



SVILUPPO DELLA PACE

Linee direttive DSC

DEZA
DDC
DSC
SDC
COSUDE

DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN





Prefazione

4 Sviluppo della pace: empowerment e libertà

8 Conflitti: origini e dinamiche

La violenza armata ha volti diversi

La dinamica propria della violenza

La violenza privata basata sulle economie di guerra

Motivi e fattori acceleranti

12 Le risposte della cooperazione internazionale

Cambiamento di mentalità negli anni '90

Aiuto umanitario consapevole dei conflitti

Dalla condizionalità allo sviluppo della pace nella cooperazione bilaterale

Il livello multilaterale: la dimensione di politica di sviluppo inerente alle operazioni di pace internazionali

16 Gli insegnamenti tratti dai partner della cooperazione internazionale

Trasformare la violenza diretta e strutturale

Ogni conflitto incomincia in modo non violento

Rafforzare le condizioni favorevoli alla pace

Evitare le ripercussioni negative sui conflitti

Valutare correttamente il proprio potenziale in materia di elaborazione dei conflitti

Ottenere degli effetti in tutti i segmenti sociali

Creare e promuovere alleanze locali per la pace

22 Dieci principi della DSC per lo sviluppo della pace



Negli anni novanta la prevenzione delle crisi e l'elaborazione costruttiva dei conflitti sono diventate temi centrali della cooperazione internazionale. Al più tardi al momento in cui la guerra è (di nuovo) apparsa in Europa anche nel nostro paese molte persone si sono rese conto di quanto sia stretta la relazione tra pace e sviluppo: povertà, sfacelo degli Stati e violenza segnano infatti nel mondo la lotta che milioni di persone conducono giorno dopo giorno per sopravvivere. I tre fenomeni e le loro ripercussioni sulla vita quotidiana delle persone interessate, in particolare anche delle donne e dei bambini, sono spesso difficilmente distinguibili fra loro.

Le interrelazioni che sussistono tra violenza e povertà hanno motivato il segretario generale Kofi Annan a impegnarsi, in seno all'ONU e presso gli Stati membri, in favore di una cultura della prevenzione. I paesi industrializzati hanno raccolto la sfida elaborando in seno al Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE delle direttive politiche sul tema «helping prevent violent conflict». Esse sono intese a promuovere le attività realizzate in comune dai membri in materia di politica della pace, nonché a indirizzare l'operato di alcune agenzie di sviluppo in merito alla loro collaborazione con i partner locali.

Per quanto riguarda la Svizzera, i rapporti di politica estera del Consiglio federale del 1993 e del 2000 pongono le basi per un maggiore impegno in favore della convivenza pacifica fra i popoli. Infatti, la cooperazione svizzera allo sviluppo, la cooperazione con l'Europa orientale e l'aiuto umanitario «potenzieranno le attività di prevenzione dei conflitti violenti e si occuperanno della ricostruzione» (Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera, del 15 novembre 2000). Nella Strategia 2010 della DSC la prevenzione e gestione delle crisi viene dichiarata una delle cinque priorità tematiche. Considerando l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile, tutte le attività devono mirare alla riduzione della povertà e delle cause strutturali dei conflitti.

La DSC vede il proprio contributo in materia di politica di sviluppo in favore di un mondo più pacifico in termini complementari rispetto alla promozione della pace attuata dalla Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), nonché rispetto alle misure di politica della pace attuate da altre istituzioni della Confederazione e della società civile in Svizzera.

Le presenti linee direttive sullo sviluppo della pace riflettono gli sviluppi politici menzionati e le esperienze pratiche sin qui maturate nel campo della prevenzione e dell'elaborazione dei conflitti. Esse esaminano dal punto di vista della politica di sviluppo e di transizione, nonché da quello umanitario i retroscena delle crisi e dei conflitti attuali. Esse indicano le principali risposte date dalla cooperazione allo sviluppo a tali situazioni di crisi. E, soprattutto, pongono al centro dell'attenzione gli insegnamenti tratti. Infine, esse chiudono con 10 principi per coloro che, in seno alla DSC e presso i suoi partner, si occupano nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario in modo mirato dello sviluppo verso una pace giusta e la libertà sociale.

Dora Rapold
Responsabile del
Settore delle risorse tematiche





Nel processo di cambiamento dei bisogni, degli obiettivi, nonché delle attività dei gruppi sociali e degli attori politici i conflitti rappresentano delle componenti necessarie. Una cooperazione allo sviluppo che sostenga i cambiamenti sociali e le riforme economiche e che si ponga quale obiettivo la libertà dei gruppi poveri e svantaggiati della popolazione deve analizzare in maniera costruttiva sia i vecchi che i nuovi conflitti d'interesse. Le premesse per uno sviluppo sostenibile sono pregiudicate solo laddove i conflitti sfociano in violenza e guerra. L'empowerment, in quanto abilitazione a una gestione civile dei conflitti in seno ai gruppi e fra di loro, rappresenta pertanto una strategia cruciale di trasformazione sociale e politica atta a favorire la pace.

Una pace duratura si fonda anche su istituzioni economiche, socioculturali e politiche solide. Le operazioni internazionali di pace, spesso pianificate e realizzate come interventi di crisi a breve termine, hanno dimostrato che, per garantire in modo durevole la pace, non ci si può accontentare di lottare in modo puntuale contro i sintomi. La cooperazione internazionale deve perseguire uno sviluppo a lungo termine della pace, con modalità che le consentano di riconoscere le radici dei conflitti violenti e di creare le premesse strutturali per una gestione pacifica dei conflitti sociali.

Lo scopo di queste linee direttive per lo sviluppo della pace è quello di fungere – per i collaboratori della DSC attivi presso la centrale e negli uffici di coordinamento, nonché i loro partner – da quadro di riferimento in questo complesso settore tematico. Esse servono a chiarire questioni concettuali e a fissare delle priorità sostanziali che agevolino la concretizzazione operativa dell'idea di sviluppo della pace nell'ambito della collaborazione con le organizzazioni partner della DSC. Inoltre, nell'ottica di una coerente politica estera svizzera, aiutano a scoprire complementarità e a sfruttare sinergie.

E, non da ultimo, servono a stimolare tutti noi ad abbandonare i sentieri battuti per cercare, insieme ai nostri partner, nuove vie.





La violenza armata ha volti diversi

Benché oggi la maggior parte dei conflitti armati sia costituita da conflitti intrastatali, gli effetti della violenza bellica raramente si limitano a un unico paese. Gli Stati vicini o addirittura intere regioni ne risultano destabilizzati. Sfollamenti e fuga della popolazione civile oltre i confini, alleanze a sfondo etnico e religioso con l'una o l'altra delle parti belligeranti, ripercussioni economiche devastanti delle guerre sugli Stati terzi o le regioni confinanti sono solo alcuni dei fenomeni che ne conseguono. Segnati in modo particolarmente acuto dai conflitti intrastatali o regionalizzati sono i paesi dell'Africa subsahariana più poveri e colpiti, rispettivamente minacciati, dallo sfacelo dello Stato, nonché altri Stati che denotano forti carenze sul piano economico e politico in Africa del Nord, Medio Oriente, Asia centrale e sudorientale e, in minor misura, America latina. Benché anche l'Europa non sia stata risparmiata negli ultimi anni da conflitti di notevole portata – si ricordino in particolare i paesi in transizione dell'Europa orientale e sudorientale – nei paesi ricchi le crisi violente sono decisamente meno frequenti.

Gli attentati negli Stati Uniti hanno dimostrato che la violenza di matrice terroristica rappresenta uno strumento efficace nelle mani di reti estremiste internazionali che perseguono scopi politici diversi. I gruppi terroristici sfruttano la disperazione e l'impotenza molto diffuse tra le persone che vedono la modernizzazione e la secolarizzazione come causa principale della loro povertà, che si sentono escluse dalla globalizzazione economica, nonché umiliate e private della propria dignità dalla dominanza del ricco mondo occidentale.

Reagendo principalmente in termini militari, una parte degli Stati occidentali ha dimostrato di considerare tuttora la violenza militare come un mezzo sperimentato, sebbene non l'unico, per difendere i propri interessi. L'argomento della «sicurezza interna» e della lotta contro il «terrorismo» continua manifestamente a legittimare la repressione politica, le contravvenzioni al diritto internazionale pubblico e le consistenti lesioni dei diritti umani. E ciò fintanto che il fine, ossia la presunta eliminazione del «male», giustifica i mezzi.

La dinamica propria della violenza

Molti conflitti intrastatali si dipanano seguendo schemi oltremodo dinamici. Lo schema evolutivo classico delle tensioni – nel quale da una pace stabile, attraverso un crescendo di tensioni, si sviluppa un conflitto aperto che, in una fase di rappacificazione, viene sedato fino a sfociare di nuovo in una pace stabile – rappresenta l'eccezione alla regola. Le transizioni tra le varie fasi caratterizzate da tensioni di diversissima entità sono generalmente impercettibili, e spesso non avvengono contemporaneamente per tutto il territorio del paese interessato. Accade talvolta così che varie regioni di uno stesso paese siano coinvolte a lungo in un conflitto aperto cronico, mentre altre regioni sono già passate a una normalità relativamente pacifica. Anche uno sguardo lanciato alle parti in conflitto e ai loro interessi manifesta una situazione diffusa e soggetta a rapidi cambiamenti. Nei conflitti intrastatali non si oppongono due eserciti regolari, bensì spesso una confusa moltitudine di fazioni armate con obiettivi diversi, con strutture di comando fragili, e unite in alleanze mutevoli.

I conflitti che si inaspriscono sono contrassegnati da una fatale dinamica propria, che determina una continuità della violenza, cosicché persino le parti belligeranti mostrano non poche difficoltà a stabilire una relazione interna tra i pretesi motivi e l'intensità del conflitto. Le situazioni di guerra persistenti (de facto), con focolai variabili, comportano immensi costi umani e materiali, dai quali gli Stati e i loro abitanti faticano per anni a riprendersi. Per milioni di persone colpite, la fuga in un'area sicura del paese oppure oltre frontiera rappresenta l'unica possibilità per sopravvivere. La maggioranza deve tuttavia arrangiarsi nell'uno o nell'altro modo con tutte le parti belligeranti, al fine di garantirsi la sopravvivenza in un contesto conflittuale caratterizzato da fronti poco nitidi oppure variabili.

La violenza privata basata sulle economie di guerra

La violenza armata e la perdita della stabilità politica e sociale cambiano in modo durevole le condizioni economiche di un paese. In seguito alla posa di mine, vaste aree non possono di regola praticamente più essere sfruttate a scopo agricolo. La produzione di beni, i servizi e il commercio funzionano solo ancora limitatamente, mentre si creano dei campi d'azione nuovi, illegali: per esempio le attività complementari al servizio dei gruppi armati, il traffico d'armi, la prostituzione forzata e la criminalità organizzata. Le economie di guerra che si fondano sullo sfruttamento locale delle risorse minerarie sono essenzialmente al servizio di signori della guerra e personaggi attivi nei canali di commercializzazione globali. Il loro potere si basa sulla guerra e i profitti che ne traggono, consentono loro di consolidare l'influenza che esercitano sulla propria clientela. Alla pace non hanno fundamentalmente nessun interesse. Nella loro scia si creano inoltre delle reti criminali con forti diramazioni internazionali e un'organizzazione oltremodo efficiente, le quali strumentalizzano il disordine politico per creare un'economia sommersa riccamente dotata. La privatizzazione del monopolio statale della violenza che ne consegue, nonché la criminalizzazione dei rapporti economici rappresentano una sfida complessa per quegli attori che, insieme ai partner internazionali che operano per lo sviluppo della pace e la lotta contro la povertà, hanno scelto di impiegare mezzi civili, nonché quelli offerti dallo stato di diritto.

La violenza lascia profondi segni nella società e nelle persone. Essa mina la dignità delle sue vittime, sradica intere comunità, crea insicurezza e, spesso, un'abissale sfiducia. L'odio e il bisogno di vendetta e ritorsione fanno sì che la violenza generi continuamente nuova violenza. I conflitti bellici di lunga durata indeboliscono proprio le istituzioni statali e le forze sociali che sono irrinunciabili per uno sviluppo sostenibile e una composizione pacifica dei conflitti d'interesse. In alcuni casi, le strutture statali sono ridotte a una finzione e hanno lasciato il campo al dominio territoriale di singole fazioni implicate nella guerra civile o a signori della guerra che esercitano il potere secondo le loro proprie regole. In simili situazioni, solo gli uomini con un'arma in pugno godono di considerazione e vengono presi sul serio. Le altre forze sociali, in

particolare le donne, che si arroccano all'utopia di un futuro pacifico, finiscono per essere emarginate o distrutte. Quanto più dura il conflitto violento, tanto più ci si adegua a convivere con la violenza: soprattutto a molti giovani uomini, che in tempo di guerra non imparano altro se non il mestiere delle armi oppure che sono coinvolti solo a termine nell'economia di guerra locale, essa appare sempre più come l'unica possibile opzione per il futuro.

Motivi e fattori acceleranti

Minacciate dalla guerra sono in particolare le società caratterizzate, da un lato, da una povertà molto diffusa, estreme e crescenti disparità socioeconomiche e/o ricchezza di beni primari e, dall'altro, dalla mancanza di opportunità per il futuro e di libertà per le persone, nonché da una mancanza di istituzioni legittime e credibili per la gestione dei conflitti. Gli Stati deboli e le società destabilizzate non sono spesso in grado di gestire le sfide legate ai cambiamenti economici e sociali rapidi senza che si registrino esplosioni di violenza. Anche una rapida crescita macroeconomica non riesce a impedire a breve termine un'escalation fomentata su un lungo arco di tempo. I processi economici e politici di transizione modificano i rapporti di forza, e questo spostamento può già di per sé determinare una crisi in seno alla società. Soprattutto laddove il cambiamento accelerato dall'esterno tende più a precludere che ad aprire le possibilità di un'ampia partecipazione ai processi politici e sociali e al mercato del lavoro, esso può sfociare in un'acuta perdita dell'identità culturale e della coesione sociale. Le crescenti disparità che contrassegnano la distribuzione dei benefici e dei costi dello sviluppo economico possono emarginare gruppi e regioni già svantaggiati. Ciò colpisce per esempio i produttori rurali, che rimangono esclusi dall'accesso alle sempre più rare risorse naturali, oppure anche i migranti che si installano nelle aree urbane in rapida espansione.



È ben raro che le differenze etniche, religiose e culturali rappresentino le cause vere e proprie dei conflitti. Nelle situazioni di crescente tensione descritte sopra, le effettive o presunte differenze vengono evidenziate, esasperate e strumentalizzate ai fini dei propri obiettivi politici. Una polarizzazione politica effettuata sulla base di caratteristiche legate all'identità si lascia osservare in particolare dove si registrano crescenti squilibri economici fra i gruppi della popolazione, dove il passato coloniale ha lasciato delle frontiere arbitrarie, dove le istituzioni statali hanno una carente legittimazione e si configurano deboli, dove le minoranze sono state costrette all'assimilazione o sono state emarginate, e dove i gruppi etnici territorialmente concentrati aspirano a una maggiore indipendenza.

Per contro, a detta degli osservatori, gli interessi economici divergenti costituiscono addirittura le cause primarie di conflitti violenti. La lotta per l'accesso alle risorse vitali, quali l'acqua e il suolo produttivo, genera in molte aree pericolose tensioni, in particolare qualora manchino dei meccanismi politici efficaci per la loro gestione. I cambiamenti riguardo all'utilizzazione e alla distribuzione del suolo, nonché il progressivo degrado ambientale con la sua sequela di catastrofi conducono a crescenti conflitti d'interesse sulla gestione e distribuzione di tali risorse, i quali possono assumere dimensioni regionali. In molte aree la guerra è fomentata da concreti interessi di alcuni potenti gruppi determinati a escluderne altri dallo sfruttamento lucrativo delle risorse minerarie.







Cambiamento di mentalità negli anni '90

Molti paesi in via di sviluppo – fra i quali anche alcuni paesi prioritari della DSC – soffrono in particolare a causa di una violenza bellica che si manifesta ciclicamente e che, sui gruppi economicamente e politicamente già emarginati della popolazione, esercita effetti particolarmente negativi. L'empowerment dei poveri e poverissimi ha contrastato in molte aree la spirale della violenza, contribuendo in tal modo a prevenire conflitti violenti, tuttavia senza che ciò rientrasse negli scopi specifici delle organizzazioni donatrici. Nei paesi e nelle regioni che versavano in situazioni politiche troppo instabili perché fosse possibile attendersi risultati durevoli dalla cooperazione, la cooperazione allo sviluppo si è tuttavia regolarmente tenuta in disparte. Essa si è limitata alle misure nelle aree circostanti, lasciando le aree direttamente interessate dalle crisi all'aiuto umanitario. Quest'ultimo si è orientato principalmente verso l'aiuto immediato alla sopravvivenza delle vittime e la ricostruzione a breve termine.

Gli anni novanta hanno determinato per molti versi un cambiamento di mentalità. Come sottolineano le direttive dell'OCSE «Helping Prevent Violent Conflict», a cui si è già accennato sopra, le organizzazioni di cooperazione allo sviluppo si concepiscono in quanto parte di un tessuto relazionale sia statale che della società civile, composto di attori nazionali e internazionali che, volenti o nolenti, influenzano in modo positivo o negativo le cause di un conflitto violento, contribuendo in tal modo alla sua dinamica. In particolare, si è fatta strada l'idea che le visioni a lungo termine di uno sviluppo pacifico debbano caratterizzare anche le reazioni e gli interventi dell'aiuto d'emergenza in situazioni di crisi che insorgono a breve termine.

Aiuto umanitario consapevole dei conflitti

Negli ultimi decenni anche la DSC ha imparato a vedere con occhi nuovi le crisi politiche, i conflitti violenti, nonché il suo proprio ruolo in questo contesto. Uno studio¹ mette a fuoco varie esperienze e tendenze: l'aiuto d'emergenza viene oggi distribuito in modo più mirato, così da raggiungere ef-

fettivamente le vittime delle crisi (e, fra loro, i più poveri e i più deboli, le donne e i bambini, gli anziani, i profughi e gli sfollati all'interno del paese) e da non rafforzare involontariamente la dinamica del conflitto o i beneficiari della guerra. L'aiuto umanitario della DSC si riconosce nel sostegno integrale e a lungo termine e nel rafforzamento delle vittime di crisi acute, intesi come tutela e patrocinio in favore dei loro diritti e della loro dignità.

La riabilitazione e la ricostruzione all'indomani di un conflitto violento non si limitano solo alle infrastrutture, ma si estendono anche all'insieme delle strutture sociali. Esse diventano così una sfida orientata allo sviluppo a lungo termine, nel senso di un continuum/contiguum temporale tra l'aiuto umanitario e la cooperazione allo sviluppo. La DSC abbina perciò sempre più il ripristino delle infrastrutture all'obiettivo della promozione di un, spesso difficile, processo di riconciliazione. Molti programmi e progetti della DSC promuovono una collaborazione attiva tra rappresentanti delle parti in conflitto, allo scopo di aiutarle ad appianare i divari e a creare nuove identificazioni. Il rientro dei profughi e degli sfollati interni rappresenta un problema particolarmente delicato del periodo post-bellico. Esso deve risolversi senza frammentare né destabilizzare i gruppi sociali già indeboliti. A questo scopo sono necessarie misure particolari per la loro integrazione economica e sociale, le quali considerino in modo adeguato i bisogni e gli interessi delle persone che hanno resistito nell'area del conflitto. La DSC ha pure sostenuto programmi e progetti per la smobilitazione e il reinserimento sociale dei combattenti.

Dalla condizionalità allo sviluppo della pace nella cooperazione bilaterale

Da sempre le prestazioni di sostegno fornite nell'ambito della cooperazione internazionale vengono subordinate a determinati criteri tecnici, finanziari e politici. Anche la DSC ha perciò subordinato le sue attività in materia di politica di sviluppo – a eccezione dell'aiuto umanitario – a un determinato standard minimo per quanto concerne la stabilità e la sicurezza politica. Questo in considerazione del fatto che lo sviluppo sostenibile è possibile solo laddove sussistano delle condizioni relativamente favorevoli.

¹ DDC, Prévention des crises et consolidation de la paix: le rôle de la Coopération au Développement, Document de travail 5/2000, Bern 2000, con riferimento a un inventario delle azioni di prevenzione dei conflitti eseguite dalla DSC in Angola, Bosnia-Erzegovina, Mozambico, Nicaragua, Niger, Ruanda e Sri Lanka (1979–2000); Markus Heiniger, Gewaltprävention und Friedenskonsolidierung in der Internationalen Zusammenarbeit der DEZA, Zürich 2000.

Nella prassi degli anni novanta lo standard minimo richiesto per un impegno in materia di politica di sviluppo si è modificato: da una condizione tecnica esso è diventato un mezzo di pressione politica, adottato solitamente in modo incoerente dai grandi Stati donatori. All'insegna della «condizionalità politica» il Consiglio federale si riserva esplicitamente dal 1999 di stornare le prestazioni svizzere d'aiuto – eccettuate quelle di aiuto umanitario – qualora le condizioni politiche siano sfavorevoli (per esempio a causa di conflitti violenti) e/o qualora un governo mostri scarso interesse a migliorare la stabilità e a prevenire future escalation della violenza.

L'esperienza ha dimostrato che la pressione politica esercitata in modo coordinato da più Stati e organizzazioni donatori è sicuramente in grado di incentivare la volontà di riforma del governo in questione. D'altro canto, la pressione politica non serve se, come spesso accade, il problema è quello di superare cattive condizioni e cause strutturali dei conflitti che dipendono in primo luogo da fattori diversi che non quello della volontà del governo.

I programmi e progetti della DSC agiscono di principio sulle cause strutturali dei conflitti violenti, solitamente senza menzionare esplicitamente degli obiettivi specifici di promozione della pace. La DSC ha tuttavia maturato in modo pragmatico delle esperienze in questo senso nei paesi in via di sviluppo e in transizione.

La DSC promuove per esempio

- i meccanismi locali di composizione dei conflitti nell'ambito dello sviluppo dei comuni;
- l'accesso più equo alla terra e alle risorse idriche nell'ambito dello sviluppo rurale;
- una giustizia indipendente e il rispetto dei diritti umani nell'ambito dei programmi di governabilità;
- una cultura del dialogo fra i vari gruppi della popolazione e i vari strati sociali nell'ambito di un approccio partenariale.





Le esperienze derivanti dalle attività, che direttamente o indirettamente, hanno effetti positivi sulla pace non sono finora ancora state valutate sistematicamente. Per quanto riguarda il lavoro futuro della DSC e dei suoi partner, la loro capitalizzazione servirà anch'essa a orientare l'azione. Già oggi la DSC affronta in molti paesi prioritari la dimensione dei conflitti in modo costruttivo e partenariale nell'ambito dei suoi propri progetti e nel suo ambiente operativo. Le attività della DSC sono tuttavia state anzitutto reattive. Si concentravano sulla riabilitazione e la ricostruzione dopo il superamento di una crisi. Finora non sono mai state prioritarie delle linee d'azione specificamente preventive, ossia che si spingessero oltre l'effetto genericamente preventivo della cooperazione allo sviluppo. Una reazione rapida e adeguata di fronte alle crescenti tensioni nei paesi prioritari è inoltre stata impedita dalla carente flessibilità dovuta al budget. Infine, sono mancati anche i metodi e gli strumenti per valutare gli effetti della cooperazione allo sviluppo sull'intreccio di tensioni riscontrato nei paesi beneficiari, e vice versa.

Il livello multilaterale: la dimensione di politica di sviluppo inerente alle operazioni di pace internazionali

Le organizzazioni umanitarie multilaterali denotano un'importante presenza, disponendo con ciò di regola anche di un grande potenziale di coordinamento e d'intervento in molti paesi che, in seguito a conflitti armati, necessitano dell'aiuto umanitario d'emergenza. Le istituzioni di politica di sviluppo – quali il Development Assistance Committee dell'OCSE, la Banca mondiale e il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo UNDP – hanno assunto il loro ruolo di precursori anche nel settore della promozione della pace e della prevenzione dei conflitti, svolgendo in questi ultimi anni un importante lavoro concettuale. Ora si tratta di tradurre quest'ultimo in direttive di policy e concrete linee d'azione. La DSC ha partecipato regolarmente al dibattito, facendo in seguito confluire le cognizioni acquisite nel proprio lavoro.

Le riflessioni inerenti alla politica di sviluppo diventano sempre più rilevanti anche per le operazioni di pace dell'ONU. In passato i caschi blu dell'ONU sono intervenuti in innumerevoli conflitti internazionali e intrastatali nell'ambito del «peace keeping». La funzione militare e, soprattutto, di polizia e ordine politico inerente alle operazioni continua tuttora a essere di estrema importanza. Ma, proprio

per quanto riguarda le operazioni di pace complesse, si è imposta l'idea che la competenza per i compiti civili spetti alle istanze civili. Ciò vale in particolare quando si tratta di fornire aiuto d'emergenza alla popolazione, ma anche per la smobilitazione e la reintegrazione sociale dei combattenti, nonché per la ricostruzione delle infrastrutture, delle istituzioni sociali e statali e, non da ultimo, per la promozione dello sviluppo sostenibile. In questo senso, le missioni civili dell'OSCE si occupano di diplomazia preventiva, misure atte a creare fiducia, diritti umani, democratizzazione e osservazione delle elezioni. Nel fare questo adempiono vari mandati: moderare i processi politici, risolvere i conflitti e prevenire la violenza, creare istituzioni sociali e istituzioni dello stato di diritto ecc.

In quest'ultimo decennio, la notevole presenza di operazioni di pace multilaterali dell'ONU e dell'OSCE ha potuto contribuire, malgrado le limitate capacità, a evitare l'escalation dei conflitti e a stabilizzare le strutture pacifiche in alcuni paesi. Nell'ambito di un bilancio critico, il Report of the Panel on United Nations Peace Operations² sottolinea la necessità di orientare le operazioni di pace in funzione di strategie e metodi più efficaci e impostati a lungo termine. Il relatore Brahimi chiede che le future operazioni di pace diano maggiore peso e allochino maggiori capacità all'aspetto del «peace building» a lungo termine, e pertanto in particolare anche alla prevenzione dei futuri conflitti. A questo scopo appare necessario un riorientamento strategico e finanziario delle operazioni di pace verso la costituzione di istituzioni durevoli nell'ambito dello stato di diritto e verso la riconciliazione nazionale. In breve: lo sviluppo civile della pace diventa sempre più importante.

² Report of the Panel on UN Peace Operations (Brahimi-Report), vom 21. August 2000 (A/55/305-S/2000/809).





Trasformare la violenza diretta e strutturale

La gestione pacifica delle tensioni e crisi sociali e politiche richiede meccanismi e processi che aiutino ad appianare i vecchi e i nuovi conflitti d'interesse in modo non violento, fino a trovare una soluzione che goda di ampi consensi. In questo senso il concetto di «non violenza» non copre solo l'assenza di violenza fisica, ma anche la riduzione, tramite la politica di sviluppo, della violenza strutturale: quest'ultima comporta rapporti di potere e di proprietà che per vari gruppi della popolazione – quali per esempio le donne, i poveri e le minoranze – si traducono in opportunità di vita totalmente disuguali.

La riduzione del potenziale di violenza e della violenza strutturale vanno di pari passo. Ciò significa che la composizione dei conflitti costituisce spesso un processo difficoltoso, per il quale non esistono ricette pronte. La ricerca delle sole cause non conduce ad alcun risultato se, nel contempo, non si capiscono gli attori e le loro posizioni, né si considerano le dinamiche, i momenti scatenanti e i fattori esterni. In questo ambito non si tratta tanto di trovare rapidamente delle soluzioni ai conflitti violenti, quanto di trasformare i sistemi conflittuali in modo tale che le parti belligeranti e i gruppi della popolazione interessati dalle ostilità riescano a risolvere durevolmente in maniera non violenta le loro divergenze. Empowerment significa in questo contesto modificare i rapporti tra le parti coinvolte in modo tale che i loro interessi, bisogni e timori vengano formulati e manifestati apertamente. Si ampliano così le prospettive di trovare soluzioni opzionali, mentre si relega in secondo piano la violenza in quanto strumento per imporre i propri interessi. La trasformazione punta sul reciproco riconoscimento in quanto premessa per la soluzione di un problema comune a vantaggio di tutti gli interessati, nel contempo però anche sul cambiamento a lungo termine del contesto sociale: si tratta di ridurre la violenza strutturale, creando nel contempo una costruttiva cultura del dissenso.

Ogni conflitto incomincia in modo non violento

Nella fase acuta dei conflitti a elevata tensione gli interventi di attori esterni sono manifestamente difficili e comportano rischi politici, in particolare se vengono effettuati con un'insufficiente preparazione e senza una precisa strategia. Non da ultimo per questo l'attenzione di molti attori esterni si concentra sempre più sulle azioni preventive volte a prevenire un'escalation della violenza. La prevenzione non si limita alla fase prima di un'escalation, ma è altrettanto necessaria durante la crisi per contenerla e limitarne i danni, nonché dopo la stessa per prevenire una nuova escalation. In questo senso, la prevenzione non rappresenta una concezione di ordine politico-repressivo, ma un'importante dimensione di una cultura costruttiva del dissenso. I meccanismi preventivi sono per esempio la mediazione tra le parti in conflitto, la divisione e il controllo del potere politico, la creazione di meccanismi per la risoluzione dei conflitti, le commissioni per la pace e le tavole rotonde, il sostegno economico mirato e la promozione dei redditi, nonché la riattivazione dei tradizionali meccanismi locali di risoluzione dei conflitti. La prevenzione delle crisi effettuata nell'ambito dello sviluppo della pace si concentra meno sul contenimento delle escalation acute della violenza di quanto non faccia per esempio l'esercito, ma si impegna per influenzare l'andamento delle crisi. Dopo i primi mille morti, tale è una cognizione acquisita tramite la ricerca, risulta pressoché impossibile contenere i conflitti. Un'azione preventiva si impone anche sotto il profilo economico. Considerati gli immensi costi umani ed economici causati da un conflitto violento già entrato in fase di escalation oppure causati dallo sfacelo dell'ordinamento dello Stato, anche degli investimenti di notevole entità nella prevenzione sociale, economica e politica dei conflitti appaiono, in fin dei conti, decisamente più efficienti.



Rafforzare le condizioni favorevoli alla pace

Nella visuale della cooperazione allo sviluppo rientrano meno le «cause della guerra» che non le premesse per la pace. Queste ultime devono essere riconosciute in una prospettiva a lungo termine e devono essere valorizzate al fine dell'empowerment. Anche in questo caso non esistono ricette semplici. Di grande importanza è sicuramente un numero ristretto di fattori. In seguito a esperienze storiche, Dieter Senghaas ha sviluppato l'«esagono della civilizzazione»³, i cui punti di riferimento sono formati da fattori di un ordinamento intrastatale della pace diversi, sebbene interconnessi.

- Il monopolio della violenza da parte dello Stato e la rispettiva deprivatizzazione della violenza,
- la limitazione e il controllo del monopolio statale della violenza tramite istituzioni dello stato di diritto politicamente legittimate,
- una struttura sociale interdipendente, in seno alla quale le persone imparano a rinunciare alle aggressioni e alla violenza e a riconoscere i vantaggi di un controllo degli stati di eccitazione,
- la partecipazione politica della popolazione, senza discriminazione di determinati gruppi,
- una politica attiva in materia di giustizia riguardo alle opportunità e alla distribuzione di beni e
- una cultura costruttiva dei conflitti, che consenta a una società differenziata di formulare e accettare i conflitti d'interesse, nonché di interiorizzare modalità produttive di gestione dei conflitti.

Non esistono ancora studi sistematici né sul modo migliore di garantire e armonizzare in un determinato paese questi valori di riferimento, né sulle possibilità date ad attori esterni di influenzare il processo di trasformazione a lungo termine dello Stato. Per la cooperazione allo sviluppo si tratta anzitutto di introdurre incentivi innovativi per lo sviluppo della pace.

Evitare le ripercussioni negative sui conflitti

Ogni aiuto internazionale – anche se si considera come «tecnico» – è inevitabilmente parte di una dinamica politica e sfocia in risultati politici. Un importante principio per le organizzazioni di cooperazione allo sviluppo deve perciò essere quello di evitare le ripercussioni negative sui potenziali conflitti. Nelle situazioni di conflitto le valutazioni espresse dagli interessati sono più importanti dei presunti fatti: la questione di sapere chi rientra fra i beneficiari dell'aiuto, e per quale motivo, diventa un punto altrettanto cruciale dell'effetto dell'aiuto stesso. Ciò significa che procedure adeguate, atte a creare una «ownership» alla distribuzione dell'aiuto internazionale, possono essere ben più efficaci di interventi miranti a un impatto rapido. L'ottica del «do no harm» aiuta a porsi nella giusta prospettiva per poter riconoscere e capire meglio un conflitto, le sue cause, i suoi attori, nonché la sua dinamica. Questo approccio dovrebbe consentire di valutare correttamente gli effetti sia negativi che positivi del proprio agire, e ciò a tutti i livelli: presso l'ufficio di coordinamento, nel contesto del progetto, in seno al programma per il paese, e nel dialogo politico.



³ Dieter Senghaas, Frieden denken, Frankfurt am Main, 1995 (suhrkamp).



Valutare correttamente il proprio potenziale in materia di elaborazione dei conflitti

Gli attori esterni dispongono solitamente di un notevole potenziale d'influenza, ma se vogliono essere realistici devono anche sapersi accontentare: la loro influenza conosce precisi limiti laddove a essa si contrappone una potente dinamica interna di conflitto e un lungo iter di torti e ingiustizie. Esistono diversi metodi e strumenti per reagire a conflitti di diverso tipo e intensità. Non esiste unità di vedute sui metodi che meglio si addicono a determinate circostanze. Si concorda nondimeno sul fatto che la risposta concreta dipende in primo luogo dall'intensità delle tensioni nelle varie fasi del conflitto.

Un impegno diretto in situazioni di crisi, rispettivamente l'elaborazione diretta di un conflitto, comporta, per la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario, dei particolari rischi politici. L'escalation dipende regolarmente da fattori che esulano dal controllo degli attori esterni. Ciò significa pure che un impegno finanziario – come quello per il ripristino delle infrastrutture distrutte effettuato in una labile fase postbellica – non produce sempre gli auspicati risultati concreti. Le attività di incoraggiamento della pace all'indomani di una crisi esigono un investimento notevole e a lungo termine nel futuro di un paese e della sua popolazione, senza

che a breve termine si registrino successi e risultati misurabili. Ciononostante, un approccio sensibile ai conflitti può – anche di fronte a risorse carenti – porre la prima pietra per uno sviluppo durevole della pace.

Ottenere degli effetti in tutti i segmenti sociali

Se si vuole che gli sforzi internazionali per comporre una crisi o per mediare in una situazione di conflitto abbiano successo, essi devono per principio coinvolgere i vari segmenti in seno allo Stato e alla società. Il primo segmento è formato dal governo rispettivamente dalle istituzioni statali a livello dei ministeri. Questo segmento è particolarmente fragile proprio nelle regioni che soffrono di uno «sfacelo dello Stato», e necessita pertanto di una particolare attenzione nell'ambito di un dialogo politico fra i rappresentanti e i vari attori multilaterali e bilaterali. Il secondo segmento comprende vari gruppi, come per esempio le dignità ecclesiastiche, le personalità eminenti, gli intellettuali, gli artisti, i rappresentanti delle organizzazioni e delle associazioni nazionali non statali. Il terzo segmento comprende, fra l'altro, i governi provinciali, le istituzioni religiose, sociali ed economiche al livello intermedio della società. Le condizioni del secondo e del terzo segmento possono essere determinanti sia per quanto riguarda l'istigazione a una crisi da parte di forze polarizzanti, sia per

La promozione e lo sviluppo della pace sono complementari

La promozione civile della pace, rispettivamente l'elaborazione dei conflitti effettuata dalla Direzione politica del DFAE sostiene la politica di pace della Svizzera tramite attività che, partendo dai classici «buoni uffici», si spingono oggi ben oltre questi ultimi. Le misure di promozione della pace denotano di regola un indirizzo proattivo. Esse sono incentrate non tanto sull'eliminazione delle originali cause strutturali dei conflitti, quanto sulla possibilità d'influire sulla dinamica degli stessi sostenendo i processi orientati alla pace. La promozione civile della pace, rispettivamente l'elaborazione dei conflitti, è collegata alle attività politico-diplomatiche della Svizzera, ma si estende nel contempo spesso anche a settori sul piano sociale («track two»). Essa si sviluppa a livello bilaterale, in collaborazione con altri (Stati che condividono lo stesso approccio) e nell'ambito delle organizzazioni internazionali. La Direzione politica (Divisione IV) ha adottato le seguenti priorità tematiche:

- Questioni costituzionali, decentralizzazione e divisione del potere, inclusi la protezione delle minoranze, il sostegno di processi costituzionali, le elezioni, i partiti politici, le riforme del parlamento, del governo e della giustizia, nonché le strutture della società civile.
- Media e conflitti violenti.
- Sicurezza umana, compresa la lotta contro le mine antipersona, la riduzione della proliferazione di armi di piccolo calibro, il coinvolgimento degli attori non statali dei conflitti nei processi di pace, o la riforma del settore della sicurezza.
- Diritti umani nei conflitti violenti e diritto internazionale pubblico umanitario.

L'obiettivo supremo della DSC è quello di uno sviluppo durevole, nell'ambito del quale la riduzione della povertà, la diminuzione delle cause strutturali dei conflitti e l'alleviamento della miseria rappresentano i principali assi d'intervento. Le misure di promozione della pace, che sono illustrate nel presente documento, si situano ai seguenti livelli:

quanto riguarda gli attori cooperativi che esercitano una funzione di ponte fra lo Stato, la società e la «base». Il quarto segmento comprende le autorità locali, le associazioni e istituzioni locali della società civile, le istituzioni agrarie, i gruppi di difesa dei diritti umani, i centri culturali, nonché – in parte parallelamente a essi – i capi tradizionali. Nei paesi in via di sviluppo «sotto stress» i comuni possono trovarsi all'interno dei focolai di crisi, ma possono anche esistere in modo del tutto distaccato dagli eventi conflittuali. In entrambe le situazioni, la formazione di capacità pacifiche locali si rivela di estrema importanza per lo sviluppo sostenibile a lungo termine di un paese nel quale sia, rispettivamente debba essere garantita, la sicurezza umana.

La DSC cerca il dialogo e si basa su partenariati in tutti e quattro i segmenti. Dal contesto e dalla concretizzazione specifica della Strategia 2010 dipende qual è il segmento posto al centro dell'attenzione. Ai fini di uno sviluppo integrale della pace e di una strategia della distribuzione dei rischi è ragionevole essere presenti contemporaneamente in tutti i segmenti.

Un importante aspetto è quello del ruolo intermedio svolto dalla cooperazione allo sviluppo nell'ambito della mediazione fra gli attori, sia all'interno di un segmento che, in particolare, fra i segmenti.

La cooperazione allo sviluppo dà peso alla continuità del ruolo di mediazione: essa esige una fiducia dalle parti in conflitto che deve ancora essere creata. Il ruolo e gli strumenti della mediazione possono cambiare a dipendenza dell'intensità, della durata e del contesto dei conflitti. Nel contesto dello sviluppo si tratta soprattutto di favorire il dialogo, creare istituzioni intermedie, favorire iniziative che coinvolgano tutti i partiti, curare le attività nel campo dei media, promuovere la cultura, nonché rafforzare i meccanismi tradizionali di composizione dei conflitti. Il ruolo dei progetti nei «settori tradizionali» – quali la sanità, l'occupazione e il reddito, nonché lo sviluppo sociale e giuridico – non dovrebbe essere sottovalutato in quanto motore dell'integrazione di società divise o di comunità polarizzate.

- Promozione degli sforzi locali in favore della pace, della ricostruzione e della reintegrazione (inclusa quella delle minoranze).
- Rafforzamento della società civile e del dialogo tra Stato e società civile.
- Rafforzamento delle istituzioni statali nell'ambito dei processi di sviluppo e di transizione.
- Prevenzione umanitaria delle crisi e disponibilità a lenire le sofferenze, ricostruzione rispettivamente riabilitazione.
- Promozione della comprensione reciproca e della trasparenza nelle situazioni di conflitto.
- Misure nell'ambito delle varie politiche settoriali della DSC.

(Sintesi di: «Zivile Friedensförderung, Förderung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht. Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der DEZA und der PD/PA IV», Berna, 28 novembre 2002)





Creare e promuovere alleanze locali per la pace

I sistemi conflittuali coinvolgono numerose parti in ruoli diversi e mutevoli, e ciò a vari livelli. Oltre alle parti in conflitto esistono di regola importanti forze sociali – quali le legittime autorità comunali, le associazioni, le organizzazioni non governative e spesso anche la maggioranza degli abitanti che non vogliono o non possono partecipare alle ostilità belliche. Nelle fasi caratterizzate da violenza a elevata intensità l'influenza di simili forze risulta invariabilmente indebolita, ma esse svolgono nondimeno un ruolo determinante al momento della de-escalation e della trasformazione del conflitto,

nell'abito della riconciliazione e della ricostruzione. L'intervento esterno ha dopotutto successo solo se identifica le forze che desiderano la pace e sanno reggere di fronte ai conflitti, che invariabilmente esistono dentro e fuori le parti belligeranti, e rafforza le loro capacità. Fra esse rientrano molto spesso le donne, che di regola rimangono estranee ai sistemi bellici. Per quanto riguarda la promozione dei processi locali di cambiamento strutturale a lungo termine, la cooperazione vanta una ricca esperienza operativa e comprovati successi: si tratta ora di mettere i metodi e gli strumenti specificamente al servizio dello sviluppo della pace.

Sviluppo della pace e governabilità: i due lati della medaglia

La cooperazione internazionale si vede confrontata in molti paesi con strutture e istituzioni statali deboli. Il ventaglio si estende dai «partner difficili» agli Stati lacerati dalla violenza interna, se non addirittura in via di sfacelo. Le conseguenze dell'erosione del monopolio statale della violenza non sono rappresentate solo dalla diffusione della violenza armata e della privatizzazione della sicurezza, ma anche da una carente capacità di governare per quanto attiene alla gestione dei beni pubblici, nonché all'accesso alle risorse e ai servizi. Spesso si forma addirittura un'economia parallela di guerra civile che, per vie traverse, collega le economie sommerse locali con i mercati globali.

Di fronte a questa situazione, il rafforzamento degli Stati rappresenta un'importante causa della cooperazione internazionale. Nei paesi scombussolati dalle crisi è perciò necessario percorrere il faticoso cammino che, da uno stato di guerra duraturo e per nulla democratico, conduce a un processo democratico di sviluppo della pace. L'obiettivo, in questo caso, non è quello di creare una copia delle democrazie occidentali. Una cooperazione internazionale partenariale si prefigge di rafforzare le forze locali capaci di creare un grado sufficiente di stabilità strutturale e di sicurezza umana, che consenta di appianare i conflitti d'interesse con mezzi civili, nel rispetto dei diritti e della dignità

umana. Ciò rappresenta una delle premesse fondamentali per la gestione democratica degli affari pubblici rispettivamente per la governabilità.

Per quanto riguarda lo sviluppo della pace la governabilità comporta quattro elementi centrali:

- 1 ottimizzazione della divisione del potere tra governo centrale e governi regionali, nonché miglioramento dei rapporti tra Stato, economia privata e società civile.
- 2 Creazione o rafforzamento di istituzioni giuridiche, amministrative, economiche e politiche che siano legittime ed efficienti.
- 3 Rafforzamento degli attori che si impegnano per la giustizia sociale, i diritti umani e la parità tra uomo e donna, con lo scopo di aumentare la sicurezza umana e rompere il circolo vizioso dell'emarginazione e dell'incremento della povertà.
- 4 Promozione dei principi generali della governabilità a livello internazionale per imparare e approfittare gli uni degli altri in un contesto globale.

Affinché le interazioni e le sinergie siano sfruttate in modo innovativo nell'attività operativa, sussiste in seno alla DSC una stretta collaborazione tra le due sezioni tematiche Governabilità (GOV) e Prevenzione di conflitti (COPRET).





La DSC –

- 1 considera sistematicamente le complesse interazioni che sussistono tra la lotta contro la povertà e lo sviluppo della pace nell'intero suo operato e a tutti i livelli;
- 2 valorizza nei suoi paesi prioritari la fiducia costituita nell'ambito di pluriennali part-enariati, nonché le buone conoscenze delle specificità dei paesi ai fini della prevenzione delle guerre, dell'elaborazione dei conflitti, della ricostruzione e della riconciliazione;

«Campi attraversati da fiumi e vacche che vogliono camminare».

Conflitti per le risorse in Niger

Nel Niger i conflitti che oppongono, talvolta in modo sanguinoso, contadini e nomadi lungo gli assi di comunicazione nord-sud utilizzati dagli allevatori di bestiame hanno indotto la DSC nel 1997 a elaborare con i partner locali un piano per rendere sicuri dei corridoi specificamente segnalati e a negoziarlo in seguito con le parti in conflitto. Il «programme d'appui au secteur de l'élevage» (PASEL) ha fornito finora un contributo essenziale alla distensione fra i gruppi, nonché allo sviluppo locale delle comunità nomadi.

«Imparare dal conflitto del Giura».

Seminario sulla crisi nepalese a Montézillon

Varie personalità nepalesi, scelte in rappresentanza dell'ampio ventaglio di attori politici, si sono date convegno dal 12 al 16 febbraio 2003 nei pressi di Neuchâtel. Subito dopo la tregua conclusa fra il governo e i ribelli maoisti, il gruppo si è chinato sulla ricerca di una soluzione politica alla crisi in Nepal. L'elaborazione della crisi costituzionale che ha condotto alla creazione del Canton Giura, come pure le trattative per superare l'apartheid in Sudafrica hanno servito da basi di confronto. Solo grazie al lungo rapporto di fiducia instauratosi fra il Nepal e la Svizzera è stato possibile affrontare in un clima d'apertura un simile processo di discussione e d'apprendimento.

3 promuove le competenze specialistiche, sociali e processuali dei collaboratori e dei partner per quanto riguarda gli aspetti rilevanti per i conflitti, rispettivamente per la pace, nei programmi e progetti (approccio trasformativo);

4 sviluppa una cultura della prevenzione dei conflitti che consenta di riconoscere tempestivamente le tensioni, di valutare correttamente il proprio ruolo in situazioni di crisi, e di prendere al momento giusto le misure appropriate;

«Impact».

Quanto sensibile ai conflitti è veramente il mio programma per paese prioritario?

I «Peace and Conflict Impact Assessments» (PCIA) realizzati nel 2002 – per esempio in Angola, Macedonia o Ecuador – ci hanno insegnato una cosa: oltre a ottime conoscenze dei metodi e del contesto, per poter sviluppare una concezione comune della rilevanza che assumono per la pace i programmi, si rivela di cruciale importanza anche un'avveduta gestione della partecipazione degli attori, e questo sia per i preparativi e la realizzazione in loco, che per il processo di valutazione. Di principio, un simile processo di sensibilizzazione può essere avviato all'inizio, a metà oppure alla fine di un ciclo di un progetto.

«Ogni conflitto incomincia in modo non violento!».

L'esempio della diagnosi precoce

Stando al rapporto «Prevention of armed conflict» del segretario generale dell'ONU Kofi Annan (7 giugno 2001), per essere efficaci le misure di sviluppo dovrebbero agire il più tempestivamente possibile su radici sociali e politiche profonde. Un importante elemento della prevenzione è costituito dal sistema d'avvertimento precoce FAST («Früh-analyse von Spannungen und Tatsachenermittlung», analisi precoce delle tensioni e rilevazione dei fatti), che la DSC sta costituendo per 22 paesi prioritari. Il sistema fornisce ogni trimestre, o anche a frequenze più ravvicinate, una serie di grafici che illustrano l'andamento delle tensioni registrate negli ultimi mesi in un determinato paese. Solo un monitoraggio sistematico consente infatti di emettere un parere fondato sugli sviluppi futuri. Tutti i prodotti di FAST sono accessibili gratuitamente in internet (www.swisspeace.org).

La DSC –

5 si impegna, a dipendenza della valutazione del contesto e delle possibilità d'intervento date in una determinata circostanza, fuori e dentro e le aree di crisi, nonché nell'elaborazione dei conflitti (working «around», «in» and «on» conflict);

6 fornisce rapidamente un aiuto d'emergenza in caso di crisi umanitarie, inserendo questo impegno in una prospettiva a lungo termine di sviluppo sostenibile della pace, allo scopo di contrastare i fattori che potrebbero acuire le crisi (continuum/contiguum);

«Caucasus Media Institute».

Promozione del dialogo in una regione instabile

Il Caucasus Media Institute (CMI) è un centro di formazione interdisciplinare regionale che si prefigge di promuovere le capacità professionali degli attori nel settore dei mass media. A questo scopo il CMI offre un corso di un anno per i giornalisti in procinto di affrontare la loro carriera. Esso propone inoltre ai quadri una serie di workshop e gestisce una sezione per la ricerca e le pubblicazioni. Tramite attività regionali il CMI crea una piattaforma per lo scambio fra giornalisti e operatori dei media d'Armenia, Georgia e Azerbaigian. I progetti comuni promuovono il dialogo sulle specificità di ciascun paese e, in particolare, sulle sfide politiche che l'intera regione è chiamata ad affrontare.

«Rafforzamento del dialogo umanitario».

Lo sviluppo della pace in Iraq

Prima che gli attori umanitari potessero sapere con precisione se ci fosse o no stata una guerra in Iraq, si è tenuto a Ginevra dal 15 al 16 febbraio 2003 un incontro internazionale sui presumibili aspetti umanitari di un intervento in quel paese. L'obiettivo era quello di essere preparati all'eventualità e – considerati i limitati mezzi finanziari – di poter fornire in modo rapido ed efficace un aiuto alla popolazione civile irakena, la quale è comunque già pericolosamente vulnerabile. In seguito all'incontro e al di là di questo, un gruppo di lavoro interno della DSC si è già occupato degli aspetti inerenti alla riabilitazione del paese che appaiono rilevanti a lungo termine in una prospettiva di sviluppo.

7 previene, tramite l'approccio «do no harm», gli effetti controproducenti delle sue attività e si concentra sugli aspetti capaci di unire e integrare;

8 concorre allo sviluppo delle capacità degli attori nella costituzione di un integrale ordinamento intrastatale della pace, rafforzando in particolare il potenziale delle donne;

«Do no harm!».

Ricostruzione in Afghanistan

La ricostruzione di strutture sociali e statali rappresenta un processo delicato, soprattutto in un paese sopravvissuto a decennali guerre civili, al dominio esterno e a interventi militari in seguito alla presenza di istituzioni tradizionali dure a morire. Mary B. Anderson, autrice del bestseller «Do no harm» e direttrice di Collaborative Development Action, introduce nell'ambito di un progetto pilota un monitoraggio che valuta sull'arco di due anni la ricostruzione bilaterale e multilaterale del paese in base ai criteri del «do no harm» (non fare danni).

«Valle del Fergana».

Mediazione in caso di conflitti per la terra e l'acqua

Nelle regioni di frontiera e in conflitto nella valle centroasiatica del Fergana, la DSC realizza da tre anni un progetto pilota per la prevenzione dei conflitti e per lo sviluppo. La regione soffre di sporadiche esplosioni di violenza, legate soprattutto alla distribuzione della terra e dell'acqua. Il programma della DSC fa leva su due livelli: sul rafforzamento dei meccanismi di composizione dei conflitti e sulle cause dei conflitti. A questo scopo, da un lato, ricevono sostegno le ONG locali che offrono corsi di perfezionamento per di personalità locali – fra loro un crescente numero di donne –, le quali svolgono un ruolo di mediazione in caso di conflitti nei e fra i comuni. Dall'altro, per poter eliminare le cause dei conflitti per l'acqua i comuni coinvolti ricevono sussidi da un fondo per progetti infrastrutturali.

La DSC –

- 9 si coordina e si mette in rete in Svizzera e a livello internazionale con gli attori rilevanti in materia di promozione, rispettivamente di sviluppo bilaterale e multilaterale della pace;
- 10 valuta realisticamente i rischi politici e finanziari del suo impegno e dà peso alla flessibilità finanziaria e amministrativa, al fine di poter reagire in modo adeguato ai rapidi cambiamenti.

«Ritorno in sicurezza e dignità».

Coordinamento nell'ambito delle migrazioni

La mancanza di una sicurezza umana intesa in senso integrale rappresenta la causa essenziale delle migrazioni forzate e dettate dalla necessità. La DSC lavora in stretta collaborazione con l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR): chi ha cercato temporaneamente rifugio in Svizzera in quanto persona bisognosa di protezione deve poter rimpatriare in dignità e sicurezza una volta superata la crisi violenta. Nell'ambito dei programmi d'aiuto al rimpatrio, concepiti e realizzati in comune dalla DSC e dall'UFR, sono rientrati volontariamente nel loro paese di origine 10 000 persone bisognose di protezione provenienti dalla Bosnia-Erzegovina e 32 500 provenienti dal Kosovo.

«Consenso di Cotonou».

Un contributo spontaneo alla riduzione del rischio

Il conflitto che dal settembre 2002 vede affrontarsi il governo e i ribelli in Costa d'Avorio in modo acuto e tendente all'escalation mette in pericolo l'intera subregione dell'Africa occidentale e, dunque, anche alcuni paesi prioritari della DSC. Per fornire un contributo all'elaborazione tempestiva del conflitto e alla riduzione delle conseguenze economiche e umanitarie – per esempio nel Mali –, la DSC ha sostenuto, di comune accordo con la Direzione politica, un incontro di 85 «intellettuai africani». Sotto la direzione del prof. Albert Tevoedjre e partendo da un'analisi della situazione effettuata dai partecipanti ivoriani, la delegazione ha elaborato un piano in 20 punti per la soluzione della crisi. Tevoedjre è stato incaricato da Kofi Annan di incentivare sistematicamente il processo di pace.



Impressum

Editore:
Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)
Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)
3003 Berna

Ordinazioni:
www.dsc.admin.ch
info@deza.admin.ch

Redazione:
Le linee direttive della DSC «Promozione della pace» sono state elaborate dalla Sezione Prevenzione e risoluzione di conflitti (COPRET) sotto la direzione di Günther Baechler, con il sostegno di Erika Schläppi, consulente a Berna.

Concezione grafica: Jenny Leibundgut, Berna
Stampa: Ackermann Druck, Köniz
Lithos: Promacx, Berna

© Febbraio 2003

Foto Peter Amman/Lookat Photos
U1 Bombay, marzo 1996
U2 Coronel-Lo Rojas/Chile, febbraio 2001
U3 Varsavia, Polonia, 1991
U4 Bosnia/Visegrad, giugno 1994
S.5 Varsavia, ottobre 1991
S.7 Tirana, Albania 1991
S.11 Conservatorio Korsakow, S. Pietroburgo, gennaio 1999
S.13 S. Pietroburgo, settembre 1994
S.15 Coronel-Lo Rojas/Cile, febbraio 2001
S.19 Conservatorio Korsakow, S. Pietroburgo, gennaio 1999
S.21 Ho Chi Minh-City, Vietnam 1997

