densamente popolate, di demolizioni di case su larga scala, di costruzione del muro di separazione (*Separation Wall*) che segna nuovi confini nella West Bank. Dalla loro parte, alcuni gruppi palestinesi continuano a perpetrare attacchi

²⁰ Tutte le dichiarazioni presenti in questo paragrafo sono state estrapolate dalla rivista *Palestine-Israel Journal* Vol. 11 No. 2 2004: *The International Community and the Conflict*

suicidi che alimentano odio e spingono in basso le aspirazioni nazionali di un intero popolo.

Secondo il Segretario Generale il ritiro da Gaza da parte delle forze israeliane “offre la possibilità di porre fine alla violenza” e “deve essere usato come ponte per il processo di pace”, puntualizzando la necessità del dialogo nell’azione di ritiro, che non può ammettere operazioni unilaterali.

Interessante è l’opinione di Nabeel Kassis²¹ che nel suo articolo “*International Torpor Can Only Prolong Conflict*”²² afferma che quello tra israeliani e palestinesi “è un conflitto in cui la comunità internazionale ha giocato, gioca e continuerà a giocare un ruolo determinante”. Il chiaro segnale che spinge Kassis ad affermare che ci si stia allontanando da una soluzione pacifica del conflitto, piuttosto che avvicinando, “è la continua e regolare attività di insediamento da parte israeliana e la sua variante più recente, il muro di separazione. Tale attività rappresenta una delle più grandi evidenze dell’impotenza internazionale” nel contesto mediorientale. Malgrado il blocco delle attività di insediamento sia stato riconosciuto come cruciale per la risoluzione del conflitto e la prevenzioni di atti terroristici, Israele sta andando avanti: di certo la posizione della comunità internazionale sconta una serie di frizioni al proprio interno “specialmente nel caso degli Stati Uniti, il giocatore più importante. La posizione iniziale degli USA asseriva la condanna degli insediamenti, considerati illegali e un ostacolo alla pace. [...] Ma durante la Conferenza di Madrid ed in maniera più evidente negli Accordi di Oslo, la loro posizione ha subito un cambiamento [...] che ha portato il presidente Bush a descrivere gli insediamenti come *population centers*”.

La posizione europea è stata invece più netta. In questa circostanza Kassis non risparmia frecciate. “La UE è il principale partner commerciale di Israele. Se mantenesse la sua chiara posizione sugli insediamenti israeliani illegali nei territori occupati [...] essa potrebbe usare la sua potente arma per fare pressione su Israele. Invece non è successo nulla”.

²¹ Palestinese, Ministro della Pianificazione e uno de 14 membri della delegazione palestinese alla Conferenza Internazionale per la Pace a Madrid nel 1991.

²² Traduzione : “Il torpore internazionale può solo prolungare il conflitto”.

Avi Primor²³ sofferma le sue osservazioni proprio sul ruolo dell'Europa la cui attività in Medio Oriente "sembra essere incessante". In realtà, afferma Primor, "non bisogna essere ciechi ammiratori del governo israeliano per giungere alla conclusione che l'Unione Europea, come tutti gli altri paesi del mondo eccetto gli Stati Uniti, non ha alcun peso in Medio Oriente. L'attività europea può essere descritta con l'espressione [...] *un buco nell'acqua*". Questo sarà chiaro fino a quando il Vecchio Continente non si doterà di una politica estera comune.

"Per adesso l'influenza dell'Europa può venire esercitata solo tramite la sua presunta pressione sugli USA. Presiedere con gli Stati Uniti negli sforzi per una soluzione pacifica in Medio Oriente, se si crede che esistono sforzi, è il solo contributo che l'Europa può dare". Questo è come israeliani ed americani vedono oggi il ruolo europeo, anche se non lo esprimono apertamente ed ufficialmente.

Nell'immediato futuro la posizione della UE potrebbe assumere una forza maggiore: il Medio Oriente e Israele sono situati nell'orbita europea "che ha raggiunto Cipro ed è distante soli 250 chilometri" da Tel Aviv. D'altro canto, per l'Europa una situazione instabile in Terra Santa, come in tutto il Mediterraneo, costituisce un problema continuo.

Sotto l'aspetto culturale, Primor ammette che Israele non appartiene a quel "blocco quasi monolitico" che è il mondo arabo, bensì sente una netta vicinanza del *vivere europeo*.

A differenza degli Stati Uniti – dice il dottor Ron Pundak²⁴ – "che comunemente giocano a favore di Israele (mentre solo occasionalmente mostrano aperture verso la parte palestinese, come durante le presidenze Carter e Clinton), il vantaggio maggiore per l'Europa dipenderà dalla sua abilità a stare, nello stesso tempo, a fianco sia di Israele che dei palestinesi". Probabilmente la risoluzione di un conflitto così difficile da capire e da affrontare sta proprio in questa affermazione, che racchiude quella che dovrebbe essere la *forma mentis* di chi si candida ad assumere la posizione di *third party* in qualsiasi crisi del mondo. La virtù dell'equilibrio, la

²³ Ex ambasciatore di Israele in Europa ed in Germania. Direttore del "*Center for European Studies*", in Herzliya.

²⁴ Direttore generale del "Peres Center for Peace" e uno degli architetti degli accordi di Oslo e Ginevra.

capacità di mediazione, la volontà politica di divenire anello di congiunzione, unite alla capacità di includere (e non escludere): solo con una comunità internazionale che punta a simili obiettivi si potrà sperare in un mondo meno ingiusto.

Conclusioni

In un suo intervento nella Sala della Protomoteca, in Campidoglio, il Sindaco di Roma Walter Veltroni ha affermato che “il problema più grave della modernità è rappresentato dalla smoderata sperequazione della ricchezza mondiale” la quale causa una serie di “tragedie globali, come flussi migratori forzati da Sud verso il Nord, milioni di morti per malattie riconducibili alla malnutrizione, conflitti”.

Questa è la caratteristica principale del mondo nel Terzo Millennio, nei confronti della quale è nostro dovere etico agire per il cambiamento.

Eppure la comunità internazionale sembra essere intenzionata a disinteressarsi, di fatto, di tali tematiche. Il governo italiano, il mio governo, per esempio, ha diminuito le quote di bilancio relative alla cooperazione internazionale, oggi il mezzo più efficiente per il riequilibrio della bilancia mondiale, e questa operazione cela una tendenza comune del mondo ricco nei confronti degli obblighi che dovrebbe avere verso l'intero pianeta. Gli impegni internazionali vengono regolarmente disattesi. A questo si è aggiunto il ritorno trionfante di un unilateralismo che, nel giro di pochi anni, ha spazzato via tutti gli sforzi compiuti in direzione di una comunità basata sul multilateralismo.

“Ha vinto la libertà” è lo slogan più ricorrente nei tempi recenti. Sarebbe meglio aggiungere a tale proposito una specificazione: ha vinto la libertà del più forte, a scapito della democrazia. Essa si presenta come la vera sconfitta, ridotta alla sola nozione di parlamentarismo, usata per giustificare ogni azione perpetrata anche al di là di ogni regola di diritto internazionale: le principali guerre di aggressione sono compiute oggi da Stati democratici avanzati, con i più alti livelli di sviluppo umano.

Di fronte a questo, l'organizzazione indicata a far operare gli Stati-nazione su un piano paritario, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, non ha la forza politica per imporre una linea che sia rivolta verso la difesa del bene comune dei popoli.

Sessant'anni fa, i devastati vincitori della Seconda Guerra Mondiale si riunivano a San Francisco per decidere di creare una organizzazione

mondiale destinata, come avrebbe detto più avanti Henry Cabot Lodge, ambasciatore americano presso le Nazioni Unite, non “a condurci in paradiso”, ma, caso mai, “a salvarci dall’inferno”.

La fondazione dell’ONU poggiava sull’idea che le aggressioni transfrontaliere costituivano la più grave minaccia occorsa all’umanità: la storia avrebbe dimostrato che le minacce più serie potevano venire da Stati che violano i diritti dei propri cittadini, all’interno delle loro frontiere, o da terroristi che non si curano delle frontiere.

Ciononostante, fin dalla sua istituzione, l’ONU è stata screditata, ma mai aveva conosciuto un anno nero come il 2004, definito dal suo Segretario Generale Kofi Annan come *annus horribilis*.

A dire il vero è nel 2003 che è iniziato per l’organizzazione un progressivo ed inesorabile indebolimento, quando gli USA, il paese-membro più potente, hanno investito, assieme con il Regno Unito, un Consiglio di Sicurezza diviso, per ottenere che fosse dichiarata la guerra contro l’Iraq.

All’inizio del 2005, mentre l’organizzazione era ormai totalmente screditata, l’amministrazione Bush annunciò che il futuro ambasciatore americano presso l’ONU sarebbe stato John Bolton, un uomo che ha dichiarato che se le Nazioni Unite “perdessero dieci piani, ciò non cambierebbe assolutamente nulla”.

L’idea dominante nel progetto del 1945 era quella della sicurezza collettiva, ma le minacce immaginate all’epoca erano interstatali, forze militari contro forze militari. La natura delle minacce è cambiata, come sottolinea l’alto responsabile delle Nazioni Unite: disseminazione della armi classiche o nucleari, terrorismo con mezzi rudimentali, genocidi a colpi di macete, sono altrettante violenze che attraversano e oltrepassano gli Stati. Le cause sono la fame, le disparità nello sviluppo, le disuguaglianze di fronte alle catastrofi naturali, la promozione della vendita di armi, per la maggior parte prodotte dai cinque paesi che siedono di diritto al Consiglio di Sicurezza.

Oggi le Nazioni Unite, come soggetto che rappresenta la comunità internazionale, palesano un necessario bisogno di riforma, ostacolato però da più parti: manca, ad esempio, la volontà politica di allargare il Consiglio di Sicurezza ad un numero maggiore di Stati, che potrebbe voler dire l’attribuzione di un peso specifico diverso a forze che fino ad oggi hanno

subito le decisioni di altri. “Se l’ONU si mostra non emendabile, dato che le grandi potenze non vogliono cedere nulla del loro potere e persistono nel captare l’essenziale delle risorse mondiali, occorre urgentemente inventare un’Organizzazione della comunità mondiale”²⁵. Gli Stati più sacrificati dalla globalizzazione dovrebbero immaginare di lasciare l’ONU per fondarne immediatamente un’altra commisurata alle loro necessità. Essa potrebbe essere insediata a Gerusalemme, secondo la proposta di Règis Debray, o in Africa, per decentralizzarla simbolicamente dal Nord.

Un’Organizzazione internazionale rifondata avrebbe per obiettivo la costruzione di una comunità politica internazionale effettivamente cogente, non sostituita alle comunità nazionali, ma complementare ad essa. L’obiettivo centrale sarebbe la definizione e la difesa del bene comune dei popoli. Qualora attuato questo progetto, il mantenimento della pace potrebbe apparire qualcosa di diverso da interventi tardivi e spesso disperati.

²⁵ Monique Chemellier-Gendreau, docente di diritto internazionale all’Università Paris VII Denis Diderot, *Le Monde diplomatique*, Settembre 2005.

Acronimi

ACP	Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico
APS/ODA	Aiuto Pubblico allo Sviluppo
BM	Banca Mondiale
CCPE	Corpi Civili di Pace Europei
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
DAC	Commissione per l'Assistenza allo Sviluppo
FDI	Investimenti Esteri Diretti
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FRR	Forza di Reazione Rapida
MDG	Obiettivi del Millennio per lo Sviluppo
MNC	Imprese Multinazionali
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OIL	Organizzazione Internazionale del Lavoro
OLP	Organizzazione per la Liberazione della Palestina
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMA	Paesi Meno Avanzati
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
RDC	Repubblica Democratica del Congo
UE	Unione Europea
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche
USA	Stati Uniti d'America
WTO	Organizzazione Mondiale del Commercio

Glossario

Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo. La più importante delle tre componenti della Banca Mondiale viene progettata durante i negoziati culminati nella Conferenza di Bretton Woods. Organizzazione affiliata all'ONU e concepita per finanziare progetti di sviluppo economico dei paesi membri, ha iniziato a operare nel 1946 e oggi conta più di 160 membri. I suoi prestiti sono stati dapprima finalizzati a interventi di ricostruzione del secondo dopoguerra e alla realizzazione di grandi infrastrutture, in seguito hanno riguardato progetti di sviluppo in Africa, Asia, Medio Oriente e America Latina. La Banca Mondiale effettua prestiti direttamente ai governi o alle imprese private per i quali garantiscano le autorità statali, garantisce prestiti effettuati da altre banche o vi partecipa. È finanziata da sottoscrizioni di capitale dai paesi membri, da emissioni di obbligazioni sui mercati di capitale mondiale e dagli utili netti. Ventuno direttori esecutivi approvano tutti i prestiti. Il diritto di voto è commisurato ai contributi versati per costituire il capitale della banca. Ha sede a Washington. [www.worldbank.org]

Bretton Woods Conference. Propriamente detta Conferenza Monetaria e Finanziaria delle Nazioni Unite, si tenne nel luglio 1944 a Bretton Woods (New Hampshire), durante la Seconda Guerra Mondiale, per preparare accordi finanziari da applicare al termine del conflitto. Accolse esperti provenienti da 44 paesi, inclusa l'Unione Sovietica. Durante la Conferenza venne predisposto un progetto per la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, istituzione finalizzata a rendere disponibili capitali di lungo periodo per i paesi bisognosi di aiuto estero e un progetto per il Fondo Monetario Internazionale che finanziasse squilibri di breve termine nei pagamenti internazionali in modo da stabilizzare i tassi di cambio.

Fondo Monetario Internazionale. Promosso da USA e Inghilterra durante la Seconda Guerra Mondiale in vista della cooperazione economica e finanziaria internazionale post-bellica durante la Conferenza di Bretton Woods nasce nel 1945, anche se le sue prime transazioni datano al 1947. E' stato concepito per stabilizzare i tassi monetari internazionali e promuovere la cooperazione tra valute estere; negli anni più recenti ha aumentato consistentemente l'attività dei prestiti per gli aggiustamenti strutturali. Ha spostato il proprio *focus* originario dai paesi industrializzati ai paesi del Terzo Mondo, in parte grazie al successo del processo

di ricostruzione post-bellico e di decolonizzazione e in parte a causa delle difficoltà in cui versavano i paesi in via di sviluppo, accentuate dalla crisi petrolifera degli anni Settanta. Ogni membro versa una quota nel Fondo, calcolata in base al PIL, alle riserve e al potenziale commerciale: dall'ammontare della quota dipendono la forza di voto e la possibilità di accedere ai fondi. Ai paesi in difficoltà vengono assegnati prestiti a condizioni agevolate. Dopo le crisi finanziarie degli anni Settanta e l'uscita del dollaro dal "gold standard" che determinò la fine del sistema di Bretton Woods, il FMI non è più intervenuto per stabilizzare le relazioni monetarie e si è concentrato sulla crisi del debito mondiale. [www.imf.org]

North Atlantic Treaty Organization (NATO). Organizzazione creata per implementare il Trattato del Nord Atlantico, firmato nel 1949 da Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti. Nel 1952 si unirono Grecia e Turchia, nel 1995 la Repubblica Federale Tedesca, nel 1982 la Spagna e nel 1999 Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca. Durante la Guerra Fredda, la NATO costituì l'alleanza del blocco occidentale: il cuore del Trattato fu l'articolo 5, con cui gli stati membri si impegnavano alla mutua difesa in caso di aggressione non provocata. Nel 1968 la Francia, criticando il ruolo egemonico giocato dagli USA all'interno dell'Alleanza Atlantica, ritirò la propria partecipazione dalla struttura di comando militare integrata. Dopo la fine della Guerra Fredda, l'alleanza ha modificato la propria missione, svolgendo funzioni di *peace-keeping*, *peace-enforcing* e soccorso umanitario come mostrato durante e dopo la guerra in Bosnia e in Kosovo. [www.nato.int]

Organizzazione Internazionale del Lavoro. Agenzia specializzata dell'ONU il cui scopo è quello di facilitare il miglioramento delle condizioni lavorative e degli standard di vita nel mondo. È nata nel 1919 come agenzia affiliata alla Società delle Nazioni ed è divenuta la prima agenzia specializzata dell'ONU. Fornisce assistenza tecnica per l'elaborazione delle politiche sociali, provvede all'addestramento dei lavoratori e promuove organizzazioni cooperative e industrie rurali. Redige e promuove ricerche su problemi sociali quali: la competizione internazionale, la disoccupazione e la sottoccupazione, le relazioni lavorative e industriali e il cambiamento tecnologico. Tutela di emigranti e i diritti sindacali. Ne fanno parte, oltre a delegati dei governi, anche rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Ha ricevuto il premio Nobel per la pace nel 1969. Ha sede a Ginevra. [www.ilo.org]

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). È composta dai 29 stati più ricchi del mondo: fondata nel 1961 dagli Stati europei e nordamericani, ha poi accolto il Giappone e la Corea del Sud dall'Asia, l'Australia e la Nuova Zelanda dall'Oceania, il Messico dall'America, la Finlandia, la Repubblica Ceca, la Polonia e l'Ungheria dall'Europa centro-orientale. L'OCSE può esser considerata come un forum permanente in cui i paesi più ricchi discutono e confrontano le rispettive politiche economiche, soprattutto in tema di scambi e di investimenti. L'organizzazione svolge anche un'importante funzione di monitoraggio sulla condizione delle economie dei paesi membri e dell'intero sistema mondiale. Le attività sono gestite da un Segretariato Generale, che ha sede a Parigi, mentre le direttive generali sono indicate da un Consiglio composto da un rappresentante per ogni paese membro e da un rappresentante dell'Unione Europea. [www.oecd.int]

Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). L'ONU è forse l'organizzazione internazionale più famosa e, probabilmente, più ambiziosa che esista al mondo. Stabilita nel 1945, nasceva sulle ceneri della fallimentare esperienza della Società delle Nazioni. Ne fanno attualmente parte più di 170 Stati. Il suo obiettivo principale è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; altre finalità dichiarate sono la tutela dei diritti degli individui, lo sviluppo della cooperazione internazionale per risolvere problemi di natura economica, sociale, culturale e umanitaria. La struttura istituzionale dell'ONU prevede sei organi fondamentali: il Consiglio di Sicurezza, composto da 5 membri permanenti (dotati di diritto di veto), e 10 non permanenti, l'Assemblea Generale, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, la Corte Internazionale di Giustizia e il Segretariato. In seno all'ONU operano poi diverse organizzazioni specializzate per materia quali ad esempio la ILO. [www.un.org]

Unione Europea (UE). Essa è il prodotto non finito del processo avviato dopo la Seconda Guerra Mondiale e assomiglia poco alle Comunità Europee (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, 1952; Comunità Economica Europea, 1957; Comunità Europea dell'Energia Atomica, 1957) che avevano il compito di produrre politiche comuni negli anni Cinquanta e Sessanta. Tra le grandi tappe storiche del processo comunitario si trovano l'Atto unico europeo del 1986, il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 1992, il Trattato di Amsterdam del 1997 e il Trattato di Nizza del 2001. La struttura istituzionale della UE prevede: il Consiglio dei Ministri, istituzione decisionale principale; il Consiglio europeo che riunisce i Capi di Stato e di Governo dell'Unione; il Parlamento, assemblea rappresentativa di tutti i cittadini dei paesi membri e partecipa al processo legislativo; la

Commissione, istituzione che ha il monopolio dell'iniziativa legislativa e rappresenta l'organo esecutivo dell'UE; la Corte di Giustizia, il cui compito è assicurare l'osservanza del diritto europeo e la corretta interpretazione e applicazione dei trattati; la Corte dei Conti, esamina la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione; il Comitato Economico e Sociale, assemblea consultiva nelle materie socio-economiche; il Comitato delle Regioni, consultato da Commissione e Consiglio nei casi previsti dai trattati; la Banca europea per gli Investimenti, concede prestiti alle regioni più svantaggiate del territorio comunitario; la Banca Centrale Europea, gestisce l'euro e la politica monetaria dell'Unione. Le sedi dei vari organi sono collocate a Bruxelles, Strasburgo, Lussemburgo, Francoforte. [www.europa.eu.int].

World Trade Organization (WTO) – Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Il WTO è l'organizzazione internazionale preposta al controllo e alla liberalizzazione del commercio mondiale. Nato nel 1995 si pone come successore del GATT (Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio) il quale, sin dalla sua origine, è stato considerato come una struttura provvisoria. Pur mantenendone gli Stati membri e quanto stabilito dai precedenti accordi, il WTO si distingue, soprattutto, per la funzione di risoluzione delle controversie tra Stati e per la struttura istituzionale stabile. Essa comprende una Conferenza Ministeriale, che si riunisce ogni due anni, un Consiglio Generale, che implementa le decisioni politiche della Conferenza ed è responsabile dell'amministrazione ordinaria, e un Direttore Generale, nominato dalla Conferenza. Il quartier generale del WTO ha sede a Ginevra. [www.wto.int]

Bibliografia

Pubblicazioni

Annunziato P., Calabrò A., Caracciolo L., (a cura di), *Lo sguardo dell'altro. Per una governance della globalizzazione*, il Mulino, 2002.

Chomsky, N., *Capire il potere*, Marco Troppa Editore, 2002

Dessler, D., *How to sort causes in the Study of Environmental Change and Violent Conflict*, in *Environment, Poverty, Conflict*. 1994.

Fisher, J.R., *Methods of Third Party Intervention*, Berghof Handbook for Conflict Transformation, Aprile 2001.

Gleditsch, N.P., *Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature*, in *Journal of Peace Research*, vol. 35, No. 3. 1998.

Gurr, T.R., *Why Men Rebel*, Princeton University Press, 1970.

Habermas, J., *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Universale Laterza, 1973.

Hirst, D., *The gun and the olive branch*. 1977 Edizione italiana: *Senza Pace. Un secolo di conflitti in Medio Oriente*, Nuovi Mondi Media, 2003.

Horowitz, D., *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, 1985.

Ikenberry, G.J., Parsi, V.E., (a cura di), *Manuale di Relazioni Internazionali*, Edizioni Laterza, 2001.

Kepel, G., *Jihad, Ascesa e declino. Storia del fondamentalismo islamico*, Carocci, 2000.

Klein, N., *No Logo. Economia globale e nuova contestazione*, Baldini e Castoldi, 2000.

Lever, N., *International Non-Government Organizations and Peacebuilding – Perspectives from Peace Studies and Conflict Resolution*, Centre for Conflict Resolution, University of Bradford, Ottobre 1999.

Lipschutz, R.D. , *Enviromental Conflict and Enviromental Determinism: The relative Importance of Social and Natural Factors*, in *Conflict and the Environment*, N.P. Gleditsch. 1997.

MacMillan, J., *Democracy don't fight: a case of the wrong research agenda?*, in *Review of International Studies*, Vol. 22, No. 3, 1996.

Prospero, M., *La politica moderna. Teorie e profili istituzionali*, Carocci, 2002.

Rifkin, J., *Il Sogno Europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il Sogno americano*, Mondatori, 2004.

Sachs, W., (a cura di), *Dizionario dello sviluppo*, Edizioni Gruppo Abele, 1998.

Siedentop, L., *La democrazia in Europa*, Einaudi, Gli Struzzi, 2000.

Smith, D., *Trends and Causes of Armed Conflicts*, Berghof Handbook for Conflict Transformation, Aprile 2001.

Taber, R., *The War of the Flea: A Study of Guerrilla Warfare Theory and Practice*, St. Albans, 1970.

Tommasoli, M., *Lo sviluppo partecipativo. Analisi sociale e logiche di pianificazione*, Carocci, 2001.

Tommasoli, M., *Conflitti, Pace e Sviluppo in Africa: il ruolo della Cooperazione Internazionale*, in “Africa” rivista trimestrale di studi e documentazione dell’Istituto italiano per l’Africa e l’Oriente, Marzo 2002.

Ziegler, J., *La privatizzazione del mondo*, Il Saggiatore, 2002.

Woodhouse, T., *International Conflict Resolution: Some Critiques and a Response*, Centre for Conflict Resolution, University of Bradford, Giugno 1999.

Documenti

A better world for all. Progress toward the International Development Goals, FMI, OCSE, BM, ONU, 2000.

Annual Report 2004, OCHA, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

Civilian instruments for EU crisis management, Commissione Europea, Aprile 2003.

Communication from the Commission on conflict prevention, Commissione Europea, 11 Aprile 2001.

Conflict Barometer 2004, 13th Annual Conflict Analysis, Heidelberg Institute on International Conflict Research.

Conflict, Peace and Development cooperation on the Threshold of the 21st Century, OCSE 1997.

Humanitarian appeal 2005. Mid-Year Review, Consolidated Appeal Process (CAP), ONU, 2005.

Making Poverty Reduction Work. OECD's role in development partnership, OCSE, 2005.

Prevention of Armed Conflict, Report of Secretary General, Consiglio di Sicurezza ONU, 7 Giugno 2001.

SaferWorld, International Alert, *Potenziare l'intervento dell'Unione Europea nella prevenzione dei conflitti*, Maggio 2003. Edizione italiana a cura del Centro Studi Difesa Civile.

The DAC Guidelines, Helping Prevent Violent Conflict, OCSE 2001.

The Report of the Panel on UN Peace Operations, (Brahimi Report), Secretary General ONU, Marzo 2000.

West Bank Closure and Access, OCHA, Aprile 2005.

Periodici

Atlante di "Le Monde diplomatique", Manifestolibri, 2003.

Internazionale, 13/19 gennaio 2006.

Latinoamerica e tutti i Sud del mondo, No. 79/80, 2002.

Le Monde diplomatique-il Manifesto, Settembre 2005, Ottobre 2005, Gennaio 2006.

Limes. Rivista italiana di geopolitica, "La strana guerra", No. 1-2003, Gruppo Editoriale L'Espresso.

Limes. Rivista italiana di geopolitica, "Il triangolo di Osama", No. 3-2202, Gruppo Editoriale L'Espresso.

The International Community and the Conflict, Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture, Vol. 11, No 2, 2004.

The Other Israel, Newsletter of the struggle for Israeli-Palestinian peace, Maggio 2005 – No. 119/120.

Siti Web

<http://www.un.org>

<http://www.fortune.com>

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.oecd.int>

<http://www.worldbank.org>

<http://www.pij.org>

<http://coranet.radicalparty.org>

<http://www.ilo.org>

<http://www.undp.org>

<http://www.ochaopt.org>

<http://www.alternativenews.org>

<http://www.peacereporter.net>

<http://www.studiperlapace.it>