

**Archivio Disarmo**

Istituto Ricerche Internazionali

**LA RIABILITAZIONE POST-CONFLITTO.**

**NUOVA FRONTIERA DELL'INTERVENTO  
DELLE NAZIONI UNITE**

Rapporto di ricerca\*  
per il Ministero degli Affari Esteri

Roma aprile 2007

\*Il presente rapporto è stato redatto da un gruppo di ricerca coordinato da Fabrizio Battistelli e formato da Claudia Lamonaca, Rosa Massimo e Giuseppina Sola.

## Indice

.....	1
Premessa.....	3
1. Peacebuilding e riabilitazione.....	7
2. Le dimensioni fondamentali della riabilitazione.....	16
2.1 La dimensione militare o di sicurezza.....	25
2.2 La dimensione politico-istituzionale.....	27
2.3 La dimensione economico-finanziaria.....	32
2.4 La dimensione socio-assistenziale.....	34
2.5 La dimensione socio-culturale.....	36
3. Caratteristiche dell'intervento internazionale.....	40
3.1 Gli aspetti istituzionali.....	40
3.1.1 La PBC – Commissione delle Nazioni Unite per il peacebuilding.....	51
3.2 Gli aspetti socio-culturali.....	53
Osservazioni conclusive.....	65
Appendice - Il sistema delle Nazioni Unite e la riabilitazione post-conflitto.....	73
1. UNHCR – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.....	74
2. WHO – Organizzazione Mondiale della Sanità.....	75
3. UNDP – Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo.....	77
4. UNESCO - Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura.....	78
4.1 Ricostruzione del sistema educativo.....	79
4.2 Protezione del patrimonio culturale.....	79
4.3 Promozione di media indipendenti.....	80
5. FAO – Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura.....	81
.....	82
6. WFP – Programma Alimentare Mondiale.....	82
7. UNICEF – Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia.....	84
8. UNFPA – Fondo per la Popolazione delle Nazioni Unite.....	85
9. UNICRI - Istituto di Ricerca Interregionale delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine.....	87
9.1 Formazione e aggiornamento professionale.....	87
9.2 Riforma della giustizia.....	88
9.3 Traffico di esseri umani.....	88
9.4 Attività di sicurezza e prevenzione.....	88
10. ILO – Organizzazione Internazionale del Lavoro.....	89
11. DPKO – Dipartimento per le Missioni di Peacekeeping.....	90
12. DPA- Dipartimento per gli Affari Politici.....	93
13. I Tribunali penali internazionali.....	94
Sintesi.....	96
Riferimenti bibliografici.....	99

## Premessa

Il “nuovo ordine mondiale” non si è dimostrato più pacifico di quello bipolare, perché, al contrario di quanto sostenuto dalle “teorie della fine”<sup>1</sup>, la guerra non è scomparsa ma ha assunto forme diverse, vale a dire quelle dei conflitti a sfondo etnico e religioso, della guerriglia, delle insurrezioni, del terrorismo.

Soltanto nell’ultimo decennio del secolo scorso, i Paesi devastati dalla guerra sono stati ben 43. Si tratta nella maggior parte dei casi di conflitti intra-statali o guerre civili, combattute in nome della “politica delle identità” (Huntington, 2000). Questa spinge i gruppi sub-nazionali (minoranze etniche, burocrazie regionali e/o locali, gruppi linguistici o religiosi, ecc.) dotati delle risorse, materiali e simboliche, per competere con le autorità statali, a mobilitarsi per ottenere il riconoscimento politico e sociale delle identità particolari (etiche, linguistiche, religiose, culturali, locali) di cui sono espressione.

La politica delle identità si trasforma così in uno dei principali fattori strutturali di destabilizzazione del sistema internazionale perché le trasformazioni che essa pone in atto non mirano allo sviluppo di nuove entità politiche capaci di sostituire lo Stato come mezzo efficace di costituzione della coesione e del progresso sociale, ma contribuiscono a mantenere un elevato grado di incertezza e di dinamismo, attraverso una ridefinizione continua degli equilibri del potere.

Tutti i conflitti in cui le Nazioni Unite sono intervenute, direttamente o indirettamente, con operazioni di supporto alla pace<sup>2</sup> si sono sviluppati e combattuti in Stati deboli, costruiti cioè su fragili società civili in cerca di una identità nazionale, dopo anni di occupazione territoriale o assolutismo ideologico. In esse le strutture

---

<sup>1</sup> Queste teorie sostengono che le possibilità future di una guerra tra grandi potenze sono pressoché inesistenti a causa di fattori quali: l’interdipendenza, i costi economici, il liberalismo, la democratizzazione, i cambiamenti attitudinali e istituzionali, la complessità (Thompson, 1998).

<sup>2</sup> Le “operazioni di supporto alla pace” sono quelle missioni tese a prevenire, gestire e risolvere situazioni di crisi e/o di conflitto esterne al territorio nazionale che, pur non costituendo una minaccia diretta agli interessi nazionali, mettono a rischio la pace e la sicurezza internazionale di cui il Paese beneficia. Queste missioni si distinguono in: Aiuto umanitario (*Humanitarian Aid*), Prevenzione dei conflitti (*Conflict Prevention*), Operazioni di pacificazione (*Peace-making*), Operazioni di mantenimento della pace (*Peace-keeping*), operazioni di imposizione della pace (*Peace-enforcing*), Operazioni di costruzione della pace (*Peacebuilding*) (SME, 1994).

istituzionali di rappresentanza politica sono sottosviluppate, il regime al potere non rappresenta tutte le componenti della comunità nazionale e non ha il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica, necessario per imporre la legge e l'ordine, le tensioni politiche sono esasperate dai problemi di povertà legati al mancato sviluppo economico<sup>3</sup>.

I gruppi di interesse sfruttano la debolezza dello Stato per realizzare quei progetti politici di *nation-building*, *state-building* e *governance* (Furley, 1995), ossia per concretizzare il mito politico della costruzione del grande Stato nazionale, che riunisce sotto un'unica autorità di governo comunità ritenute omogenee per cultura e tradizioni ma disperse come minoranze in altri Stati<sup>4</sup>.

Questi conflitti sono, dunque, lotte di potere basate sul principio non scritto che il vincitore ha il diritto di governare e il perdente non può che fare opposizione creando movimenti terroristici o di guerriglia. Il percorso tipico di sviluppo di questi scontri è efficacemente descritto da Adam (2000: 27) nella sua analisi delle dinamiche conflittuali nell'area subsahariana: "di fronte ad un governo autoritario che controllava le forze di sicurezza e impediva l'accesso al potere in modo democratico, gruppi di oppositori sono ricorsi alle armi. Il potere ha reagito, inasprendo la repressione e armando milizie paramilitari; ha creato così un clima di crescente insicurezza e favorito lo scoppio di scontri sporadici o permanenti".

Paradossalmente, quindi, l'affermazione di diritti umani, resa possibile dallo sviluppo dei mezzi di comunicazione, non ha reso il mondo più pacifico bensì più bellicoso. Proprio la consapevolezza di avere il diritto di esprimere la propria identità ha spinto le minoranze etniche, linguistiche, religiose a sfidare, con mezzi pacifici e non, la sovranità statale per ottenere il riconoscimento del proprio diritto all'autonomia politica e/o all'indipendenza. La reazione violenta degli Stati-sovrani, soggetti a questo tipo di minaccia interna (basta pensare

---

<sup>3</sup> In un recente studio su 17 diversi conflitti, Holsti (2000) sostiene che "The risk of an emergency is likely to increase with two or more distinct ethnic, language or religious communities: among countries which acquired independence after 1945: where there is government exclusion and persecution of distinct social groups; where there is rule by kleptocrats minorities; and where there is weak government legitimacy (cit. in Nafziger, 2000: 4).

<sup>4</sup> Nei 185 Paesi membri delle Nazioni Unite vivono almeno 5.000 gruppi etnici conosciuti. Si stima che, fra questi, ci siano circa 260 comunità non sovrane che possono aspirare a conquistare lo status di Stati indipendenti (Gritti, 1998).

al caso dell'ex Jugoslavia) ha determinato, come risposta, l'intervento della comunità internazionale che, in nome della difesa del principale diritto umano, quello alla vita, legittima l'uso della forza e la limitazione della sovranità statale.

In queste situazioni di crisi, la comunità internazionale interviene ampliando il mandato delle proprie agenzie: da pacificatori a costruttori di pace, attraverso programmi che affrontino le condizioni strutturali (a livello politico, economico e sociale) e psicologiche (a livello culturale e simbolico) che hanno prodotto il conflitto e ne possono favorire la risoluzione.

Il presente studio analizza le attività comprese sotto il termine di riabilitazione post-conflitto<sup>5</sup>, svolte dalla comunità internazionale e in particolare dalle agenzie delle Nazioni Unite. L'obiettivo è quello di contribuire a sviluppare una conoscenza condivisa della definizione e delle pratiche della riabilitazione post-conflitto, dando una risposta alle classiche domande concernenti chi, che cosa, come e perché. In altre parole, si vogliono individuare le attività da implementare (e gli attori) per determinare quei cambiamenti politici, economici e sociali che nel lungo periodo favoriscono la trasformazione del conflitto in una pace duratura. Inoltre, si vuole offrire spunti di riflessione sulle strategie d'azione adottate dalla comunità internazionale per individuare eventuali gap e *best practices*.

Il Rapporto è articolato in quattro capitoli. Il primo capitolo affronta il problema della definizione del concetto di riabilitazione e ne illustra i legami con quello di peacebuilding. Il secondo capitolo identifica le attività della riabilitazione, attraverso l'elaborazione di una matrice logico-funzionale di classificazione. Il terzo capitolo illustra le principali caratteristiche dell'intervento della comunità internazionale. Infine, vengono identificate le principali agenzie delle Nazioni Unite coinvolte nella riabilitazione e, facendo riferimento ai documenti ufficiali, ne vengono descritti sinteticamente gli scopi, i mezzi e gli interventi.

Il presente lavoro non esamina la riabilitazione post-conflitto in riferimento ad uno specifico conflitto. Ciò perché allo scopo di offrire una visione di insieme delle attività di riabilitazione da attuare nei Paesi colpiti dalla guerra, è utile analizzarle astraendo dal singolo contesto di

---

<sup>5</sup> Con il termine post-conflitto si indicano quelle situazioni in cui il conflitto, pur non concluso, si è affievolito al punto da permettere l'avvio di attività di assistenza.

intervento. Esiste, infatti, una relazione di dipendenza diretta tra il Paese interessato e la riabilitazione: gli interventi sul campo devono (o dovrebbero essere) progettati (tempistica, intensità, modularità, modalità d'azione, ecc.) in modo da affrontare le cause scatenanti il conflitto, le dinamiche degli scontri armati e i danni da esso prodotti.

## 1. Peacebuilding e riabilitazione

Dal 1975, quando Johan Galtung ha introdotto il termine di peacebuilding per indicare le attività necessarie a favorire la fine delle ostilità (pace negativa) e ad affrontare le cause profonde di conflitto (pace positiva)<sup>6</sup>, in letteratura si sono moltiplicati i termini e i concetti utilizzati per descrivere l'intervento della comunità internazionale nelle diverse fasi del ciclo conflittuale: "peacekeeping", "peacemaking", "ricostruzione", "rigenerazione", e, da ultimo, "riabilitazione" (Dudouet, 2006, Fischer, 2004; De Zeeuw, 2001, Pugh, 2000).

La proliferazione dei termini evidenzia la natura complessa e multidimensionale delle attività costitutive delle "operazioni di pace". Ciò è evidente nei molteplici tentativi di definizione e concettualizzazione di ciascuna attività, che, anziché condurre a una definizione univoca e rigorosa dei concetti, ne ha allargato il campo semantico, generando, di conseguenza, confusione e sovrapposizione. Questo esercizio accademico, spesso artificioso, sta rendendo maggiormente difficoltosa l'elaborazione di una teoria generale capace di definire le priorità, gli obiettivi, gli strumenti e i risultati attesi degli interventi di pace<sup>7</sup>.

Questi interventi hanno un carattere multifunzionale, ovvero si caratterizzano per la presenza di confini labili tra le diverse funzioni della prevenzione del conflitto, della pacificazione, del mantenimento e dell'imposizione della pace, dell'aiuto umanitario e della ricostruzione. A livello operativo, essi si contraddistinguono per un aumento della complessità organizzativa interna, vale a dire gli scopi (risoluzione del conflitto, ricostruzione politica, economica e socio-culturale del Paese colpito dalla guerra) e gli attori che devono realizzarli<sup>8</sup>. Tra questi

<sup>6</sup> Secondo Galtung (1975), la pace negativa è il risultato degli sforzi compiuti per porre fine alle violenze fisiche e personali (violenza diretta), mentre la pace positiva è il prodotto delle azioni tese a porre fine alla violenza strutturale e culturale che minaccia il benessere sociale, culturale ed economico della comunità, come pure l'identità dei singoli e dei gruppi. In un suo contributo più recente, Galtung classifica il peacebuilding tra le missioni di pace di terza generazione, allo scopo di valorizzare il ruolo che la cultura, i bisogni umani e il genere hanno nel favorire la pace (Galtung, 2002).

<sup>7</sup> Alla stessa proliferazione di termini si assiste nella descrizione dei moderni conflitti. Ad esempio, Goodhand e Hulme (2000) parlano di "complesse emergenze politiche", Nafziger, Stewart, Vayrynen (2000) di "complesse emergenze umanitarie", Huntington (1993) di "scontri di civiltà", Azar (1990) di "conflitti sociali prolungati". Per un'analisi delle caratteristiche di questi conflitti si veda tra gli altri Dudouet, 2006.

<sup>8</sup> Nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, la prima missione di pace multifunzionale è rappresentata dalla UNTAG (*United Nations Transition Assistance Group*, aprile 1989-

bisogna annoverare oltre al personale delle agenzie delle Nazioni Unite, i contingenti militari e di polizia civile internazionali, le organizzazioni non governative internazionali e nazionali, gli stakeholder locali.

Il carattere multifunzionale è accentuato dal processo di continuo aggiustamento e cambiamento a cui è sottoposto l'intervento internazionale. La progettazione dell'intervento e la sua implementazione, infatti, devono basarsi su un'attenta analisi delle cause scatenanti il conflitto, sui mezzi usati per combatterlo e sui danni (materiali e morali) provocati dagli scontri armati, come pure sulla valutazione delle dinamiche relazionali che si creano tra gli attori coinvolti nel contesto post-bellico<sup>9</sup>. In questo senso, si può sostenere che tali interventi rappresentano delle risposte pragmatiche a determinate situazioni contingenti. Possono, quindi, essere descritti come un "processo di apprendimento aperto" (Paffenholz, 2001), poiché "non esistono schemi o modelli applicabili ad ogni conflitto" (Rupesinghe, 1998).

In generale, si può sostenere che la finalità principale della riabilitazione è di favorire lo sviluppo politico, economico e sociale del Paese, attraverso soluzioni sostenibili e condivise applicabili alle cause profonde che hanno scatenato il conflitto. Ciò sia nella loro dimensione socio-economica (disuguaglianza, povertà, ecc.), sia nella loro dimensione politica (vale a dire nei modi in cui queste differenze sono state politicizzate) (Cockell, 2000), sia nella loro dimensione psicologico-sociale (ovvero gli schemi culturali, religiosi ed emotivi attraverso cui queste differenze sono state interiorizzate) (Rothstein, 1999; Pugh, 2000).

La riabilitazione, quindi, si configura come un tentativo materiale e morale di correzione delle ingiustizie e delle illegalità del passato per alleviare le sofferenze fisiche e psicologiche della popolazione. In senso figurato, è il tentativo di costruire "ponti" tra la gente comune (Spence,

---

marzo 1990). Istituita per assistere il Rappresentante speciale del Segretario delle Nazioni Unite nell'obiettivo di garantire l'indipendenza della Namibia attraverso lo svolgimento di elezioni libere e democratiche, la missione si è occupata del disarmo e della smobilitazione degli ex combattenti, del rimpatrio di profughi e rifugiati, del mantenimento della legge e dell'ordine.

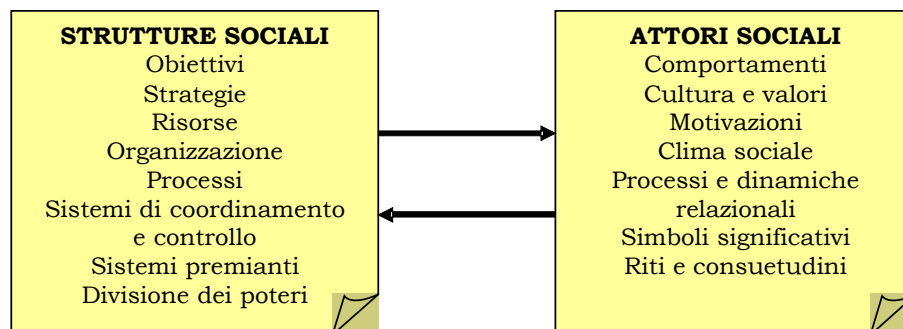
<sup>9</sup> Esistono differenti approcci all'analisi del conflitto. Secondo la prospettiva adottata (macro o micro, quantitativa o qualitativa) tali approcci ricostruiscono la storia del conflitto e il contesto in cui si sviluppa, le parti belligeranti e le dinamiche di scontro, i danni inflitti e le possibili soluzioni. Per un'analisi critica dei diversi approcci, si veda tra gli altri Paffenholz, 2004 e Leonhardt, 2000.



2001; Fischer, 2004) per soddisfare i bisogni “di sicurezza e ordine, di qualità della vita, di riconoscimento dell’identità e dei valori” (Evans, 1993).

Le scienze sociali hanno ampiamente argomentato che le azioni degli individui sono influenzate dal contesto all’interno del quale vivono e agiscono (strutture sociali) e dalla rappresentazione che essi danno alla realtà. Al tempo stesso, però, le azioni degli attori contribuiscono a riprodurre e trasformare quelle strutture. Applicando questo assunto teorico ai conflitti moderni, si deduce che il conflitto, inteso come processo sociale dinamico e relazionale, è determinato sia dalla presenza di strutture sociali che creano condizioni di disuguaglianza tra gli attori, sia dai comportamenti e dalle attitudini degli attori individuali e delle comunità che riproducono quelle strutture (v. figura1.)

**Figura 1 Fattori determinanti il conflitto e la sua trasformazione**



Archivio Disarmo, *La riabilitazione post-conflitto*, Roma, 2007.

Per risolvere il conflitto, quindi, è necessario promuovere quei cambiamenti socio-culturali che, insieme alla trasformazione delle strutture sociali causa di disparità e oppressione, possono favorire la trasformazione della violenza latente ed esplicita in una pace duratura a livello strutturale e culturale (Dudouet, 2006; Kriesberg, 2003).

Questo studio, in linea con la posizione della Commissione europea, definisce la riabilitazione come “una strategia generale, dinamica e intermedia di riforma e rafforzamento istituzionale, di ricostruzione e miglioramento delle infrastrutture e dei servizi, che

sostenga le iniziative e le azioni della popolazione interessata in campo politico, economico e sociale e orientata al rilancio di uno sviluppo sostenibile. La popolazione – sia le vittime che i partecipanti ai conflitti armati – deve essere reintegrata nella società civile, nei suoi aspetti economici, sociali e politici<sup>10</sup> (EU, 1996).

Così intesa, la riabilitazione interagisce con e integra le attività di peacebuilding, ovvero quelle azioni tese a rafforzare le strutture e i processi utili per prevenire la nascita, la continuazione o la recrudescenza di scontri armati (Matthies, 2000; Pugh, 2000; De Zeeuw, 2001)<sup>11</sup>.

Nel senso più ampio del termine, il peacebuilding è un processo che facilita la creazione di una pace duratura attraverso un'ampia gamma di interventi a livello politico, economico, sociale e culturale. Tali interventi, secondo la prassi consolidata, sono realizzati principalmente nelle situazioni post-conflitto e, pertanto, tendono a divenire parte del più ampio processo di riabilitazione<sup>12</sup>.

A livello concettuale, quindi, bisogna superare la visione cronologica secondo la quale l'intervento internazionale si articola in tre fasi temporali distinte. La prima è quella dell'assistenza, da svolgersi a conflitto ancora in corso. La seconda è quella della ricostruzione, da

---

<sup>10</sup> “An overall, dynamic and intermediate strategy of institutional reform and reinforcement, of reconstruction and improvement of infrastructure and services, supporting the initiatives and actions of the populations concerned, in the political, economic and social domains, and aimed towards the resumption of sustainable development. People – both victims and participants in violent conflicts – must be reintegrated into civil society, in its economic, social and political aspects”.

<sup>11</sup> Altri autori propongono una definizione più circostanziata. Ad esempio, per Spence il peacebuilding è “those activities and processes that: focus on the root causes of the conflict, rather than just the effects; support the rebuilding and rehabilitation of all sectors of the war-torn society; encourage and support interaction between all sectors of society in order to repair damaged relations and start the process of restoring dignity and trust; recognize the specifics of each post conflict situation; encourage and support the participation of indigenous resources in the design, implementation and sustainment of activities and processes; and promote processes that will endure after the initial emergency recovery phase has passed” (Spence, 2001:137).

<sup>12</sup> Come sottolinea Pantev (2006) uno dei principali contributi allo studio della riabilitazione è stato dato dal *Security and Peace Journal*, analizzando gli interventi di peacebuilding post bellico. Nel 2004, the United State Institute for Peace ([www.usip.org](http://www.usip.org)) ha finanziato una serie di studi sulla riabilitazione ma senza classificarli sotto questa etichetta. Swiss Interdepartmental Co-ordination Committee for Partnership for Peace, invece, ha avviato a metà degli anni Novanta un progetto su “Riabilitazione delle società devastate dalla guerra”.

avviare all'avvenuta firma di un armistizio o di un accordo di pace. Infine, la terza è quella della riabilitazione e sviluppo di lungo periodo.

### **La riabilitazione post-conflitto nell'approccio delle Nazioni Unite**

Dagli inizi degli anni Novanta ad oggi, le Nazioni Unite hanno contribuito al superamento della visione lineare del conflitto e della sua risoluzione, promuovendo l'unificazione delle agende per la pace e per lo sviluppo. Obiettivo finale delle Nazioni Unite è quello di proporre un approccio alla riabilitazione post-conflitto multidisciplinare, ampio (*comprehensive*) integrato e sensibile alle questioni di genere, al fine di garantire la (ri)costruzione delle strutture politiche, economiche e sociali fondamentali per lo sviluppo di lungo periodo.

Il termine di *peacebuilding* è stato introdotto nel dibattito internazionale dall'ormai famosa "Agenda per la Pace", presentata nel 1992 dall'allora Segretario generale Boutros Boutros-Ghali. Secondo l'Agenda, la strategia delle Nazioni Unite per la risoluzione dei conflitti si fonda su una serie articolata di attività:

- Diplomazia preventiva è l'azione per prevenire la nascita di dispute tra le parti, per impedire che dispute esistenti degenerino in conflitti e per limitarne l'estensione quando questi ultimi si verificano;
- Pacificazione è l'azione per condurre all'accordo le parti ostili, essenzialmente attraverso mezzi pacifici come quelli contemplati nel Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite;
- Mantenimento della pace è il dispiegamento di una presenza delle Nazioni Unite sul campo, previo consenso di tutte le parti interessate, che normalmente implica personale militare e/o di polizia e spesso anche civili. Il mantenimento della pace è una tecnica che aumenta le possibilità sia per la prevenzione del conflitto che per la creazione della pace;
- Costruzione della pace dopo il conflitto, azione volta a individuare e appoggiare le strutture che tenderanno a rafforzare e consolidare la pace al fine di evitare una ricaduta nel conflitto (Boutros-Ghali, 1992).

Inoltre, l'Agenda sostiene che "le operazioni di pacificazione e di mantenimento della pace, per avere veramente successo, devono giungere ad includere degli sforzi globali per individuare e sostenere strutture che tenderanno a consolidare la pace e a far progredire un senso di fiducia e di benessere tra la gente. Attraverso degli accordi volti a porre termine alla lotta civile, questi possono includere il disarmo delle parti precedentemente in guerra e il ripristino dell'ordine, la custodia e la possibile distruzione delle armi, il rimpatrio dei rifugiati, il sostegno consultivo e addestrativo al personale di sicurezza, la supervisione sulle elezioni, l'attuazione di sforzi per tutelare

i diritti dell'uomo, la riforma o il rafforzamento delle istituzioni governative e la promozione di processi formali e informali di partecipazione politica” (Boutros-Ghali, 1992).

In “Un’Agenda per lo Sviluppo”, il peacebuilding è assimilato a “l’azione tesa a identificare e sostenere le strutture che tendono a rafforzare e a consolidare la pace, allo scopo di evitare una ricaduta nel conflitto. Soltanto un intervento, cooperativo e di lungo periodo, sui problemi economici, sociali, culturali e umanitari può permettere di costruire la pace su basi durature. Senza la ricostruzione e lo sviluppo all’indomani del conflitto, ci sono poche speranze che la pace sia duratura. Il peacebuilding riguarda Paesi ad ogni stadio di sviluppo. Per i Paesi che emergono dal conflitto, il peacebuilding offre l’opportunità di stabilire nuove istituzioni, sociali, politiche e giudiziarie, che possano dare l’impulso allo sviluppo. [...] I Paesi nella transizione possono usare le misure di costruzione della pace come un’opportunità per porre i propri sistemi nazionali nel cammino dello sviluppo sostenibile”<sup>13</sup> (UN, 1994).

Nel “Supplemento ad Un’Agenda per la Pace”, Boutros Boutros-Ghali introduce il concetto di “post-conflict peacebuilding”, definendolo come “ampie azioni tese a identificare e a sostenere strutture che tendano a consolidare la pace e a promuovere un senso di fiducia e benessere tra le persone. Mediante gli accordi che pongono fine alla guerra civile, esse possono includere il disarmo delle fazioni precedentemente in lotta e il ripristino dell’ordine, la custodia e l’eventuale distruzione delle armi, il rimpatrio dei rifugiati, l’aiuto addestrativo e dei consiglieri in favore del personale della sicurezza, il monitoraggio delle elezioni, progressivi sforzi nella protezione dei diritti umani, la riforma o il rafforzamento delle istituzioni di governo e la promozione di processi formali ed informali di partecipazione politica”<sup>14</sup> (Boutros-Ghali, 1995).

<sup>13</sup> “Peace-building means action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict. As preventive diplomacy aims to prevent the outbreak of a conflict, peace-building starts during the course of a conflict to prevent its recurrence. Only sustained, cooperative work on the underlying economic, social, cultural and humanitarian problems can place an achieved peace on a durable foundation. Unless there is reconstruction and development in the aftermath of conflict, there can be little expectation that peace will endure. Peace-building is a matter for countries at all stages of development. For countries emerging from conflict, peace-building offers the chance to establish new institutions, social, political and judicial, that can give impetus to development. Land reform and other measures of social justice can be undertaken. Countries in transition can use peace-building measures as a chance to put their national systems on the path of sustainable development”.

<sup>14</sup> “Comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people. Through agreements ending civil strife, these may include disarming the previously warring parties and the restoration of order, the custody and possible destruction of weapons, repatriating refugees, advisory and training support for security personnel, monitoring elections, advancing efforts to protect human rights, reforming or

Il Supplemento distingue due tipi di peacebuilding post-bellico: quello collegato a un'operazione di peacekeeping multifunzionale e quello realizzato senza il dispiegamento di una forza di mantenimento della pace. La prima situazione è più facile da gestire, poiché le Nazioni Unite sono già presenti sul territorio interessato. Tuttavia, è necessario pianificare adeguatamente i tempi e le modalità di trasferimento delle funzioni di peacebuilding dalle forze di pace agli altri attori. La seconda situazione è più problematica, perché le Nazioni Unite intervengono in territori in cui deve essere ancora riconosciuta piena legittimità all'intervento internazionale. In questi casi, secondo il Supplemento, le Nazioni Unite possono assumere un duplice ruolo: quello di ricostruttore, attraverso proprie agenzie, programmi e fondi che si occupano di assetti economici, sociali e umanitari; quello di pacificatore, attraverso l'azione politica del Segretariato o del Consiglio.

Di fatto, l'allora Segretario Generale ha dato avvio alla pratica, ampiamente diffusa tra i ricercatori e i professionisti, di considerare i termini di peacebuilding e riabilitazione come sinonimi.

Il riconoscimento ufficiale del legame esistente tra "peacebuilding", "riabilitazione" e "sviluppo" è contenuto nel Rapporto sulle Operazioni di pace delle Nazioni Unite, meglio conosciuto come rapporto Brahimi, redatto allo scopo di concettualizzare e legittimare l'espansione del mandato internazionale nelle situazioni di crisi e per rafforzare la capacità strategica e operativa delle Nazioni Unite nelle operazioni di pace. Il rapporto definisce il peacebuilding come quelle "attività intraprese allo stadio finale del conflitto per rimettere insieme le fondamenta della pace e per fornire gli strumenti per costruire su quelle fondamenta qualcosa che è molto di più dell'assenza della guerra"<sup>15</sup> (UN, 2001).

In breve, nell'arco di un decennio le Nazioni Unite hanno cercato di costruire un approccio multidisciplinare e integrato alla riabilitazione post-conflitto, al fine di superare la distinzione artificiosa tra aiuto umanitario, assistenza e ricostruzione a vantaggio di una strategia di sviluppo di lungo periodo e di favorire uno stretto collegamento tra le attività di prevenzione delle crisi, gestione dei conflitti e riabilitazione.

L'ampliamento degli scopi della riabilitazione post-conflitto si è tradotto nell'allargamento dei settori di policy in cui la comunità internazionale interviene,

---

strengthening governmental institutions and promoting formal and informal processes of political participation" (Boutros-Ghali, 1995).

<sup>15</sup> "Activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war" (UN, 2001).

nella moltiplicazione delle funzioni di governo interno svolte dagli attori internazionali e nella partecipazione a tutte le fasi di sviluppo del conflitto (Chopra, 1998; Richmond, 2002; Lund, 2003).

Il concetto di riabilitazione post-conflitto, quindi “ è non soltanto multilaterale ma anche multisetoriale in termini di *ciò* che la comunità internazionale dovrebbe fare sul campo, multilivello in termini di *quanto* dovrebbe essere fatto e multistadio in termini di *quando* la comunità internazionale dovrebbe essere coinvolta”<sup>16</sup> (Lund, 2003: 13, corsivo nel testo).

In realtà, l'intervento della comunità internazionale deve adeguarsi all'andamento ciclico dei conflitti: in situazioni belliche in cui le tensioni latenti, gli scontri armati, armistizi e accordi di pace si sovrappongono e sono soggetti a continui capovolgimenti, bisogna adottare un approccio flessibile per assicurare il ritorno alla stabilità, collegando aiuto, risanamento e sviluppo (Fisher, 2004; Higazi, 2003; De Zeeuw, 2001; Forman e Patrick, 2000; OSCE, 1997). Tale approccio, non può ridursi alla programmazione dettagliata di tutte le attività, ma deve definire un quadro politico entro il quale assicurare la partecipazione dei differenti attori, affrontare le diverse cause strutturali del conflitto e garantire flessibilità e rapidità all'azione internazionale<sup>17</sup>.

La riabilitazione, quindi, non rappresenta semplicemente uno strumento di policy, rispetto al quale definire attività, strumenti e impatti, ma è essenzialmente una policy e, come tale, esige di essere

---

<sup>16</sup> “is not only multi-lateral but also multi-sectoral in terms of *what* the international community should be doing on the ground, multi-leveled in terms of *how much* should be done, and multi-staged, in term of *when* the international community should be involved”

<sup>17</sup> Il collegamento tra peacebuilding e riabilitazione è stato proposto da alcuni ricercatori a fronte delle critiche mosse agli interventi umanitari negli anni Novanta. Numerosi esperti, infatti, hanno sostenuto che l'aiuto umanitario finisce col sostenere la guerra anziché la pace (De Waal, 1997). L'assistenza finanziaria avviata in un clima di generale impunità e corruzione è spesso utilizzata dai funzionari locali per l'arricchimento personale anziché per il benessere della collettività. L'apertura al capitalismo può determinare lo snaturamento dei mercati interni e dei meccanismi di scambio e la progressiva perdita di competitività delle industrie locali. Infine, i meccanismi premianti progettati dai donatori non sempre portano alla creazione di strutture di governance adeguate a realizzare le riforme (Van de Wall, 2005). L'intervento internazionale normalizza situazioni di ingiustizia, semplicemente aiutando, laddove è efficace, la popolazione ad affrontare le conseguenze dell'economia di guerra (Duffield, 2000).

contestualizzata, ovvero caratterizzata e relativizzata, nell'ambito del più ampio processo decisionale internazionale e regionale.

## **2. Le dimensioni fondamentali della riabilitazione**

La riabilitazione è un processo di lungo periodo che attribuisce alle istituzioni internazionali, in particolare alle agenzie delle Nazioni Unite, il compito di accompagnare i Paesi devastati dalla guerra, sostenendo e non sostituendosi alle istituzioni nazionali, politiche e civili, nel periodo di transizione verso la pace (Maiese, 2003; OSCE, 2001).

Il passaggio dalla guerra alla pace implica una “triplice transizione”: una transizione di sicurezza dalla guerra alla pace, una transizione politica da un regime autoritario a forme democratiche di governo e una transizione socio-economica da una situazione caratterizzata dalla distribuzione ineguale delle risorse e delle possibilità di accesso ad una di maggiore equità (Forman and Patrick, 2000; Pugh, 1995, Kumar, 1997).

La riabilitazione post-conflitto si svolge in situazioni di fallimento dello Stato (*failed States*), dove le funzioni governative sono sospese e le strutture istituzionali, e più in generale le infrastrutture del Paese, sono state distrutte o saccheggiate, la polizia e la magistratura sono incapaci di garantire il rispetto della legge e dell’ordine, i rappresentanti più esperti della classe dirigente sono stati uccisi o costretti all’esilio, come pure una parte della popolazione civile.

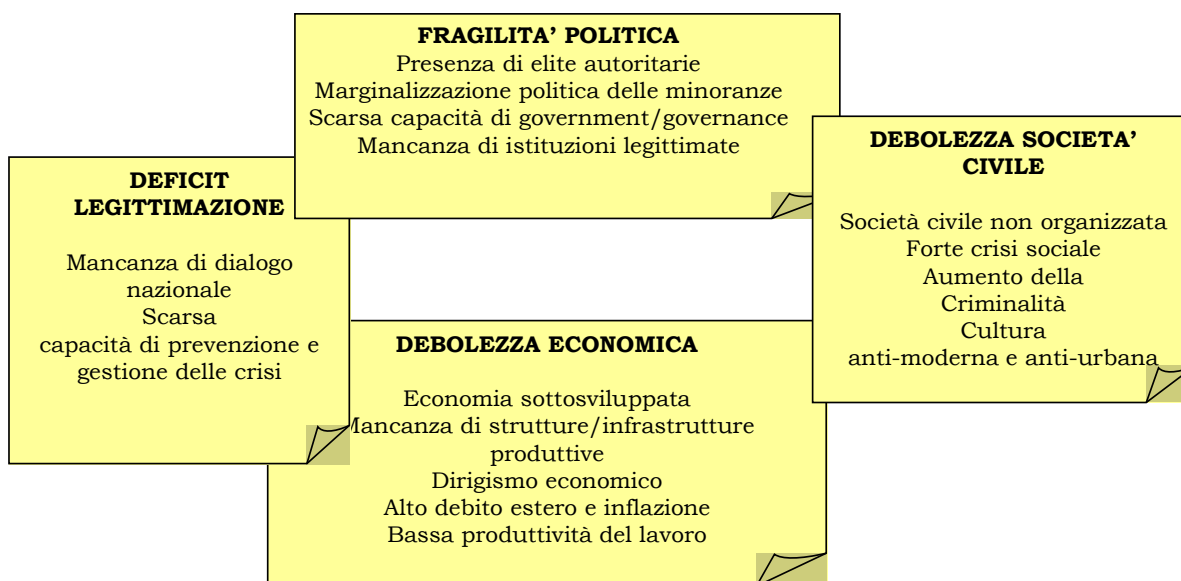
In generale, anni di violenti scontri armati producono problemi strutturali e sistemici sintetizzabili nel deficit di legittimazione delle istituzioni politiche e civili, nella fragilità dell’apparato statale, nella debolezza del sistema economico-finanziario e nella debolezza della società civile (v. figura 2). Tuttavia, il danno principale causato dalla guerra è la distruzione della fiducia su cui si basano le relazioni sociali. Senza la fiducia del singolo individuo nella legittimità e nella correttezza delle istituzioni è impossibile garantire il loro corretto funzionamento.

La natura multidimensionale delle contemporanee situazioni post-conflitto rende impraticabili interventi del tipo Piano Marshall. Come ha efficacemente sintetizzato De Zeeuw (2001) il contesto storico, politico e socio-economico, come pure l’assistenza necessaria, sono completamente differenti. I “normali” processi di ricostruzione post-conflitto sono amplificati dall’eredità del conflitto (mancanza di risorse e



mano d'opera, fragilità istituzionale, mancanza di classe dirigente, traumi sociali), dall'urgenza con cui è necessario affrontare tali problemi e dalla necessità di combinare assistenza umanitaria e sicurezza degli operatori.

**Figura 2 La situazione nei Paesi devastati dalla guerra**



Archivio Disarmo, *La riabilitazione post-conflitto*, Roma, 2007.

L'aiuto finanziario da solo non è sufficiente per affrontare tale complessità, ovvero non può risolvere i problemi di governance, di riconciliazione nazionale, di povertà e di disarmo che affliggono questi Paesi. Inoltre, è difficile erogare finanziamenti in una situazione caratterizzata, a livello internazionale, da contrasti sulle priorità tra i differenti donatori<sup>18</sup> e, a livello locale, dalla mancanza delle competenze necessarie (*know-how*) al funzionamento del sistema governativo e bancario.

<sup>18</sup> La Banca Mondiale, ad esempio, sostiene che l'assistenza deve concentrarsi sul ripristino delle condizioni che permettono al settore privato e alle istituzioni della società civile di riprendere le attività commerciali e produttive (World Bank, 1997). L'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica, invece, attribuisce maggiore urgenza al ripristino delle condizioni di sicurezza interna, alle riforma politico-istituzionali e alla costruzione di sistemi di welfare (OSCE, 1997).

Di conseguenza, se dopo la Seconda guerra mondiale nell'Europa occidentale è stato sufficiente ricostruire le strutture di governo, nelle situazioni post-conflitto odierne è indispensabile definire una duplice strategia di intervento. Da un lato, presupposto per l'avvio di qualsiasi iniziativa è la definizione condivisa di un'agenda politica tra i donatori, che definisca con chiarezza gli obiettivi e le priorità dell'assistenza e la suddivisione degli oneri finanziari. Dall'altro, l'assistenza deve garantire che la ricostruzione fisica delle strutture di governo proceda di pari passo alla definizione dei processi di *governance* e all'educazione di una nuova classe politica e dirigente, capace di gestire i fondi erogati nell'interesse della collettività nazionale.

I problemi strutturali elencati in precedenza costituiscono le componenti del contesto interpretativo entro cui la comunità internazionale e i donatori interpretano la complessa realtà dei Paesi devastati dalla guerra, scelgono e giustificano le proprie strategie d'azione e giudicano i risultati ottenuti dagli interventi.

In generale, l'intervento internazionale deve comprendere tra i suoi obiettivi, oltre alla creazione di quelle condizioni di sicurezza necessarie per applicare accordi di pace già concordati (funzione militare) e il soccorso alla popolazione (funzione sociale), la promozione della riconciliazione nazionale (funzione culturale) e il ristabilimento di un governo legittimo in grado di funzionare (funzione politica).

Il cambiamento principale da realizzare resta, in ogni modo, la costruzione di Stati funzionanti, ovvero capaci di garantire il funzionamento delle istituzioni democratiche e di assicurare il rispetto della legge, la protezione delle minoranze e di tutti i diritti umani. Lo sviluppo economico e sociale richiede, infatti, uno Stato efficace "che svolga un ruolo catalizzatore nel facilitare, incoraggiare e supportare le attività delle imprese e dei singoli privati. [...] Uno Stato dove le ambizioni corrispondano alle capacità" (World Bank, 1997).

A partire dai danni registrabili nelle situazioni post-conflitto odierne, è possibile individuare cinque grandi dimensioni di intervento della riabilitazione: la dimensione militare o di sicurezza, quella politica, quella economica, quella socio-assistenziale e, infine, quella socio-culturale.

1. La dimensione militare o di sicurezza ha lo scopo di creare e mantenere quelle condizioni minime di pace (qui intesa come assenza di scontri armati e di attacchi da parte della criminalità organizzata e bande armate) e di sicurezza fisica, individuale e collettiva, necessarie per evitare la ripresa delle ostilità e favorire il ritorno alla normalità. Tra le priorità vi sono: riformare le forze armate e di polizia, garantire il loro controllo politico e stabilire il monopolio statale dell'uso della forza e della responsabilità di garantire la sicurezza (interna ed esterna).

2. La dimensione politica ha lo scopo di favorire il consolidamento della pace attraverso la costruzione o ricostruzione di strutture di governo funzionanti, democratiche e legittimate dall'intera popolazione nazionale. I modelli di governo e di suddivisione dei poteri devono essere definiti principalmente dagli stakeholder locali, attraverso un processo democratico che garantisca a ciascun gruppo eguali possibilità di partecipazione e stessi diritti di espressione. Questo processo di decision-making collettivo rappresenta, infatti, il mezzo principale per la definizione di apparati governativi ed amministrativi che ispirano la loro azione ai principi condivisi da tutte le società democratiche di stabilità, legalità, trasparenza, prevedibilità e rappresentanza.

3. La dimensione economica ha lo scopo di avviare la ripresa economica e lo sviluppo sostenibile del Paese, attraverso la costruzione o la ricostruzione delle infrastrutture e delle istituzioni economiche.

4. La dimensione socio-assistenziale ha lo scopo di costruire o ricostruire il sistema di welfare, vale a dire le strutture socio-assistenziali ed educative, in grado di soddisfare i bisogni materiali ed immateriali della popolazione e favorire il ritorno alla normalità.

5. La dimensione socio-culturale ha lo scopo di ricostruire le strutture relazionali, culturali e sociali della comunità civile al fine di favorire il ritorno alla pacifica convivenza e la fiducia nella possibilità di un futuro senza guerra.

La comunità internazionale interviene nelle società devastate dalla guerra adottando contemporaneamente due diverse strategie d'azione. La prima strategia è di tipo macro perché ha come oggetto lo Stato, in particolare la garanzia della sua esistenza contro le minacce interne (funzione militare) e la ricostruzione delle sue strutture di

funzionamento politiche (funzione politica) ed economiche (funzione economica).

### **Il concetto di sicurezza**

Si possono distinguere due dimensioni fondamentali del concetto di sicurezza: l'*hard* e *soft security*.

La *soft security* è il prodotto della stabilità economica, politica e sociale e di una solida policy ambientale. All'interno dello Stato, essa dipende dal buon funzionamento del sistema bancario e legale, dall'esistenza di una economia di mercato e della libera concorrenza, nonché, negli stati multietnici, dalla volontà della popolazione di accettare le differenze etniche e culturali. All'esterno, essa dipende dall'esistenza di scambi culturali e commerciali con i Paesi vicini, poiché la *soft security* implicitamente presume che lo Stato non sia esposto a minacce militari esterne.

La *hard security*, invece, è la capacità dello Stato di proteggere il paese da minacce esterne e, nel caso in cui la deterrenza dovesse fallire, nel difendere, con l'uso della forza armata, la sua integrità territoriale, la sua indipendenza e la sua sovranità.

Nell'attuale sistema internazionale sempre più globalizzato e interdipendente, la debolezza dello Stato-nazione ha favorito la tendenza a fare del gruppo ristretto, spesso etnicamente definito, il soggetto di una nuova identificazione e il mezzo per promuovere, in competizione con lo Stato e con la sua cultura egemone, azioni di rivendicazione politica con forti valenze economiche, religiose e sociali (Dandeker, 1998). Gli individui legano la legittimità delle istituzioni al grado con cui queste riescono a soddisfare i bisogni di benessere del singolo e del gruppo (Burk, 1998). Ciò determina una "ridislocazione dell'autorità" (Rosenau, 1998) dallo Stato a gruppi subnazionali (minoranze etniche, gruppi linguistici e religiosi, corporazioni professionali, ecc. ) che hanno le risorse, materiali e simboliche, per competere con le autorità statali.

La diffusione del potere politico in spazi diversi da quello statale (economico, religioso, culturale, ecc.), rende sempre più labile il confine tra *hard* e *soft security*. Gli Stati e le organizzazioni internazionali devono affrontare i nuovi rischi e le nuove minacce (esterne ed interne) attraverso una strategia di intervento ispirata ad una concezione più ampia della sicurezza, che assume significati sempre più complessi e orientati al sociale. La nuova logica di azione non prevede solo la reazione (militare) al comportamento dei molti "altri" attori del sistema internazionale, ma soprattutto l'interazione (politico-diplomatica) con questi attori.

Il Comitato per l'assistenza allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OSCE) fornisce una definizione comprensiva di sicurezza:

“La sicurezza è vista sempre più come una condizione onnicomprensiva nella quale la popolazione e le comunità vivono in libertà, pace e sicurezza, partecipano pienamente al governo del proprio Paese, godono della protezione dei diritti fondamentali, hanno accesso alle risorse per soddisfare i bisogni essenziali e vivono in un ambiente che non è dannoso per la loro salute e il loro benessere. La sicurezza della popolazione e la sicurezza degli Stati si rinforzano reciprocamente. Un'ampia varietà di istituzioni statali e altri enti possono essere corresponsabili nel garantire alcuni aspetti della sicurezza”<sup>19</sup> (2000: 38).

La seconda strategia è di tipo micro perché ha come oggetto la popolazione civile, in particolare il soddisfacimento dei bisogni di sicurezza fisica, psicologica e sociale dei singoli e dei gruppi minoritari (funzione socio-assistenziale) e la costruzione delle relazioni sociali – attraverso la (ri)costruzione della fiducia reciproca, il superamento delle divisioni e dei pregiudizi reciproci – tra le fazioni precedentemente in lotta e tra ciascuna di queste e le Autorità statali (funzione socio-culturale).

Questa classificazione non implica la netta distinzione tra ciascuna delle funzioni individuate, poiché, come dimostrato dalle esperienze maturate nel corso degli ultimi dieci anni, esse sono tra loro interdipendenti<sup>20</sup>. Nessuna funzione, in pratica, ha un ruolo autonomo ma sono tutte strumentali alla riabilitazione. La funzione socio-culturale, però, ha un carattere predominante rispetto alle altre, poiché l'unico modo per evitare che le tensioni si traducano in nuovi conflitti è quello di socializzare modelli di pensiero e comportamenti che permettano alla comunità locale di considerare le pratiche non violente quali unici mezzi possibili per risolvere le controversie. Lo Stato e

---

<sup>19</sup> “Security is increasingly viewed as an all-encompassing condition in which people and communities live in freedom, peace and safety, participate fully in the governance of their countries, enjoy the protection of fundamental rights, have access to resources and the basic necessities of life, and inhabit an environment which is not detrimental to their health and wellbeing. The security of people and the security of states are mutually reinforcing. A wide range of state institutions and other entities may be responsible for ensuring some aspect of security.”

<sup>20</sup> Per rafforzare questa evidenza empirica, il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo utilizza una metafora: “tutti i cambiamenti sono distinguibili, ma mescolati come i colori di un arcobaleno” (UNDP, 2005).

l'economia giocano un ruolo cruciale nell'esistenza di una comunità nazionale, ma essa si può dissolvere, anche in condizioni di benessere economico, in assenza della capacità di gestire i conflitti in modo non violento.

Tuttavia, affinché, la cultura della non violenza si diffonda nel linguaggio politico e sociale del Paese, è necessario che la popolazione viva in un ambiente pacifico, al riparo da violenze e scontri. In altre parole, il disarmo, la smobilitazione dei gruppi armati e l'ordine sociale rappresentano i presupposti per favorire quei profondi cambiamenti valoriali, comportamentali e strutturali su cui si basa una pace duratura (Dudouet, 2006; Mitchell, 2005, Llamazares, 2005). Per esempio, Fischer (2006) sostiene che nell'immediato dopoguerra in Bosnia la comunità internazionale doveva garantire innanzitutto il rispetto della legge e l'ordine sociale, poiché senza un sistema giudiziario funzionante e senza forze di polizia legittimate, la ricostruzione democratica ed economica non poteva aver luogo e, addirittura, sporadiche dispute sociali potevano generare grandi scontri<sup>21</sup>.

**Figura 3 Il ciclo della riconciliazione post-conflitto**



Archivio Disarmo, *La riabilitazione post-conflitto*, Roma, 2007.

<sup>21</sup> In letteratura queste posizioni sono comprese sotto l'approccio del "security first", secondo il quale il primo e più importante requisito per lo sviluppo di lungo termine è la sicurezza (Llamazares, 2005; Ottaway and Mair, 2004; Schnabel, 2002, Ball, 2001, Stedman, 2001).

In estrema sintesi, la riabilitazione deve identificare e modificare i processi psicologici e sociali sottostanti alle relazioni sociali che contribuiscono a determinare la volontà e la facilità con cui la gente sceglie la via della pace piuttosto che quella della violenza.

Come argomentato da numerosi studiosi, la riabilitazione post-conflitto deve affiancare al tradizionale approccio geopolitico un approccio “geosociale”: la pace deve essere considerata un processo di cambiamento dinamico e relazionale basato sulla costruzione di relazioni sociali, ispirate ai principi democratici e della convivenza pacifica e non alle leggi della violenza. Pertanto, la comunità internazionale deve individuare e sostenere quei meccanismi che, nell’ambito dei processi di ricostruzione materiale, possono affrontare i problemi emotivi, soddisfare i bisogni sociali di relazione e determinare comportamenti pacifici (Mitchell, 2005; Rasmussen, 2001; Lederach, 2005; Lambourne, 2004; Peirce and Stubb, 2000; Miall, Ramsbotham and Woodhouse, 1999).

A ciascuna delle funzioni prima individuate corrispondono diversi tipi di attività, dalle quali derivano direttamente i compiti svolti sul campo dai donatori e dagli stakeholder locali (v. tabella 1)<sup>22</sup>.

Nell’analizzare in dettaglio le attività connesse alle cinque funzioni, bisogna ricordare che il coinvolgimento delle Nazioni Unite dipende, a livello giuridico, dal contenuto degli accordi di stabilizzazione sottoscritti con le autorità locali e, a livello operativo, dalle condizioni di sicurezza, consenso e legittimità dell’intervento.

---

<sup>22</sup> La classificazione qui proposta non pretende di essere esaustiva, ma solo di facilitare l’individuazione e l’analisi di compiti svolti dalla comunità internazionale.

**Tabella 1 Matrice delle attività essenziali della riabilitazione post-conflitto<sup>23</sup>**

Settore	Principale obiettivo	Principi ispiratori	Attività
Sicurezza	Stabilire condizioni minimali di sicurezza	Sicurezza Neutralità	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disarmo</li> <li>2. Controllo delle armi detenute legalmente</li> <li>3. Sminamento</li> <li>4. Smobilitazione e reintegrazione degli ex combattenti</li> <li>5. Ricostruzione e addestramento di forze armate, forze di polizia e intelligence</li> <li>6. Monitoraggio diritti umani</li> <li>7. Lotta a terrorismo, mercato nero e criminalità organizzata</li> </ol>
Politico-istituzionale	Stabilire istituzioni di governo legittimate ad esercitare il proprio ruolo	Legalità Separazione dei poteri Rappresentanza Trasparenza Stabilità Prevedibilità	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ricostruzione/riforma del sistema legislativo <ol style="list-style-type: none"> <li>a. riforma costituzionale (processi e istituzioni)</li> <li>b. riforma elettorale (processi e istituzioni)</li> <li>c. creazione di partiti politici</li> <li>d. creazione di organismi per la tutela dei diritti umani</li> </ol> </li> <li>2. Ricostruzione/riforma del sistema esecutivo <ol style="list-style-type: none"> <li>a. riforma della pubblica amministrazione</li> <li>b. creazione di organi amministrativi</li> </ol> </li> <li>3. Ricostruzione/riforma del sistema giudiziario <ol style="list-style-type: none"> <li>a. riforma del diritto civile e penale</li> <li>b. istituzione organi giudiziari</li> <li>c. organizzazione delle carceri</li> </ol> </li> <li>4. Lotta alla corruzione</li> </ol>
Economico-finanziario	Ricostruire le istituzioni necessarie allo sviluppo economico sostenibile	Auto-sostenibilità	<p><u>Livello macro</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ricostruzione/riforma del sistema finanziario</li> <li>2. Ricostruzione/riforma del sistema monetario</li> <li>3. Ricostruzione/riforma del sistema commerciale</li> <li>4. Riforma della legislazione economica/commerciale</li> <li>5. Controllo pubblico delle risorse naturali (energetiche, minerarie, ecc.)</li> <li>6. Controllo dell'inflazione</li> <li>7. Quantificazione e controllo del debito pubblico</li> <li>8. Prevenzione della fuga dei capitali all'estero</li> <li>9. Individuazione/ Stabilizzazione della valuta nazionale</li> </ol> <p><u>Livello meso</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ricostruzione infrastrutture <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Trasporti (strade, ferrovie, porti e aeroporti)</li> <li>b. Fonti energetiche (centrali elettriche, eoliche, oleodotti, gasdotti, ecc.)</li> </ol> </li> </ol>

<sup>23</sup> In letteratura, esistono diversi studi che elencano le attività da svolgere negli interventi di riabilitazione/peacebuilding. Tra questi, Miall et al. (1999), Lederach (1999), Lund (2001), CPCC (2003). Si tratta di elenchi che descrivono in modo abbastanza simile gli obiettivi da raggiungere e le attività attraverso cui realizzarli. Il nostro approccio, invece, propone una classificazione delle suddette attività sulla base della definizione delle dimensioni dell'intervento e della indicazione dei principi guida che i donatori dovrebbero seguire nella loro realizzazione. Non riproponiamo in questa matrice la distinzione tra interventi di risoluzione del conflitto e interventi di trasformazione del conflitto, poiché è nostro convincimento che la definitiva risoluzione del conflitto non può avvenire senza la trasformazione delle relazioni, a livello strutturale e individuale, e viceversa.



			<ul style="list-style-type: none"> <li>c. Acqua</li> <li>d. Telecomunicazioni</li> <li>e. Abitazioni civili</li> <li>f. Raccolta/riciclaggio rifiuti solidi urbani</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Ricostruzione attività produttive (industria, agricoltura, commercio)</li> <li>3. Riconversione economia di guerra in attività civili</li> <li>4. Istituzione del micro credito</li> </ol> <p><u>Livello micro</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soluzione delle dispute di proprietà (terreni);</li> <li>2. Sviluppo della micro-imprenditorialità</li> <li>3. Formazione lavoro</li> <li>4. Ricostruzione capitale umano</li> </ol>
Socio-assistenziale	Ricostruire le strutture di welfare necessarie allo sviluppo sociale sostenibile	Giustizia sociale Pari opportunità Libertà (espressione e partecipazione)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rientro e sistemazione dei rifugiati</li> <li>2. Riunificazione familiare</li> <li>3. Ricostruzione dei servizi sanitari e assistenziali</li> <li>4. Ricostruzione dei servizi scolastici e formativi</li> <li>5. Ricostruzione dei luoghi di culto</li> </ol>
Socio-culturale	Promuovere la ricostruzione delle strutture sociali e relazionali del Paese al fine di favorire il ritorno alla pacifica convivenza.	Fiducia Empatia Responsabilità	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educazione delle elite</li> <li>2. Riconciliazione</li> <li>3. Creazione dialogo nazionale</li> <li>4. Assistenza psicologica</li> <li>5. Diffusione della cultura e della pratica della non-violenza</li> <li>6. Educazione al rispetto dei diritti umani e principi democratici</li> <li>7. Promozione della partecipazione civile alla vita pubblica</li> <li>8. Ricostruzione fiducia nel futuro</li> </ol>

Archivio Disarmo, *La riabilitazione post-conflitto*, Roma, 2007.

## **2.1 La dimensione militare o di sicurezza**

La riforma del settore della sicurezza (forze armate, forze di polizia e intelligence) ha lo scopo di stabilire il monopolio statale dell'uso della forza e della responsabilità di garantire la sicurezza (interna ed esterna), il controllo politico e la trasparenza delle istituzioni coinvolte. La presenza di un ambiente esterno stabile e sicuro, infatti, costituisce il presupposto fondamentale per ricostruire la fiducia della popolazione locale nelle istituzioni governative (Ball, 2001; Hendrickson, 1999; Kumar, 1997; UNPD, 2005; OSCE, 2001).

La riforma del settore sicurezza comprende non solo l'addestramento professionale di forze di polizia indipendenti, ma anche

l'affermazione del rispetto dei diritti umani. In altre parole, il riconoscimento del principio democratico secondo il quale la sovranità che uno Stato esercita sui propri cittadini all'interno dei confini nazionali non è totale ma è limitata dal rispetto dei diritti umani universalmente riconosciuti. La riforma del settore sicurezza costituisce, poi, una condizione necessaria per l'avvio del contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata.

Le attività di disarmo, di sminamento, smobilitazione e reintegrazione normalmente richiedono un periodo di tre o quattro anni per essere ultimate. L'attività di disarmo si concretizza nella registrazione, raccolta, custodia ed eventuale distruzione delle armi, per lo più di tipo leggero, detenute dalle fazioni precedentemente in lotta e/o da segmenti della popolazione civile. Questa attività può essere svolta in modo coercitivo, cioè attraverso l'uso o la minaccia dell'uso della forza per costringere le parti a consegnare le armi in proprio possesso. Oppure può essere svolta in modo consensuale, se formalmente prevista negli accordi di pace, attraverso programmi di riscatto (*buy-back*) basati sullo scambio delle armi con beni materiali (terra) o economici (denaro), come in Angola e Mozambico, oppure tramite la creazione di zone smilitarizzate, come nell'ex-Jugoslavia.

Lo sminamento ha assunto un carattere strutturale nelle operazioni di riabilitazione post-conflitto, poiché le mine sono la principale causa di morte della popolazione civile, come pure degli operatori internazionali. Per la particolarità delle tecnologie utilizzate e della preparazione e addestramento necessarie nelle attività di bonifica, lo sminamento costituisce un'attività a se stante rispetto a quella del disarmo ed è svolta prevalentemente da unità del genio militare.

Strettamente collegate al disarmo, poiché ne costituiscono la pre-condizione necessaria, sono, invece, le attività di smobilitazione e reintegrazione. Con il primo termine si intende, a livello collettivo, il processo di scioglimento delle formazioni militari, paramilitari, o comunque armate, belligeranti e, a livello individuale, il processo di congedamento dei singoli combattenti. Mentre con il secondo si indica il processo di reinserimento degli ex-combattenti (uomini, donne e minori,

militari e civili) nella vita civile, principalmente garantendo loro una occupazione diversa da quella del soldato<sup>24</sup>.

Queste due attività costituiscono i primi passi di un processo più ampio e di lungo periodo, subordinato allo sviluppo politico, economico e sociale del Paese. Infatti, la registrazione, la raccolta e la smobilitazione degli ex-combattenti può con successo diminuire le tensioni tra le parti, ma senza la ripresa economica tali tensioni torneranno ad inasprirsi perché gli ex-combattenti non reinseriti nella vita civile inevitabilmente alimenteranno la manovalanza criminale<sup>25</sup>. Il processo di smobilitazione e reintegrazione, quindi, è parte fondamentale del più ampio processo di rieducazione politica, sociale ed economica.

## ***2.2 La dimensione politico-istituzionale***

La ricostruzione politico-istituzionale degli Stati deboli non si traduce in un ritorno alle istituzioni e ai modelli di governance precedenti il conflitto, poiché spesso tali meccanismi sono stati tra le cause scatenanti le ostilità, ma nell'individuazione di nuovi modelli governativi maggiormente vicini ai principi democratici. Tuttavia, la direzione che il processo di costruzione democratica dello Stato deve seguire non è definibile a priori, poiché non è pensabile semplicemente imporre i modelli occidentali di governo che nei fatti sono estranei alla tradizione politico-culturale dei Paesi. Non è un caso, infatti, che in molti Paesi il fallimento della riabilitazione è da imputare anche a scelte istituzionali inappropriate e insostenibili.

In generale, come sostiene il Comitato per l'assistenza allo sviluppo (DAC) dell'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OSCE), un sistema di governo può essere considerato democratico se rispetta contemporaneamente tre requisiti: rende possibile la

---

<sup>24</sup> Per un'analisi completa delle quattro fasi in cui si articola il processo di smobilitazione e reintegrazione (assemblaggio, congedo, reinserimento di breve periodo e reintegrazione a lungo termine), si veda tra gli altri Ball (2001) e Berdal (1996).

<sup>25</sup> In Mozambico, a metà degli anni Novanta si è assistito al fenomeno della emigrazione interna di ex soldati in cerca di lavoro dalle comunità rurali, dove erano stati trasportati nel 1994 secondo quanto stabilito dal piano di smobilitazione, alle aree urbane, nelle quali contemporaneamente è stato registrato un aumento dei disordini sociali e delle attività criminali (Berdal, 1996).

competizione pacifica tra individui e gruppi organizzati per la conquista del potere politico; permette la partecipazione di tutti i cittadini alla gestione della cosa pubblica attraverso elezioni libere e imparziali; garantisce le libertà civili e politiche, inclusa la libertà di espressione e di organizzazione di partiti politici (OSCE, 2001).

### **I requisiti politici dello Stato**

I requisiti politici che uno Stato deve possedere per poter essere definito democratico sono stati individuati dall'OSCE. Essi includono:

- un governo rappresentativo, nel quale l'esecutivo è totalmente responsabile delle proprie azioni di fronte ad un parlamento elettivo o all'elettorato stesso;
- il dovere del governo di agire nel pieno rispetto del dettato costituzionale e delle leggi;
- una chiara separazione tra lo Stato e i partiti politici;
- controllo delle autorità politiche sulle forze armate, forze di polizia ed intelligence;
- pubblicità delle procedure amministrative, come pre-condizione della loro validità;
- mezzi efficaci per modificare le decisioni amministrative e per fornire informazioni trasparenti ai cittadini oggetto di tali azioni sui possibili rimedi;
- un sistema giudiziario indipendente e facilmente accessibile;
- garanzia dell'indipendenza dei professionisti legali (OSCE, 1990).

Tale processo comprende la ricostruzione, materiale e morale, delle istituzioni legislative e amministrative, e di quelle procedure amministrative che permettono al dialogo politico di esprimersi unicamente con mezzi non violenti.

La ricostruzione del sistema legislativo e amministrativo assume obiettivi differenti. In alcuni casi è necessario snellire l'apparato legislativo, semplificare le procedure amministrative e la regolazione. In altri, è necessario ampliare l'apparato legislativo, per garantire rappresentanza e legittimità. In generale, il processo di riforma deve tenere presente ed applicare i principi di legalità, trasparenza, separazione dei poteri, partecipazione e stabilità (Green, 1999).

Uno dei problemi principali che la riabilitazione deve spesso affrontare è quello di individuare un compromesso tra la creazione di

un'autorità di governo centrale o il decentramento del potere in una o più istituzioni provinciali o locali. Il dilemma è rappresentato dalla necessità di garantire la più ampia partecipazione delle parti alla gestione della cosa pubblica, ponendo rimedio alle disuguaglianze e alla scarsa rappresentatività proprie delle vecchie istituzioni, senza, tuttavia, progettare un sistema istituzionale altamente frammentato, con una debole autorità centrale, incapace nei fatti di governare.

Per essere adeguatamente istituito, il federalismo dovrebbe rispettare i principi individuati dalla Carta di Basilea redatta al termine della conferenza internazionale su *Federalismo contro etnicità*, svoltasi nel 1995 in occasione del 50° anniversario delle Nazioni Unite. I principi guida indicati dalla Carta sono:

- garantire la cooperazione e l'auto-determinazione dei gruppi territoriali all'interno di istituzioni pluralistiche che operano nel rispetto del principio di sussidiarietà;
- garantire ai membri della federazione la massima autonomia possibile nei più disparati settori di intervento, condizionata unicamente alle norme e ai valori sociali che regolano l'intervento statale.

Il problema principale è la creazione di un ordine politico per il mosaico delle culture, nazionalità e tradizioni presenti nella regione. Nella sua analisi della crisi nei Balcani, l'allora inviato speciale delle Nazioni Unite, Bildt (2002) ha individuato due strade differenti per realizzare questo obiettivo: la prima è quella tradizionalmente seguita dalla politica europea nell'ultimo secolo, ovvero la creazione di Stati nazione mono-etnici, basati sul diritto all'autodeterminazione.

Questa soluzione, però, si è già dimostrata inefficace nella regione per la difficoltà ad isolare i diversi gruppi etnici, ciascuno su un determinato territorio. In particolare, la Bosnia rappresenta un esempio concreto delle difficoltà incontrate dalla comunità internazionale nella ricostruzione dello Stato. L'eccessiva dispersione dell'autorità governativa presso organi provinciali, a dispetto delle intenzioni, non si è tradotta in una maggiore partecipazione della popolazione al processo di decision-making ma in un rafforzamento del potere di influenza e di veto dei leader locali. Ciò ha costretto la comunità internazionale ad

istituire un vero e proprio protettorato per l'esercizio delle funzioni di governo (Cox, 2000).

Proprio per ovviare a queste difficoltà si sta affermando sul campo la strategia della "sovranità condivisa o condizionata" (Krasner, 2004). Tale strategia consiste nella condivisione dell'autorità statale tra gli attori internazionali e gli stakeholder locali, nei settori strategici dell'amministrazione. Ad esempio,

- la sicurezza: le forze di polizia possono essere assistite da osservatori internazionali nelle loro attività di addestramento professionale, mantenimento dell'ordine e repressione dei crimini;
- il sistema giudiziario: i tribunali possono essere composti da giudici nazionali e internazionali, per rafforzare l'indipendenza dell'intero sistema e garantire l'imparziale applicazione della legge (Klotzle, 2006).

La strategia della sovranità condivisa è stata applicata tra gli altri in Kosovo. Alle autorità nazionali, infatti, è attribuita la sovranità *de jure*, mentre le forze internazionali mantengono la sicurezza fisica e gli osservatori vigilano sul rispetto dei diritti umani (ICG, 2005).

Si tratta, in ogni modo, di una strategia che non impedisce il senso di imposizione esterna del processo di riabilitazione, poiché difficilmente legittimata dagli attori locali. Questi, infatti, molto spesso accettano la condivisione dell'autorità solo in quanto la comunità internazionale la inserisce tra le condizioni da rispettare per beneficiare degli aiuti finanziari. Per questo motivo, alcuni studiosi ritengono che tale strategia non sia utilizzabile nell'immediato dopo guerra, ma soltanto quando gli stakeholder locali hanno già acquisito quel minimo di capacità istituzionali e volontà politica che rende possibile il processo di riabilitazione (Diamond, 2005).

La seconda strada, suggerita da Bildt (2002), è quella di abbandonare la fissazione europea di Stati con confini nazionali ben definiti per favorire la creazione di strutture stratificate di sovranità, capaci di facilitare la pacifica convivenza dei diversi gruppi etnici all'interno del più ampio contesto europeo.

Invece, la comunità internazionale, in primis nella sua articolazione costituita dall'Unione Europea, ha intrapreso una terza via: il sostegno ad entità statali, legalmente riconosciute e con confini

nazionali ben definiti, che si configurano al loro interno come strutture multilaterali, in cui etnie, culture e nazionalità diverse convivono, o meglio devono imparare a convivere, grazie al rispetto dei valori fondamentali della democrazia, del diritto e del rispetto delle minoranze.

Si tratta di una soluzione che racchiude in sé i punti fondamentali delle due soluzioni proposte da Bildt, ovvero il riconoscimento della sovranità statale, espressa da uno Stato multietnico e multiculturale che determina democraticamente il governo che lo rappresenta. Un modello “fuzzy” di sovranità, applicabile anche ad altre realtà territoriali quali quella dell’Afghanistan e dell’Iraq, che combina il pluralismo interno e il decentramento, la deterritorializzazione dell’etnicità e l’idea di confini aperti e permeabili, con la cooperazione regionale e l’integrazione politica ed economica nel contesto europeo. Tale soluzione, però, può essere efficace soltanto se il riconoscimento dei nuovi Stati sarà preceduto dal raggiungimento di un ordine interno stabile, che necessariamente deve basarsi sul consenso riguardo ai diritti e alle posizioni dei differenti gruppi etnici e/o religiosi esistenti. Solo in questo modo la creazione di nuove entità statali non si accompagnerà all’inasprimento delle tensioni etniche, com’è, invece, precedentemente accaduto nel caso della Croazia, della Slovenia e della Bosnia Erzegovina. In queste realtà, si è costruito prima lo Stato, ovvero si è stabilita un’autorità che esercita la sovranità, e si sta ancora cercando di costruire il necessario consenso sociale, senza il quale lo Stato non può sopravvivere.

Infine, la riforma del sistema giudiziario è parte fondamentale della più ampia ricostruzione politica dello Stato. La cultura dell’impunità e della corruzione, dominante durante gli scontri, può essere debellata solo in presenza di istituzioni giudiziarie autonome che operino per affermare il rispetto della legge e promuovere i diritti civili.

Il DAC ha individuato quattro grandi settori di intervento per garantire il rispetto della legge: l’istituzione di organi giudiziari autonomi e indipendenti, la riforma del diritto civile e penale, con particolare attenzione normativa che disciplina le dispute di proprietà, la riforma dell’accesso alle professioni legali e la riorganizzazione del sistema carcerario, per garantire anche negli istituti di pena il rispetto dei diritti umani e della dignità della persona.

Tuttavia, un recente studio comparativo su diversi processi di riabilitazione (Bosnia, Irlanda del Nord, Libano, Palestina, Vietnam, Cambogia, Bougainville, Isole Salomon, Somalia, Angola, Mozambico, Nicaragua, San Salvador e Guatemala) evidenzia che è più facile introdurre meccanismi democratici di governo e di controllo civile delle Forze armate e delle forze di polizia, che garantire il rispetto della legge. Secondo gli autori dello studio, infatti, nessuno di questi interventi è riuscito a creare un sistema giudiziario definitivamente funzionante, capace di controllare l'amministrazione statale e garantire la reale suddivisione dei poteri (Ferdowsi e Matthies, 2003).

### ***2.3 La dimensione economico-finanziaria***

Obiettivo della riabilitazione economico-finanziaria è il ritorno alla stabilità economica, ovvero ad una situazione in cui la classe dirigente e i singoli hanno la capacità di contribuire al più generale processo di governance economica, attraverso la definizione ed implementazione di scelte che favoriscono lo sviluppo sostenibile di lungo periodo.

In generale, i danni economici causati dai conflitti includono: la distruzione delle infrastrutture produttive, la riconversione delle produzioni civili in manifatture belliche, la menomazione del sistema finanziario, monetario e commerciale del Paese, la fuga dei capitali all'estero e la svalutazione della moneta nazionale, la proliferazione del mercato nero.

A questi danni, quantificabili e visibili, si aggiungono la disgregazione del sistema morale e valoriale condiviso dalla popolazione, che è alla base delle relazioni di scambio, così come la distruzione delle reti sociali locali, all'interno delle quali gli scambi si realizzavano.

La creazione da parte della criminalità organizzata e/o dei signori della guerra del mercato nero determina a livello morale la sostituzione coercitiva dei principi di equità, regolarità e stabilità dello scambio con quelli di parzialità, occasionalità e incertezza. Nel mercato nero il valore del bene è determinato in modo coercitivo da chi lo possiede e l'acquisto dipende dalla capacità di negoziazione o se non addirittura di ricatto



dell'acquirente. Il profitto, in altre parole, è legato all'appropriazione indebita (Elwert, 1999). La svalutazione del capitale sociale erode il sistema legale sottostante, che invece è essenziale per risolvere le dispute economiche e regolare i futuri scambi.

La ricostruzione del sistema economico non può avvenire in assenza di autorità nazionali legittimate, alle quali spetta la responsabilità di:

1. a livello macro, riformare il sistema finanziario, monetario e commerciale e ricostruire le strutture/istituzioni necessarie al loro funzionamento, necessarie alla gestione dei finanziamenti internazionali; riformare la legislazione economica e commerciale, introducendo i principi che regolano il libero mercato; controllare l'inflazione, stabilizzare la valuta nazionale e bloccare la fuga di capitali all'estero;
2. a livello meso, ricostruire le infrastrutture (trasporti, fonti energetiche, acqua, telecomunicazioni, abitazioni civili, ecc.); ricostruire le attività produttive e riconvertire quelle ad uso bellico; istituire il micro-credito per favorire lo sviluppo dell'auto-imprenditorialità;
3. a livello micro, definire la normativa in materia di diritto di proprietà e garantirne l'applicazione per la risoluzione delle dispute sul possesso dei beni, innanzitutto la terra; sostenere le iniziative imprenditoriali avviate localmente ed educare la popolazione al rispetto delle regole che disciplinano il libero mercato.

Infine, è indispensabile la presenza di un sistema giudiziario indipendente capace di controllare l'azione degli altri organi istituzionali e prevenire e punire gli atti illeciti e la corruzione.

In questo settore, tuttavia, non bisogna sottovalutare l'interesse opportunistico dei donatori. Già prima della fine degli scontri armati, i governi e le imprese si attivano per estendere la propria area di influenza nel Paese, al fine di garantirsi una sorta di diritto "del primo arrivato" nella ricostruzione. La competizione è particolarmente elevata nei settori delle telecomunicazioni, per la gestione delle frequenze radio e telefoniche di trasmissione, dell'energia, per il controllo dei pozzi di petrolio e delle linee di trasferimento del greggio o del gas, del credito e

degli altri servizi ad alto valore aggiunto. Si tratta di attività economiche dalle quali gli stessi donatori possono trarre notevoli profitti.

#### **2.4 La dimensione socio-assistenziale**

Il conflitto bellico determina l'erosione del capitale sociale e il diffondersi di un alto livello di insicurezza personale e sociale. I danni sociali provocati dal conflitto sono immediatamente visibili sulla base dell'alto numero di profughi, rifugiati ed ex combattenti.

Il reinserimento nella vita sociale del Paese della popolazione sradicata con la forza dal proprio contesto d'origine è parte integrante del processo di riconciliazione nazionale e costituisce il presupposto per la ricostruzione del tessuto sociale (norme, valori e relazioni) da cui dipende la ripresa economica ed istituzionale.

I programmi di reintegrazione sono comunemente attuati a livello provinciale e distrettuale. Essi devono garantire il rispetto di due diritti: quello della popolazione sradicata a ritornare a casa, in un contesto che garantisca la totale sicurezza fisica e dignità sociale della persona; e quello della popolazione attualmente residente nella zona di poter rimanere in loco senza temere ritorsioni.

Se ne deduce, quindi, che i programmi di reintegrazione devono svilupparsi di pari passo con i processi di assistenza umanitaria e ricostruzione economica. Bisogna, infatti, fornire ai vari segmenti della popolazione chiamata a vivere e crescere insieme i mezzi per soddisfare i bisogni materiali e quelli psicologici di identità e appartenenza.

Questi includono:

- la ricostruzione del sistema sanitario, adottando il principio del massimo decentramento possibile delle istituzioni sanitarie sul territorio. Tale sistema non deve limitarsi alla prevenzione e al trattamento delle malattie, ma garantire il più ampio benessere delle comunità;
- la ricostruzione del sistema scolastico e universitario, adottando il principio del rispetto delle culture differenti;

– la ricostruzione dei luoghi di culto.

In generale, il welfare sociale deve rafforzare le capacità di auto-sostentamento dei gruppi vulnerabili (*empowerment*), rendere questi gruppi promotori del processo di pace (*sustainability*) e costruire le basi per una efficace riconciliazione nazionale presso le comunità locali più piccole, ovvero i clan, i villaggi, le province (*mediation*) (SLE, 1999).

Al confine tra la dimensione socio-assistenziale e quella socio-culturale della riabilitazione si colloca l'affermazione del rispetto dei diritti umani. In molti dei Paesi devastati dalla guerra, le principali violazioni dei diritti umani sono state legate alla pratica delle pulizie etniche, ossia all'eliminazione, da parte della elite al potere, delle minoranze attraverso la vessazione, la discriminazione, le punizioni, la tortura, le esecuzioni sommarie, l'allontanamento forzato della popolazione, la confisca dei beni e la distruzione delle abitazioni, dei posti di lavoro e delle istituzioni culturali e religiose (UN, 1996).

La Conferenza mondiale sui diritti umani, tenuta a Vienna nel 1993, ha sottolineato il ruolo che le istituzioni nazionali svolgono nel promuovere e garantire il rispetto dei diritti umani e delle minoranze. Tale ruolo diventa cruciale per la riabilitazione in quegli Stati che hanno conosciuto le atrocità della pulizia etnica, perché mezzo per ricostruire la fiducia dell'intera popolazione nell'azione delle autorità statali.

La comunità internazionale, quindi, deve sostenere la creazione di istituzioni nazionali per i diritti umani. Queste istituzioni, autonome e indipendenti dagli altri poteri statali, devono svolgere tra gli altri i compiti di: preparare rapporti e raccomandazioni sul rispetto e sulle violazioni dei diritti umani politicamente vincolanti per il parlamento e/o le altre istituzioni governative; monitorare il processo di adeguamento della legislazione nazionale e delle procedure amministrative agli standard internazionali che definiscono i diritti posseduti e presiedono al loro reale esercizio; incoraggiare il Parlamento a ratificare le convenzioni internazionali e l'esecutivo ad attuarle; sostenere la definizione e l'attuazione di programmi di informazione ed educazione della popolazione sui diritti posseduti, sui mezzi legali per esercitarli e le sedi istituzionali opportune alle quali denunciare le violazioni (Center for Human Rights, 1995).

## **2.5 La dimensione socio-culturale**

Una delle principali sfide della riabilitazione è la costruzione delle competenze manageriali degli attori nazionali, affinché essi possano partecipare in modo informato, consensuale, democratico e responsabile ai processi di *decision-making* in ogni ambito di azione dello Stato (UNDP, 2005).

È necessario, quindi, avviare un programma quadro di formazione e addestramento professionale affinché gli stakeholder locali possano acquisire le conoscenze e le capacità necessarie per progettare e implementare le riforme indispensabili alla ricostruzione del Paese. In assenza di economisti esperti, ad esempio, è impossibile pensare che le istituzioni nazionali siano capaci di gestire autonomamente la politica economica e monetaria. E ancora, senza politici addestrati a risolvere le controversie attraverso la negoziazione e la mediazione, è anacronistico credere che il Paese sia protetto dalla ripresa degli scontri.

In generale, la comunità internazionale deve aiutare gli stakeholder locali, in modo particolare le associazioni civili e i leader di comunità, ad acquisire le competenze ed i mezzi attraverso cui costruire il consenso in modo non violento e lavorare insieme, a dispetto delle divisioni interne prodotte dagli scontri armati.

La cooperazione, tuttavia, presuppone l'avvio di un più ampio processo di riconciliazione nazionale, che ricostruisca le relazioni e restituisca alle persone dignità, verità e fiducia. Ciò implica, da un lato, risolvere i traumi collettivi ed individuali, attraverso un processo che riconosca le sofferenze delle vittime, individui le principali atrocità e violazioni dei diritti umani commessi e punisca i responsabili. Dall'altro, l'eliminazione di tutti quei meccanismi, precedenti alla guerra o creatisi durante gli scontri, che producono discriminazioni o repressioni.

Nelle situazioni post-conflitto, tuttavia, non sempre è possibile raggiungere una giustizia piena, ovvero punire tutti gli individui etichettati dal comune sentire popolare come criminali di guerra, perché rimane applicabile la distinzione tra azioni di guerra e brutalità. Tale distinzione è indipendente dall'interpretazione della vittima, per la quale, anzi, è difficile pensare che il danno subito possa essere in

qualche modo legittimato dalle istituzioni in base alle atroci esigenze dalla guerra. Inoltre, per raggiungere un accordo di pace, spesso è necessario far partecipare ai negoziati anche i presunti responsabili delle violazioni dei diritti umani, soprattutto quando questi fanno parte della vecchia classe dirigente o sono i capi riconosciuti delle fazioni in lotta (Lambourne, 2004). Ciò accade pur nella consapevolezza che tale scelta legittima l'uso della violenza, riaffermando la cultura dell'impunità (Lambourne, 2004; Francis, 2000) e la disparità nell'accesso e nell'esercizio dell'autorità (Baker, 2001).

La vittima si attende un risarcimento o compensazione. Per soddisfare il bisogno emotivo e psicologico della vittima di essere riconosciuta, la riconciliazione deve garantire che la verità sulle atrocità del passato non sia nascosta ma trasmessa alla più ampia parte possibile della società civile e che le istituzioni (*in primis*, ove coinvolti, i corpi armati dello Stato) riconoscano le proprie responsabilità, evitando il più possibile il ricorso ad amnistie. Le amnistie, infatti, tendono a essere percepite dalle vittime e dai sopravvissuti come una "pace ingiusta" e perciò sono "dannose per la riconciliazione e la stabilità post-conflitto" (Francis, 2000: 364). Il riconoscimento della dignità della persona come cittadino, infatti, può contribuire a prevenire sentimenti e comportamenti di recriminazione per le ingiustizie subite nel passato, potenzialmente destabilizzanti per il futuro.

Il bisogno di giustizia, tuttavia, varia rispetto alla specifica situazione post-conflitto, come pure rispetto al contesto culturale e al sentimento dei singoli. Alla giustizia, infatti, possono essere attribuiti differenti significati: un significato legale (certezza della pena inflitta dai tribunali, civili e penali), economico (imparziale distribuzione delle risorse che determinano il benessere individuale), sociale (istituzione di meccanismi per raggiungere l'equità sociale) e simbolico (diffusione tra le parti belligeranti di un senso di giustizia mediante il riconoscimento verbale o con azioni simboliche dei danni subiti o delle violenze commesse). La giustizia, quindi, può comportare azioni punitive (attraverso la pena o la vendetta), restitutive (restituzione dei beni o compensazione del danno) o restaurative (ricostruzione delle relazioni tra le parti belligeranti) (Lambourne, 2004).

La comunità internazionale, innanzitutto, deve interpretare il bisogno di giustizia predominante nella popolazione (legale, economica,

sociale e simbolica) e, poi, istituire gli opportuni meccanismi per soddisfarlo. Tuttavia, non bisogna sottovalutare l'avvertenza che la giustizia nella sua accezione strettamente giuridica può essere incompatibile con la più ampia riconciliazione<sup>26</sup>.

La comunità internazionale ha sostenuto la creazione di diverse istituzioni per sostenere il processo di riconciliazione e di affermazione dei diritti umani e civili, quali i tribunali di guerra e le commissioni di riconciliazione<sup>27</sup>. In generale, queste istituzioni possono contribuire a:

- prevenire il tentativo dei responsabili delle violenze di negare le proprie responsabilità;
- evitare colpe collettive: la responsabilità dei crimini di guerra deve essere attribuita esclusivamente a singoli individui e mai alla più ampia comunità da cui essi provengono;
- permettere sia alle vittime sia ai carnefici di raccontare la propria storia, poiché il racconto, seppur doloroso, è il primo passo della riconciliazione;
- contribuire a prevenire il ripetersi delle atrocità;
- ricordare alla nuova classe dirigente la necessità di ristabilire standard minimi di verità e responsabilità nello stato e nella società civile (Silver, 1999).

Il processo di riconciliazione è tanto più difficile e incerto quanto più il conflitto è stato “*identity-drive*” (Huntington, 1993) e quanto più a lungo è durato. Infatti, se l'identità è costruita attraverso un processo di interazione con gli altri interamente basato sul conflitto, sarà difficile costruire quel sentimento di fiducia reciproca necessario per socializzare gli individui e i gruppi, che hanno imparato a riconoscersi attraverso gli scontri armati, ad utilizzare mezzi pacifici per affermare la

---

<sup>26</sup> Ad esempio, il procuratore generale del Tribunale internazionale per i crimini di guerra nell'Ex Jugoslavia, Louise Arbour, ha pubblicamente sostenuto che il Tribunale e la Commissione di riconciliazione per Balcani non possono coesistere, poiché quest'ultima potrebbe confondere la popolazione creando false aspettative e, quindi, minare il lavoro del Tribunale (cit. in Lambourne, 2004).

<sup>27</sup> Ad esempio, “the establishment of Truth and Reconciliation Commissions or Committees provide an opportunity to deal with the feeling of injustice on the part of the victims and their families with regard to atrocities committed either by the state or other groups. There is potential, however, if gross abuses of human rights are not punished, for a culture of impunity to emerge. Truth and Reconciliation Commissions should not be seen as an alternative to punishing those guilty of such crimes; they can complement other legal processes” (OSCE, 2001).

propria diversità, quali la competizione economica e politica. Inoltre, nel caso di conflitti combattuti per decenni, la guerra diventa un vero e proprio ordine sociale, con le sue regole, le sue istituzioni, i suoi leader. La guerra, infatti, non solo costruisce un “sistema alternativo” di potere e di profitto, ma diventa per un numero significativo di persone una carriera, una professione, una vocazione”, incoraggiata dalla mancanza di mezzi alternativi di sopravvivenza (Berdal, 1996).

In conclusione si può affermare che lo sviluppo sarà tanto più difficile da realizzare quanto più a lungo è durato il conflitto, più violenti sono stati gli scontri e quanto più rapidamente le Nazioni Unite cesseranno di aiutare, con una presenza militare, civile o finanziaria, il Paese, lasciando la piena responsabilità dell’attuazione dei piani di sviluppo ai Governi locali che, come quelli occidentali, nel processo di *decision-making* sono fortemente condizionati dal ciclo elettorale.

### **3. Caratteristiche dell'intervento internazionale**

#### ***3.1 Gli aspetti istituzionali***

La riabilitazione coinvolge un'ampia varietà di attori: agenzie e programmi delle Nazioni Unite, istituzioni internazionali, Paesi donatori, organizzazioni non governative internazionali e locali, e così via. Il problema principale nella progettazione e nell'implementazione dell'intervento resta quello di individuare metodologie e prassi condivise affinché le strategie e gli strumenti adottati dei diversi donatori<sup>28</sup> siano coordinati e complementari alla realizzazione dei compiti individuati.

Tra questi il più importante è lo sviluppo delle capacità locali di risoluzione pacifica del conflitto. Nonostante la riabilitazione sia un processo di lungo periodo, la presenza internazionale alla fine terminerà ed è in quel momento che gli stakeholder locali dovranno aver acquisito tutto il bagaglio di conoscenze e pratiche necessarie alla gestione pacifica dello Stato e della società civile (Cockell, 2000). In ultima analisi, la responsabilità della riabilitazione è da attribuire principalmente agli stakeholder locali (UNDP, 2005). I donatori, quindi, devono riconoscere e accettare questo ruolo "a limite" e adottare come indicatore principale per misurare l'efficacia della propria azione il grado di supporto fornito agli stakeholder locali.

I donatori, invece, tendono a realizzare progetti di breve periodo, ovvero con una durata compresa tra 6 mesi ed un massimo di 2 anni<sup>29</sup>, poiché il loro intervento è costantemente in bilico tra un approccio "hard" alla ricostruzione, quello dell'ingegneria sociale (*social engineering*), che promuove la ricostruzione fisica delle infrastrutture politiche, economiche e civili (elezioni, profughi, disarmo, ecc.) e un approccio "soft", quello dello sviluppo civile (*civil development*), che

---

<sup>28</sup> Con il termine donatore si fa genericamente riferimento a quegli attori che la letteratura di lingua inglese raggruppa sotto il termine di *Track I* (agenzie delle Nazioni Unite, missioni di pace ONU, organizzazioni regionali quali l'Organizzazione per la sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), istituzioni finanziarie internazionali, quali la Banca mondiale, i singoli stati) e *Track II* (organizzazioni non governative, istituti di ricerca e organizzazioni religiose).

<sup>29</sup> Diversa è la tempistica proposta dagli studiosi. Ad esempio, Lederach (1997) sostiene che per gestire la prima fase della crisi occorrono tra i 2 e i 6 mesi. Per soddisfare i bisogni delle persone e ricostruire le relazioni sociali a livello individuale e comunitario occorrono 1-2 anni. Per ricostruire le istituzioni ne occorrono 5-10. Infine, la fiducia in un futuro migliore senza guerra si costruisce nell'arco di una generazione.



promuove cambiamenti nei modi in cui le relazioni di potere sono espresse ed esercitate (trasparenza, partecipazione pubblica, ecc.). Il primo è una strategia maggiormente valutabile in un'ottica tradizionale di analisi costi/benefici. I costi sono rappresentati dall'impegno finanziario richiesto a ciascun donatore, mentre i benefici sono quantificabili nel numero delle infrastrutture ricostruite. La seconda è una strategia più difficile da valutare in un'ottica econometrica, poiché i risultati ottenuti non sono né visibili né economicamente quantificabili.

La rendicontazione dei benefici prodotti è uno degli elementi da cui dipende la legittimazione internazionale dell'intervento. Sono soprattutto i Paesi donatori, le imprese estere e le organizzazioni finanziarie internazionali ad aver bisogno di quantificare i risultati prodotti per ottenere dai rispettivi stakeholder (opinione pubblica nazionale e internazionale, Consigli di amministrazione e investitori) consenso e sostegno alle azioni intraprese.

Questo bisogno di "conferma" determina una netta suddivisione delle finalità della riabilitazione: le istituzioni internazionali operano principalmente per la stabilità macro-economica, mentre le organizzazioni non governative per la stabilità sociale. In altre parole, le prime, rispetto alle seconde, favoriscono la stabilità piuttosto che la sicurezza, il rispetto della legge e dell'ordine piuttosto che la giustizia, l'abilità del Paese di partecipare ai meccanismi del capitalismo globale piuttosto che garantire lo sviluppo civile.

La strategia adottata sul campo dalle istituzioni internazionali è stata etichettata da diversi autori come approccio "*quick fix*" (Pugh, 2000; Cockell, 2000; De Zeeuw, 2001), ovvero programmi di intervento, frammentati e creati ad hoc per affrontare la situazione contingente attraverso progetti tecnici di ricostruzione (disarmo, rimpatrio dei profughi, ricostruzione delle infrastrutture, ecc.). Nelle situazioni post-conflitto sembra crearsi una situazione definibile metaforicamente di "mercato", in cui i diversi donatori offrono ciascuno il proprio particolare "prodotto" (Paffenholz, 2004), al punto che la strategia della riabilitazione sembra essere definita dalla somma dei molti e, spesso contrastanti, progetti.

Tali progetti sono guidati dagli attori esterni, i quali stabiliscono gli obiettivi da raggiungere con i finanziamenti stanziati e le procedure

burocratiche da seguire per allocare i fondi e individuare i partner locali (Pugh, 1998). Essi si caratterizzano per la diffusa mancanza di coordinamento tra i donatori. Studiosi e professionisti hanno da qualche tempo affrontato il tema della cooperazione e del coordinamento e, a dispetto dei tentativi di sviluppare delle linee guida per i donatori (UN, 1998; Lund e Mehler, 1999; OSCE, 2001), resta ancora valida la conclusione che “ogni donatore vuole coordinare, ma nessuno vuole essere coordinato” (Paffenholz, 2004: 12).

In particolare, le esperienze passate dimostrano che i maggiori ostacoli alla cooperazione sono la presenza di diversi obiettivi e differenti priorità dei donatori, l'impiego di agenzie di implementazione (multilaterali, bilaterali e non governative) con meccanismi interni di coordinamento complicati e poco efficaci, la resistenza allo scambio e alla condivisione delle informazioni, la mancata attribuzione della leadership del processo ad un solo attore (De Zeeuw, 2001; Paffenholz, 2004; Forman e Patrick, 2000; Higazi, 2003). A questi problemi istituzionali, si aggiunge, poi, quello culturale della mancanza di memoria istituzionale, che si traduce nella prassi di creare nuove strutture di assistenza per ogni Paese in cui si decide di intervenire, annullando i vantaggi derivanti dall'analisi delle criticità e dei fattori di successo delle esperienze pregresse (De Zeeuw, 2001; Lund, 2003).

Il predominio dei donatori e la burocratizzazione del processo di finanziamento è stato giudicato dagli studiosi più critici come manifestazione evidente della volontà dei donatori di utilizzare tali progetti come mezzi politici per “trapiantare i modelli occidentali di organizzazione sociale, politica ed economica” (Paris, 1995). I meccanismi di finanziamento e le donazioni, infatti, possono essere utilizzati come strumenti politici per dirigere la ricostruzione dei Paesi devastati dalla guerra in quelle direzioni più funzionali alla realizzazione degli interessi dei donatori (De Zeeuw, 2001; Lund, 2003). Molto spesso i donatori interpretano la complessa realtà del Paese da ricostruire come se fosse una *tabula rasa*, in cui è moralmente legittimo attuare qualunque cambiamento capace di garantire la pace. Ciò a prescindere dall'esperienza storica e culturale del Paese che, avendo fallito nel suo compito, non può che assumere a modello il mondo occidentale (Pugh, 2000). In mancanza di un modello alternativo, i donatori presumono che i valori liberali, l'economia di mercato, la democratizzazione,

l'imposizione della legge promuovono la pace e lo sviluppo sostenibile per il semplice fatto di esistere e indipendentemente dal modo in cui essi sono applicati e realizzati. Nei fatti, quindi, i donatori condizionano l'assistenza economica alla riforma del sistema di governance secondo "l'ideologia del liberalismo" (Richmond, 2002; Lund, 2003)<sup>30</sup>.

Le pressioni che la comunità internazionale può esercitare sugli stakeholder locali possono produrre vari effetti perversi: rafforzare il senso di imposizione esterna delle riforme, aumentare la dipendenza dall'aiuto internazionale e soffocare le iniziative locali, ridurre l'autonomia del processo politico interno e l'impegno dei leader delle fazioni in lotta verso la pace e la democratizzazione, legittimare le strutture tradizionali del potere, spesso parte in causa del conflitto, e ostacolare la più ampia riforma del sistema di governance, inasprire le dinamiche politiche del conflitto e, quindi, ritardare e/o intralciare il processo di pace.

Ad esempio, in Bosnia è stata osservata una vera e propria sindrome di dipendenza, causata dallo scarso senso di possesso dell'intero processo di riabilitazione. Come ha affermato l'allora Alto Rappresentante "ogni dollaro dell'assistenza ha indotto la popolazione a presumere che la comunità internazionale avrebbe pagato per ogni cosa e per sempre" (cit. in Petritsch, 2001: 257). In altre parole, la popolazione locale ha attribuito esclusivamente alla comunità internazionale la responsabilità di migliorare le condizioni di vita in Bosnia (Fischer, 2004). La sindrome di dipendenza è solo uno degli effetti perversi prodotti dall'assistenza. Ad essa si aggiungono: il mancato sviluppo del mercato del lavoro locale e dell'economia, a causa del fatto che il personale qualificato preferisce lavorare per le organizzazioni internazionali o per le ONG, anziché nelle industrie locali; l'appropriazione indebita dei finanziamenti internazionali, che ha portato alla creazione di un unità anti-corruzione all'interno dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante; inintenzionalmente le istituzioni finanziarie internazionali hanno contribuito a stabilizzare le élite coinvolte nel mercato nero e nel crimine organizzato (Schneckener, 2003).

---

<sup>30</sup> La tendenza dei donatori a promuovere i propri valori di riferimento spinge Lund a sostenere che la riabilitazione è "an *expressive* activity, i.e. a way to stand for and promote certain ideals, rather than an *instrumental* activity, that is a way to actually achieve specific goals" (2003: 22, corsivo nel testo).

Paris (2004), limitandosi ad analizzare la liberalizzazione politica ed economica avviata dalla comunità internazionale in undici diversi Paesi (Angola, Ruanda, Cambogia, Liberia, Bosnia, Croazia, San Salvador, Nicaragua, Guatemala, Namibia e Mozambico) sostiene che in questi Paesi il processo di liberalizzazione ha prodotto effetti destabilizzanti sulla pace, inasprando le tensioni sociali o riproducendo le fonti tradizionali della violenza. Ciò è accaduto perché la comunità internazionale ha promosso la competizione politica ed economica prima ancora di aver garantito l'operatività di istituzioni locali capaci di ridurre gli effetti destabilizzanti della democratizzazione e dell'economia di mercato.

Da questi studi emerge la consapevolezza che l'intervento della comunità internazionale deve essere progettato e realizzato in modo che, al minimo non danneggi (*do no harm*) lo Stato e la società interessata aumentando involontariamente il rischio della ripresa degli scontri; e, laddove possibile, produca risultati positivi (*do some good*) sostenendo l'istituzione di meccanismi di confronto politico e sociale non violenti (Lund, 2003).

Le esperienze precedenti dimostrano che, per ridurre queste conseguenze inattese, la riabilitazione deve adottare una strategia orientata al "cliente". Ovvero tutti gli strumenti di assistenza devono essere progettati con il più ampio coinvolgimento possibile dalla comunità locale, assumendo come punti di riferimento i suoi reali bisogni e le sue capacità umane ed organizzative e non quelle della comunità internazionale.

Le strategie che non sono considerate espressione propria dal Paese sono, infatti, generalmente meno efficaci nel lungo periodo rispetto a quelle sviluppate con la piena partecipazione del Paese stesso. Di conseguenza, la comunità internazionale dovrebbe permettere la partecipazione delle autorità locali ai tavoli operativi internazionali e garantire loro eguale peso nel determinare il futuro del Paese e nello stabilire le priorità in ciascun settore di intervento. Anzi, l'agenda politica nazionale dovrebbe essere preparata nel corso di un processo decisionale guidato dalle autorità locali.

I bisogni specifici del Paese, gli obiettivi e le priorità dovrebbero essere individuate in questo contesto partecipativo, allo scopo di

rafforzare le capacità istituzionali e politiche locali, orientate all'attuazione delle riforme nelle aree vitali per la governance istituzionale e sociale. È, infatti, difficile favorire lo sviluppo e il rafforzamento di un senso di “possesso locale” (*local ownership*)<sup>31</sup> se si fa poco uso delle risorse umane nazionali (leader politici e società civile) e se non si attribuisce loro responsabilità né nella programmazione né nella gestione degli interventi. Tuttavia, non bisogna sottovalutare il fatto che gli stakeholder locali potrebbero accettare l'intervento soltanto perché hanno bisogno di risorse, *in primis* economiche, il che potrebbe favorire il diffondersi dell'idea che l'intervento internazionale è auspicabile e/o accettabile solo per la ripresa economica che esso garantisce e non anche per le riforme democratiche da attuare.

Tuttavia, alcuni ricercatori e alcuni operatori del settore sostengono che la comunità internazionale non può considerare il “possesso locale” obiettivo primario da raggiungere, a meno di non voler volutamente stabilire obiettivi “irrealistici e contro-producenti”. Ciò perché, il possesso locale si traduce nel “controllo interno sulla gestione e sviluppo dei progetti, non semplicemente in un senso di impegno e di appartenenza al progetto” (Reich, 2006:17). Non è nell'interesse dei donatori favorire immediatamente il controllo interno dei progetti poiché, come le esperienze passate hanno dimostrato, in mancanza di adeguate capacità gestionali ed organizzative, l'afflusso di grandi quantità di risorse esterne può favorire la corruzione, la deviazione degli aiuti, il prolungamento del conflitto e l'aumento di spese ingiustificate e incontrollabili (EC, 2001). Alla luce di questi possibili impatti negativi, il senso di possesso e il coinvolgimento degli stakeholder locali dovrebbero essere considerati come risultati di una politica di indipendenza strutturale e finanziaria di lungo periodo (Reich, 2006; Higazi, 2003). Nel breve e medio termine, infatti, i donatori restano gli unici che possono attivare *lobbying* internazionale, attuare pressioni sulle autorità politiche nazionali, mobilitare risorse esterne, aumentare la sicurezza interna attraverso azioni di monitoraggio, creare spazi sicuri per favorire il dialogo nazionale e l'educazione della nuova classe dirigente (Dudouet, 2006).

---

<sup>31</sup> Per *local ownership* si intende la partecipazione attiva delle autorità politiche nazionali e dei rappresentanti locali delle istituzioni economiche e sociali a tutte le fasi di programmazione e gestione degli interventi. Essa si realizza quando la Comunità internazionale attribuisce agli attori locali eguale peso attribuito nel determinare il futuro del Paese e nello stabilire le priorità in ciascun settore di intervento.

L'esperienza acquisita sul campo nel corso degli ultimi dieci anni ha dimostrato che gli interventi di maggiore successo sono quelli *policy focused*, ovvero quelli in cui la progettazione e l'implementazione dei programmi di assistenza si è basata su ciò che è possibile e realistico fare rispetto ai limiti politici e tecnici della situazione contingente, piuttosto che su quanto è desiderabile ottenere e opportunistico fare da parte dei donatori (*policy oriented*). Esiste, infatti, una notevole differenza tra i bisogni di riabilitazione espressi dalla popolazione locale e quelli definiti in agenda da parte dei donatori internazionali. I donatori hanno un ordine di priorità diverso da quello della società aiutata.

Consapevole del rischio di progettare interventi *policy oriented*, la comunità internazionale dovrebbe enfatizzare il ruolo di “strategia d'uscita” (UNDP, 2005) della riabilitazione, ovvero garantire un effettivo e graduale trasferimento delle abilità e delle responsabilità decisionali agli attori locali e assicurare un efficace coordinamento tra gli attori esterni in modo che tutte le loro azioni siano finalizzate alla realizzazione di questo obiettivo.

Per garantire il successo dell'intervento, i donatori devono definire finalità coerenti con quelli locali e tradurle in obiettivi operativi realizzabili, da definire sulla base della capacità, dei limiti e dei valori del donatore (Paffenholz, 2004). Mentre gli scopi devono rimanere invariati durante tutto il periodo di intervento, le strategie e gli strumenti adottati per realizzarli possono cambiare, o meglio modificarsi per adattarsi ai cambiamenti nel contesto (Paffenholz, 2004).

Di là del dibattito vivace sui metodi e gli strumenti per valutare il successo degli interventi di riabilitazione (Zupan, 2005; Leonhardt, 2000; Goodhand and Hume, 2000), si può sostenere in linea con i risultati del progetto “Riflessione sulle azioni di pace”<sup>32</sup>, condotti dal *Collaborative for Development Action* di Cambridge, che un intervento è “efficiente per la pace”, quando esso “induce i partecipanti e le comunità a sviluppare proprie iniziative per la pace [...] favorisce la creazione o la riforma delle istituzioni politiche, gestisce le situazioni che possono

---

<sup>32</sup> Il progetto “Riflessione sulle azioni di pace”, (RPP) è un progetto di apprendimento basato sull'esperienza che coinvolge agenzie il cui mandato istituzionale è quello di prevenire o alleviare i conflitti. Scopo del progetto è quello di analizzare le esperienze delle diverse agenzie per migliorare l'efficacia del processo di pace. Per maggiori informazioni: <http://www.cdainc.com/rpp/>.

fomentare gli scontri, sollecita la popolazione a resistere all'uso della violenza e alle provocazioni [...] produce un aumento della sicurezza per le popolazioni" (Anderson and Olson, 2003: 16).

#### **Elementi di base per un approccio strategico alla riabilitazione**

La progettazione e l'implementazione di un approccio strategico alla riabilitazione richiedono:

- analisi della situazione post-conflitto;
- realismo sugli scopi e i mezzi dei donatori;
- analisi delle capacità politiche ed organizzative dei donatori;
- individuazione dei partner locali;
- identificazione di strutture e meccanismi di coordinamento;
- progettazione esecutiva degli interventi nei singoli settori;
- implementazione;
- valutazione di impatto.

Gli studi sulla valutazione dell'efficacia dell'intervento internazionale dimostrano che i risultati ottenuti sul campo sono molto diversi. In generale, la riabilitazione post-conflitto è stata un fallimento: sebbene in alcuni Paesi la comunità internazionale sia riuscita a imporre una pace negativa, negli stessi non è riuscita a costruire un sistema di governance legittimato, né a garantire lo sviluppo economico, né a realizzare la riconciliazione nazionale (Lund, 2003). La mancanza di scontri armati, pur essendo un criterio importante per giudicare l'efficacia dell'intervento, non può costituire il solo metro di giudizio. La fine della guerra, infatti, non elimina automaticamente le cause, strutturali e sociali, che l'hanno generata e, quindi, non favoriscono la costruzione di una pace duratura. Di fatto, come dimostrato da una recente indagine longitudinale, nei Paesi colpiti dalla guerra il rischio della ripresa degli scontri armati è stato stimato all'incirca del 44% (Collier, 2003).

L'efficacia della riabilitazione dipende dalla qualità dell'interazione, ovvero dalla capacità degli attori coinvolti di favorire l'interazione reciproca; dalla qualità della struttura, ossia dall'istituzionalizzazione di norme e valori di comportamento condivisi all'interno del network che

rendono possibile e facilitano le interazioni reciproche; dalla qualità del processo, cioè dalla capacità di produrre soluzioni soddisfacenti. L'efficacia degli interventi ad oggi è parzialmente compromessa dallo scarso coordinamento dei donatori e dalla mancanza di coerenza tra le loro iniziative. Consapevoli di questa situazione, riconosciuta da tutti i vertici politici (UNDP, 2005; OSCE, 2005; EC, 2001, World Bank, 2001), nell'ultimo decennio i donatori hanno cercato di affrontare tale problema agendo a tre livelli differenti.

A livello politico, attraverso documenti di policy hanno cercato di promuovere maggiore coerenza nelle strategie di intervento, definendo con chiarezza le finalità, gli obiettivi, i mezzi e gli strumenti utilizzabili per la riabilitazione. Chiarire come si effettua l'analisi della situazione del Paese di intervento, le priorità del singolo donatore, le capacità possedute e le attività che è in grado/vuole svolgere, costituiscono i presupposti fondamentali per orientare, gestire e rivedere i programmi di intervento in un'ottica di maggiore coerenza e complementarità. Come ricordato in precedenza, infatti, i donatori hanno spesso agende politiche incompatibili, linguaggi e strategie operative contrastanti.

A livello di processo, hanno introdotto modifiche ai processi di comunicazione e scambio delle informazioni, per favorire la coerenza delle singole iniziative.

Infine, a livello organizzativo, hanno istituito nuovi meccanismi e/o istituzioni per promuovere maggiore coerenza e coordinamento degli interventi e garantire una chiara suddivisione delle responsabilità.

Tra i più recenti documenti di policy, ricordiamo:

- la dichiarazione congiunta su "Il Consenso europeo allo sviluppo", pubblicata nel novembre del 2005 dall'Unione Europea. Essa chiarisce obiettivi e principi dello sviluppo e afferma la necessità di un maggiore coordinamento degli interventi all'interno delle istituzioni europee, tra l'Unione e i suoi stati Membri e tra l'Unione e gli altri attori internazionali. Secondo la dichiarazione "i principi di base delle attività di cooperazione allo sviluppo sono il senso di possesso e la partnership, il profondo dialogo politico, la



partecipazione della società civile, le pari opportunità e il continuo impegno per la prevenzione della fragilità delle istituzioni statali. Gli Stati sono i principali responsabili del loro sviluppo, ma l'UE ne condivide gli sforzi nell'ambito dei progetti di partnership". L'Unione mira a promuovere la complementarità e il coordinamento degli interventi con gli altri donatori attraverso la definizione condivisa di programmi pluriennali di assistenza e l'uso dei meccanismi di co-finanziamento.

- i "Principi per il buon intervento internazionale negli Stati fragili", identificati nel 2005 dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo, grazie al lavoro del *Fragile States Group*<sup>33</sup>. L'OSCE sostiene che, sebbene l'intervento internazionale non possa da solo porre rimedio alla fragilità dello Stato, l'adozione di principi condivisi può incrementare l'impatto positivo e minimizzare le conseguenze inattese. Da qui la necessità di definire in modo collegiale interventi di lungo periodo, capaci di affrontare i problemi reali della popolazione e dello Stato, attraverso il più ampio coinvolgimento delle autorità locali e dei donatori internazionali.

Tra le innovazioni di processo, sperimentate nell'ambito delle Nazioni Unite, si annoverano:

- Il processo Brookings, iniziato nel gennaio 1999 con l'organizzazione di una tavola rotonda sui meccanismi internazionali tesi a superare la distanza tra l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo nelle situazioni post-conflitto. Esso si concepisce come una riunione informale dei donatori, promossa dalla Banca mondiale e dall'UNHCR, per individuare modi concreti per favorire e migliorare lo scambio di informazioni, il coordinamento e la raccolta dei fondi (EU, 2001).
- L'approccio "friend of" – adottato in Sudan, Afghanistan, Timor est e Tagikistan – riunisce in un tavolo tecnico il più ampio numero possibile di donatori internazionali e ne coordina le azioni in un particolare Paese. In particolare nel Timor Est le Nazioni Unite hanno

---

<sup>33</sup> Il *Fragile States Group* ([www.OSCE.org/OSCE/fragilestates](http://www.OSCE.org/OSCE/fragilestates)) è un forum che riunisce esperti di governance, prevenzione dei conflitti e riabilitazione provenienti da agenzie per la cooperazione allo sviluppo. Lo scopo è di facilitare il coordinamento e la condivisione delle buone prassi per rafforzare l'efficacia degli interventi negli Stati fragili.

assunto un atteggiamento proattivo nel coordinare i donatori, creando un'unità speciale incaricata di raccogliere e far circolare le informazioni (EU, 2001).

Queste iniziative, pur essendo ancora all'inizio, mettono in evidenza che uno dei limiti di questi approcci è la loro scarsa sistematicità, ovvero la mancanza di regole condivise che stabiliscano quando devono essere istituiti (ad esempio, allo scoppio di una crisi o nella fase di pacificazione), a chi deve essere assegnata la responsabilità del coordinamento, quale tecnologia dell'informazione utilizzare, ecc.

Infine, tra le innovazioni organizzative si annoverano:

- presso le Nazioni Unite, l'istituzione della Commissione per il Peacebuilding (v. par. 3.1.1);
- presso l'Unione Europea, l'istituzione di numerosi organismi e comitati, sia in seno alla Commissione sia in seno al Consiglio, tra cui l'Unità per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, il Comitato per la politica e la sicurezza, il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM), il *Joint Situation Center* (SITCEN);
- presso la Banca Mondiale, l'istituzione nel 2002 di un'unità di crisi su "Paesi sottosviluppati in crisi" (LICUS);
- presso gli Stati Uniti, la ristrutturazione, annunciata nel 2006, dell'Agenzia Internazionale per lo sviluppo (USAID) allo scopo di promuovere una maggiore integrazione tra i programmi di sviluppo e di sicurezza sostenuti.

Tuttavia, la creazione di organismi esplicitamente incaricati della gestione del conflitto e delle crisi, non possono essere considerati dai donatori sostituti di una politica di sviluppo di lungo periodo (Tschirgi, 2004). L'operatività di queste istituzioni e l'efficacia delle loro attività, infatti, presuppongono una chiara individuazione degli scopi, delle strategie e dei mezzi di intervento dei singoli donatori. La risposta alla crisi può avere impatto di lungo periodo soltanto se essa è parte di una più ampia strategia di sviluppo, che per sua stessa definizione è multidimensionale.

### **3.1.1 La PBC – Commissione delle Nazioni Unite per il peacebuilding**

La PBC è stata istituita dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale il 20 dicembre 2005, al termine di una lunga sessione di negoziati intergovernativi (UN, 2005). La sua costituzione era stata raccomandata già nel 2004 dal gruppo di esperti nominati dal Segretario Generale - Kofi Annan, con il compito di formulare proposte per la riforma della Nazioni Unite.

La Commissione ha il compito di riaffermare il primato delle Nazioni Unite nella gestione delle missioni di pace e, in particolare, della riabilitazione post-conflitto. Ciò attraverso il superamento del gap attualmente esistente tra pensiero politico (che cos'è la riabilitazione) e azione (chi fa che cosa sul campo). Pertanto, la Commissione è destinata a divenire centro strategico ed operativo capace di orientare le azioni delle altre agenzie dell'Onu e di tutti gli altri attori internazionali. Si tratta, in altre parole, di superare la logica della cooperazione interorganizzativa per favorire il più ampio coordinamento possibile degli attori e realizzare sul campo un efficace collegamento tra aiuto umanitario, ricostruzione, riabilitazione e sviluppo.

Non a caso, giuridicamente la Commissione è “organo consultivo intergovernativo”<sup>34</sup>, il cui scopo principale è quello di favorire il raccordo tra il sistema delle Nazioni Unite, gli attori internazionali, regionali e locali per implementare un approccio integrato e coerente alle iniziative di riabilitazione.

Tale raccordo si basa, secondo un documento elaborato dal Ministero degli Affari Esteri italiano, sulla pari importanza riconosciuta agli aspetti di sicurezza, politici, economici e sociali che definiscono le situazioni post-conflitto, come pure sulla legittimità attribuita ai diversi punti di vista espressi dai membri delle Nazioni Unite.

Operativamente, è previsto che la Commissione lavori per identificare ed istituzionalizzare le buone pratiche allo scopo di

---

<sup>34</sup> Secondo quanto previsto dal paragrafo 3 della risoluzione, la Commissione si riunisce con modalità e composizione variabili, è coadiuvata da un Comitato organizzativo e da un Ufficio di supporto per il peacebuilding, istituito in senso al Segretariato generale. A sua volta, il Comitato organizzativo è composto da membri delle tre principali istituzioni delle Nazioni Unite, ovvero il Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea generale e il Consiglio Economico e Sociale.

garantire un adeguato supporto internazionale ai Paesi impegnati nella transizione dall'assistenza umanitaria allo sviluppo politico, economico e sociale di lungo periodo.

In dettaglio, alla Commissione sono attribuiti i seguenti compiti:

- spingere i Paesi donatori a porre maggiore attenzione a quei settori di intervento in cui le risorse sono cronicamente inferiori al necessario, quali il settore della sicurezza e quello della riforma della giustizia;
- sviluppare strategie integrate basate su un'effettiva collaborazione tra attori nazionali e attori internazionali, in particolare tra le forze di pace, militari e di polizia, le organizzazioni non governative e gli esponenti della società civile locale;
- verificare che i finanziamenti concessi garantiscano un intervento di medio e lungo periodo. Come, già ricordato, la riabilitazione per produrre una pace duratura impiega decenni o addirittura generazioni;
- favorire nei donatori un impegno di lungo periodo nelle situazioni post-conflitto, in modo che la comunità internazionale possa vigilare non solo sulla riabilitazione economica e politica, ma soprattutto su quella sociale e culturale.

Per realizzare questi fini, la Commissione è finanziata da un Fondo permanente ad hoc, pluriennale a partecipazione volontaria, che ad oggi ammonta a 140 milioni di dollari. Il Fondo sarà utilizzato per far fronte ai bisogni immediati dei Paesi devastati dalla guerra e per prevenire la recrudescenza degli scontri o lo scoppio del conflitto, fintanto che non saranno disponibili altre fonti di finanziamento<sup>35</sup>. Le risorse del Fondo, infatti, mirano a produrre i cambiamenti necessari per attrarre, in un secondo momento, finanziamenti più stabili a lungo termine da parte delle agenzie per lo sviluppo o dei donatori bilaterali.

L'Italia ha sostenuto sin dall'inizio l'istituzione della Commissione, adoperandosi in particolare all'interno dell'Unione Europea affinché le istituzioni di quest'ultima possano partecipare a tutti i lavori della

---

<sup>35</sup> Durante il lancio del Fondo a New York, il Segretario Generale Kofi Annan ha affermato che: "la nuova architettura delle attività di ricostruzione della pace rispecchia il rinnovato impegno della comunità internazionale ad un sostegno più significativo e stabile ai Paesi che escono da situazioni di conflitto" e ha aggiunto che il Fondo estenderà il proprio sostegno a quei Paesi nei quali la Commissione per il Peacebuilding sta valutando di avviare importanti missioni di pace.

Commissione, in considerazione del ruolo chiave svolto dall'Unione nelle situazioni post-conflitto.

### **3.2 Gli aspetti socio-culturali**

Una dimensione largamente trascurata della riabilitazione post-conflitto è quella socio-culturale. In riferimento a contesti nei quali gli aspetti di natura politica e strategica sono preponderanti (chi fa la pace con chi, con quali obiettivi e quali mezzi), seguiti a ruota da quelli economici (a breve come sopravvivere, nel medio periodo come riattivare/attivare il processo produttivo e lo sviluppo), accade che gli aspetti socio-culturali (identità, condivisione dei valori, forme comunicative, relazioni interpersonali e di gruppo) finiscano per apparire secondari.

Si tratta di un errore dannoso. Qualcuno può pensare di vincere una guerra senza vincere “le menti e i cuori”; ma a queste condizioni nessuno può pensare di vincere la pace. È sorprendente la sottovalutazione da parte di alcuni decisori, e anche di molti osservatori, di quanto i processi di pace siano dipendenti da *ciò* che gli operatori sul campo fanno e (dato meno scontato) da *come* lo fanno. Se la quota maggioritaria dell’esito di una missione è imputabile alle condizioni strutturali in cui essa ha luogo e agli obiettivi che essa si propone, una quota di poco minore scaturisce dalla relazione che si instaura tra la popolazione locale e gli staff internazionali.

Con quest’ultimo termine intendiamo il variegato insieme di operatori impegnati nei programmi di riabilitazione post-conflitto, comprendente tanto civili quanto militari, impiegati dalle agenzie e dai programmi delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni internazionali, così come i funzionari, gli specialisti e i volontari delle organizzazioni non governative. Pur differenti tra loro e caratterizzati

ciascuno dal proprio stile di comportamento, tutti questi attori hanno in comune aspetti che consentono di parlare di una complessiva categoria “staff internazionali” sulla base di un dato oggettivo: il divario socio-culturale che li distingue dalla popolazione.

Inevitabilmente le crisi tendono a concentrarsi nelle aree più deprivate del pianeta, o in termini assoluti in quanto periferia del mondo (ad esempio in Africa) o in termini relativi in quanto periferia della metropoli (come ad esempio i Balcani rispetto all’Europa). Il differenziale c’è, strutturale, e in vari ambiti, a cominciare da quello economico. Si pensi alla paga di un soldato impegnato in un’operazione di peacekeeping, ovvero a quella di un cooperante impegnato in un progetto di sviluppo, in paragone ai salari del paese ospitante<sup>36</sup>.

Direttamente o indirettamente collegati al differenziale nel potere d’acquisto, e quindi all’accesso a beni e servizi disponibile per gli staff a fronte di quello disponibile per gli abitanti, possono derivare numerosi altri gap. A loro volta, i beni e servizi di cui sopra possono essere pienamente legittimi e funzionali al perseguimento della missione sia dell’individuo sia dell’istituzione per la quale egli opera. Ma può anche accadere che siano solo parzialmente tali (si pensi al surplus di risorse non sempre rigorosamente necessarie esibite dagli operatori internazionali)<sup>37</sup>. O infine, come succede quando i comportamenti umani sfuggono agli indispensabili meccanismi individuali (autocontrollo) e collettivi (controllo ad opera delle istituzioni di appartenenza), si verificano incresciosi episodi di devianza.

Non è questa la sede per analizzare un tema che deve essere affrontato con la necessaria franchezza e determinazione, *in primis* a livello legale e organizzativo: la prevenzione e, se necessario, la sanzione

---

<sup>36</sup> Uno dei casi più clamorosi di scompenso economico tra operatori internazionali e lavoratori locali è quello della missione UNTAC in Cambogia (1991-1993), dove un individuo del primo gruppo guadagnava in un giorno come indennità extra all’incirca quello che un individuo del secondo guadagnava in un mese come salario totale (140 dollari). Come se non bastasse, in Cambogia avvenne anche che i collaboratori locali non fossero pagati per mesi, inducendo lo stesso personale ONU ad anticipare i salari di tasca propria e a minacciare sit-in di protesta davanti il quartier generale dell’UNTAC (Shawcross, 2000).

<sup>37</sup> Citando lap top, telefoni satellitari e fuoristrada di cui è abbondantemente dotato lo staff internazionale in Afghanistan, Schetter (2006) parla di “white car syndrome” che, sebbene non intenzionalmente, espone lo staff all’esibizione e la popolazione locale al confronto invidioso e al conseguente sentimento di privazione relativa. Effetti simili, indotti dall’“esorbitante numero di automobili dell’ONU e dell’OSCE” sono stati descritti in riferimento al Kosovo da Neofotistos (2002).

di qualunque comportamento, perpetrato da chiunque, che violi le norme generali e in particolare quelle che regolano una sfera di azione complessa e delicata come gli interventi internazionali. Da quando, tre anni dopo la fondazione delle Nazioni Unite nel 1945, la comunità internazionale ha iniziato a promuovere operazioni di mantenimento della pace e di emergenza umanitaria nelle aree di crisi e da quando, con la fine della guerra fredda, frequenza e ampiezza di tali operazioni si sono moltiplicate, il bilancio è variegato in termini sia di risultati – successi e insuccessi – sia di comportamenti. Come in ogni altro ambito dell’azione umana, nelle prestazioni degli staff internazionali sul campo, alla professionalità al senso del dovere e alla dedizione che hanno caratterizzato i comportamenti della grande maggioranza degli operatori si sono occasionalmente alternati comportamenti opportunistici o addirittura devianti<sup>38</sup>.

Prescindendo da comportamenti di quest’ultimo tipo, le presenti note intendono richiamare l’attenzione sui comportamenti quotidiani. C’è da chiedersi perché atteggiamenti e comportamenti vasti e incisivi come quelli realizzati dagli staff internazionali non abbiano sinora suscitato l’interesse che meriterebbero. Ciò dipende da due pregiudizi che condizionano le valutazioni tanto degli osservatori quanto degli stessi protagonisti. In un ambito che è in misura preponderante politico, il criterio di valutazione finisce per essere pressoché *esclusivamente* politico. Nessuno discute la legittimazione del primato della politica negli affari internazionali. È invece un pregiudizio che esso costituisca l’*unico* criterio al quale informare la valutazione, ignorando il peso che altri fattori – primi fra tutti quelli socio-culturali – possono

---

<sup>38</sup> Tra questi ultimi, particolarmente deleteri per l’immagine dell’ONU sono gli episodi di sfruttamento sessuale. Su mandato del Segretario generale, nel 2004 il principe Zeid di Giordania ha presentato all’Assemblea generale un rapporto sul tema dello sfruttamento sessuale e una serie di raccomandazioni relative a standard di condotta per il personale dell’ONU, investigazioni, responsabilità manageriali e di comando, responsabilità individuali, prevenzione e sanzioni. A New York il Dipartimento per le operazioni di peacekeeping (DPKO) ha istituito una task force per sviluppare linee guida e strumenti in tema di sfruttamento e abuso sessuale. Di conseguenza le operazioni di pace hanno adottato sul campo una vasta gamma di misure per prevenire irregolarità da parte del personale. In particolare, sono state istituite squadre di condotta e disciplina, dirette da esperti di alto livello, nelle otto maggiori missioni di pace ed è stata prescritta la frequenza da parte di tutti gli operatori di un corso di formazione sugli standard di condotta dell’ONU relativi allo sfruttamento e all’abuso sessuale ([http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq\\_italian/q15.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq_italian/q15.htm)). La politica ONU di “tolleranza zero” verso gli abusi sessuali è stata ribadita dal Segretario generale uscente Kofi Annan nella conferenza che si è tenuta su questi temi a New York nel dicembre 2006 (UN, 2006)

esercitare sulle azioni intraprese dalla comunità internazionale e quindi, in ultima istanza, sullo stesso risultato politico.

Un secondo pregiudizio che contribuisce alla sottovalutazione dei comportamenti del personale internazionale è rappresentato dall'inconscio taylorismo tuttora condiviso dalle elites politiche e professionali che operano in questo come in altri settori organizzativi. Sulla base del taylorismo – dottrina ispirata filosoficamente al positivismo e storicamente all'industrialismo – le organizzazioni vengono concepite come macchine programmabili dal vertice e monitorabili dal centro, nelle quali gli individui sono ingranaggi preposti all'esecuzione di attività standardizzate. Già efficace ai tempi della produzione di massa di merci, tale visione è inadeguata nell'era postindustriale, caratterizzata dalla produzione di servizi in cui la qualità prevale sulla quantità, i consumatori sono sempre più esigenti e sofisticati, i produttori più riluttanti a eseguire pedissequamente disposizioni precostituite e, infine, l'ambiente di riferimento sempre meno è stabile e prevedibile e sempre più spesso è turbolento e imprevedibile.

Attardarsi nella visione grossolanamente “industrialista” e “scientista” che abbiamo descritto può comportare gravi limiti nell'azione di riabilitazione post-conflitto poiché induce a sottovalutare la soggettività delle risorse umane, sia delle proprie sia di quelle che si trovano in loco. Delle prime va riconosciuta la connotazione post-industriale e post-moderna, e quindi vanno valorizzate le capacità di risposta situazionale, l'autonomia, l'auto-realizzazione. Delle seconde non può essere forzata la connotazione pre-industriale mediante la meccanica imposizione di inflessibili modelli di modernizzazione, scarsamente o per nulla compatibili con il contesto socio-economico e antropologico-culturale cui sono destinati<sup>39</sup>

Buona parte del comportamento sociale si basa sulla capacità di mediazione sociale, che gli attori individuali e organizzativi utilizzano nella soddisfazione dei propri bisogni e nel perseguimento dei propri

---

<sup>39</sup> Di per sé i modelli e le relative soluzioni non sono arbitrari, bensì riposano su criteri di per sé razionali; il problema è che non sempre questi ultimi sono applicabili alla situazione in cui si opera. È questo il caso del programma di aiuti in Afghanistan citato ad esempio da Schetter (2006), che presupponeva che il Paese fosse articolato territorialmente per villaggi anziché (come invece è in effetti) per reti sociali (tribù, clan). Senza perdersi d'animo, il programma ha istituito proprie aggregazioni territoriali sulla base di un convenzionale numero di abitanti che, tuttavia, sono rimaste sulla carta in quanto prive di riscontro con la realtà.



obiettivi, conciliandoli con il riconoscimento dell'esistenza e specificità degli "altri". Ciò comporta l'adozione di strategie comportamentali compatibili con le varie situazioni di contesto e di relazione che l'attore trova sul campo. Prende corpo qui, al di là della previsione ufficiale dei programmi e dei regolamenti, una dimensione soggettiva che non può essere sottovalutata.

Ad esempio, nella percezione interpersonale, vale a dire quando si giudicano altri esseri umani, il soggetto fa ricorso all'insieme delle idee che ha immagazzinato nella sua esperienza pregressa, collegando determinate caratteristiche personali a determinati contesti o oggetti specifici (come popolazioni, gruppi, classi sociali etc.). La categorizzazione delle persone con le quali si viene in contatto può costituire per il soggetto che l'adotta un mezzo economico (in quanto iscrive l'ignoto nel noto) e funzionale (in quanto aiuta il soggetto a selezionare il comportamento ritenuto più idoneo). La categorizzazione, tuttavia, può dar vita a fenomeni che si rivelano altamente disfunzionali per le relazioni interpersonali, come i pregiudizi e gli stereotipi. Infatti, quando si classifica un evento o una persona come appartenente ad una certa categoria, si tenderà a selezionare le informazioni che confermano tale classificazione, trascurando ciò che la contraddice<sup>40</sup>.

Applicando queste considerazioni teoriche a chi opera in un contesto estraneo, non si può escludere in lui/lei il rischio di ricondurre di volta in volta i propri interlocutori alla problematica immagine rivestita dalla popolazione locale, coerente a sua volta con la problematica immagine, veicolata a livello politico, del Paese ospite come una *tabula rasa*.

Più che in contesti periferici "assoluti" – nei quali il divario è tanto ampio da inibire la formulazione stessa del problema – l'asimmetria che in termini sociologici, culturali e psicologici caratterizza la relazione donatore/beneficiario ha potuto essere testimoniata in Europa. In riferimento alla guerra di Croazia, lo psichiatra Eduard Klain dell'Università di Zagabria, ha osservato che "i membri dell'Unprofor dei Paesi [europei] occidentali e dell'America si sono mostrati come più

---

<sup>40</sup> Vi è un'ulteriore distorsione che consiste nell'attribuire a *ciascun* individuo di una determinata popolazione le caratteristiche mediamente possedute dalla *popolazione nel suo insieme*. Tale distorsione può essere analizzata tanto nelle sue implicazioni psicologiche ("teoria implicita della personalità"), quanto in quelle sociologiche ("teoria della fallacia ecologica".)

potenti, più intelligenti, più civili, creando così la relazione del più potente e del meno potente, più culturale e meno culturale, che ha angustiato i nostri concittadini ed ha provocato la loro reazione aggressiva o depressiva [...] [i peacekeepers] sono venuti con alcuni schemi precostituiti come quando sono andati nei paesi 'primitivi' dell'Africa e dell'Asia durante le guerre o le calamità naturali" (Klain, 1994: 337).

Le ricerche che abbiamo condotto su alcune missioni di supporto alla pace cui ha partecipato l'Italia (Battistelli, 1996; Ammendola, 1999) mostrano come, nel loro rapporto con le popolazioni locali, gli operatori internazionali abbiano la possibilità di sottrarsi con encomiabile frequenza al circolo vizioso: stereotipo → senso di superiorità/senso di inferiorità → ostilità reciproca. Abbiamo riscontrato sul campo come tale capacità sia particolarmente radicata e diffusa tra gli italiani; ciò in un ambito – il peacekeeping attuato da contingenti militari – che coinvolge in varia misura l'impiego della forza, e quindi un banco di prova degli atteggiamenti verso l'altro nel quale è difficile barare.

Al *pacifismo ragionato* condiviso dall'opinione pubblica italiana<sup>41</sup> corrisponde simmetricamente quella che può essere definita *l'operatività ragionata* mostrata dai militari italiani nel corso delle missioni di peacekeeping. Nei diversi contesti internazionali in cui essi hanno prestato servizio nell'ultimo quarto di secolo – dal Libano 1982-1983 alla tentata ricostruzione di un paese sconvolto dalla guerriglia e dalla guerra civile come l'Iraq del 2003-2006 – i soldati italiani hanno complessivamente realizzato un comportamento soddisfacente o molto soddisfacente, basato sulla neutralità nei confronti delle parti in conflitto e sull'empatia nei confronti della principale vittima delle situazioni di crisi: la popolazione civile.

Le valutazioni da noi elaborate nell'ambito delle operazioni italiane in Somalia e nei Balcani trovano conferma da parte di autorevoli studiosi stranieri. In riferimento alla missione in Libano del 1983,

---

<sup>41</sup> Abbiamo analizzato il "pacifismo ragionato" degli italiani, che si esprime in una diffusa diffidenza nei confronti dell'uso della forza, in Battistelli, 2004. Peraltro, la forza, viene vista oggi dall'opinione pubblica italiana come una componente (sia pure estrema) della politica internazionale, alla quale può essere necessario ricorrere in circostanze di emergenza, ad esempio per difendersi da un'aggressione. In tutte le altre circostanze la maggioranza dei cittadini italiani (come d'altronde la maggioranza dei cittadini europei) dichiara la propria preferenza per gli strumenti del dialogo e del confronto politico.

l'equipe di sociologi americani diretta da David Segal ha scritto: "Gli italiani, con il contingente più numeroso, composto da quasi 2.200 uomini giocarono un ruolo molto visibile, da poliziotto in servizio di ronda [...] pattugliavano le strade nei ghetti di Beirut sud, mantenevano un alto profilo nei campi di rifugiati di Sabra e Chatila, dove avevano avuto luogo i massacri falangisti. Tenevano aperto ventiquattr'ore su ventiquattro un ospedale da campo che curava gratis i civili libanesi. Si attenevano ad una posizione di neutralità senza parteggiare per nessuna delle opposte fazioni" (Segal e Segal, 1995: 70). Altrettanto positivo, dieci anni dopo, il giudizio sulla pur sfortunata missione italiana in Somalia, formulato da Charles C. Moskos: "le truppe italiane stanno facendo uno splendido lavoro. È un fatto che attualmente gli americani sono invidiosi perché, diversamente da quanto accade a loro, gli italiani non vengono fatti oggetto di sassaiole" (cit. in Battistelli, 1996: 122).

Rispetto al *benchmark* americano, l'atteggiamento degli italiani appare alquanto differente riguardo all'uso della forza. Testimonia il cappellano della Brigata paracadutisti "Folgore" nel corso della missione *Restore Hope*: "A livello militare [gli americani] sono piuttosto duri: 'se ci puntate il fucile, spariamo'. Noi invece magari rischiamo di più: 'tirano i sassi, lascia che tirino i sassi...'".

L'atteggiamento degli italiani riguardo all'impiego della forza è diverso, innanzitutto in quanto è diverso l'atteggiamento dei medesimi nella relazione con i locali. Secondo un paracadutista italiano in Somalia, "Gli americani, quando ci spostavamo insieme a loro, non scendevano nemmeno dai loro mezzi. Noi rischiavamo di più, tutto quello che facevamo comportava un contatto con la popolazione. Noi eravamo molto ben visti anche se poi i [somali] non avevano nessun problema a spararci addosso". In conclusione, il cappellano interpreta così la differente antropologia fatta propria dal personale dei due contingenti: "Il limite degli americani è che si relazionano poco. Sono abituati che 'la soluzione è questa e questa, fate così'; vanno nei posti con la soluzione bell'e pronta. L'americano è un popolo generoso, ti dà l'anima; però come dice lui"<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Peraltro la comparazione tra i due diversi modelli di comportamento – quello dell'americano "guerriero" e quello dell'italiano "umanitario", per essere equa e completa non può assolutizzare la dimensione socio-culturale ignorando quella politica. Da un lato la spontanea propensione dei militari italiani all'empatia e al

Le differenze di stile espresse sul campo possono anche – al di là delle intenzioni degli operatori, che solitamente testimoniano di rapporti cordiali e cooperativi gli uni con gli altri<sup>43</sup> – fornire l’occasione per polemiche mediatiche e politiche. Criticando la decisione dell’ONU di assegnare all’Italia la leadership della rinnovata missione UNIFIL che deve ripristinare la pace e la legalità del Libano del sud, nell’agosto 2006 il settimanale americano *The New Republic* riprende il vecchio stereotipo dell’italiano bravo a tavola più che sul campo di battaglia: “quando ha di fronte il duro compito di mantenere la pace [gli italiani] mangiano meglio di quanto combattano” (Kahn, 2006).

Si tratta di diatribe sterili, così come sarebbe sterile formulare graduatorie su chi è più bravo o meno bravo. Ciò che è importante è che gli operatori sul campo, militari o civili, di questa o quella nazione, svolgano al meglio la propria missione. In una operazione di peace-keeping (che sia veramente tale, e non una formula per rendere una guerra presentabile all’opinione pubblica internazionale e, soprattutto, interna), il peacekeeper deve essere in grado di far osservare il mandato ricevuto dalla comunità internazionale, aiutando la popolazione. Si tratta di avere rispetto sia dei *fini* della missione che si serve, sia dei *mezzi* usati per realizzarli. I primi non sono nelle disponibilità degli operatori in quanto sono assunti dai legittimi organi nazionali e internazionali; i secondi invece sì. Nello stesso tempo, se i mezzi li scelgono i militari sul campo, non è facile uniformarli a semplici ordini. Il comandante può ordinare di distribuire i pacchi di riso, ma difficilmente può ordinare e controllare con quale atteggiamento essi vengono distribuiti. Si può lanciarli alla folla che preme per riceverli. In alternativa si può scendere dal veicolo sul quale si viaggia e consegnarli a mano: addirittura con tutte e due le mani, in certi casi.

---

dialogo è consentita e favorita da un’esposizione politica sul piano internazionale che è circoscritta, propria di una media potenza priva di strategie egemoniche sul piano internazionale. Dall’altro, la minore relazionalità degli americani risente, oltre che di alcuni connotati del proprio bagaglio culturale, dell’esposizione di “prima linea” del proprio paese nella politica internazionale, ulteriormente accentuatasi dopo l’attacco subito l’11 settembre e la successiva “guerra al terrorismo” dichiarata dall’amministrazione Bush.

<sup>43</sup> Sui buoni rapporti personali tra peacekeepers italiani e americani v. Battistelli 1996 (in riferimento alla Somalia) e Ammendola 1999 (in riferimento alla Bosnia). Sulle relazioni tra contingenti nazionali in genere v. Elron *et al.* (1998).

### **3.2.1 Il ruolo delle donne**

Nel corso del 2006 le operazioni di pace promosse dalle Nazioni Unite hanno raggiunto le cifre record – destinata con tutta probabilità ad aumentare – di poco meno di 100.000 operatori, uomini e donne impegnati in esse<sup>44</sup>. Inizialmente le operazioni di peacekeeping erano limitate a funzioni esclusivamente militari e i peacekeepers erano soltanto uomini. Oggi i peacekeepers, oltre ad avere compiti militari e di sicurezza, vengono incaricati di rafforzare le istituzioni statali, di organizzare le elezioni, di addestrare la polizia, di disarmare e di condurre campagne contro l'AIDS. Queste operazioni “multidimensionali” devono molto all’impiego delle donne in numero significativo e in ruoli di responsabilità.

Negli ultimi anni la rappresentanza femminile nelle missioni di peacekeeping è aumentata sino a rappresentare il 30% del personale civile. Le donne hanno svolto ruoli chiave negli affari politici e civili, nei diritti umani, nell’informazione pubblica, nelle elezioni, e sono di sesso femminile le responsabili delle missioni in Bosnia - Erzegovina, Burundi e Georgia. In particolare l’incremento delle donne nelle mansioni civili, unito all’istituzione di appositi incarichi per arricchire di una prospettiva di genere tutti gli aspetti del peacekeeping, ha contribuito all’*empowerment* femminile delle stesse nei paesi che ospitano missioni di pace. Rispetto allo sviluppo delle operatrici civili, il numero di donne peacekeepers in uniforme, sia nei corpi di polizia che nelle forze armate, è ancora molto basso: nel primo caso l’1%, nel secondo il 4%.

Nel marzo 2006, il Dipartimento delle Operazioni di Peacekeeping (DPKO) ha organizzato al quartier generale dell’ONU un convegno con 55 paesi che contribuiscono con reparti militari e di polizia, allo scopo di verificare gli effetti della risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza, che nel 2000 ha solennemente stabilito e deciso di valorizzare la connessione che esiste tra le donne, la pace e la sicurezza<sup>45</sup>. Nel Consiglio è stato chiesto agli stati membri di

---

<sup>44</sup> Le notizie e le analisi riportate di seguito sono tratte da United Nations, 2006.

<sup>45</sup> Risoluzione 1325 (2000) adottata dal Consiglio di Sicurezza nella sua 4213° sessione, elaborata il 31 ottobre 2000

raddoppiare annualmente il numero di donne nelle operazioni di peacekeeping, fissando l'obiettivo del 10% nei contingenti militari e di polizia. Tutti i partecipanti al convegno hanno concordato sul fatto che le donne in uniforme forniscono un'insostituibile apporto alle operazioni di peacekeeping. Un vasto numero di donne in queste missioni di peacekeeping assicura il coinvolgimento delle donne locali nei processi post-bellici, senza il quale non ci possono essere pace e sicurezza durevoli. Da un lato, le donne peacekeepers sostengono la missione attraverso la comunicazione con la comunità ospitante, soprattutto nei casi in cui l'appartenenza di genere è particolarmente critica (questioni elettorali e casi di violenza sulle donne). Dall'altro, le donne del luogo, trovandosi di fronte un personale femminile, possono incontrare meno difficoltà nel denunciare episodi di violenze e abusi sessuali.

Tuttavia, nel dicembre 2006 il personale militare delle Nazioni Unite era costituito da 71,673 membri, di cui solo 1,034 erano donne, e da 8,482 poliziotti, di cui soltanto 454 erano donne. La Nigeria è stata la prima ad introdurre agenti di polizia donne con 49 unità nel 2006, seguita dall'India e dal Bangladesh con 34 ciascuna e dagli Stati Uniti con 24. Inoltre, la Nigeria schiererà un contingente di polizia esclusivamente femminile per supportare l'Unione Africana in Darfur nel 2007, mentre l'India ha recentemente inviato un contingente simile in Liberia.

Passando dal quadro istituzionale e statistico del contributo femminile ai processi di pace agli aspetti qualitativi dello stesso la dimensione "genere" emerge come altamente significativa con riferimento ai fattori soggettivi, cioè di natura (come si è già detto) sociologica, culturale, psicologico-sociale. Dalle ricerche condotte da Charles Moskos e Laura Miller sul contingente americano in Somalia<sup>46</sup>, tra le variabili esaminate (appartenenza, origine etnica, unità combattenti o meno) emerge come particolarmente interessante quella di genere. Mentre i militari maschi tendevano a fare propria la strategia da "guerrieri", fondata su una visione negativa dei somali, rappresentati come incivili e definiti come nemici, le militari donne tendevano ad abbracciare la strategia da "umanitari", fondata sul tentativo di spiegare

---

<sup>46</sup> Può anche essere giudicato un paradosso, ma, per una serie di circostanze, negli anni Novanta le forze armate di vari paesi occidentali, assai più delle organizzazioni civili nazionali e internazionali, si sono poste all'avanguardia nella ricerca empirica e nell'auto-riflessione sugli aspetti sociali delle operazioni di peacekeeping.

i comportamenti dei locali e sulla distinzione tra i miliziani da un lato e la popolazione civile dall'altro. L'ipotesi formulata dai due autori era che le donne (simili in questo alle minoranze etniche) come "minoranza" vittima essa stessa dei pregiudizi e di stereotipi, erano più restie ad applicare ad altri questi schemi (Miller e Moskos, 1995).

Da quest'ultimo caso e da quelli citati in precedenza è possibile trarre alcune conclusioni sia di contenuto che di metodo.

La prima constatazione (che per noi è una conferma) è rappresentata dalla rilevanza delle caratteristiche soggettive possedute e mostrate sul campo dagli operatori di pace. Non basta che un programma di riabilitazione sia bene organizzato, efficiente ed efficace sul piano degli *output* (e quindi di ciò che viene prodotto). Soltanto l'*outcome* (misurato in termini di soddisfazione dei bisogni del destinatario collettività locale) è in grado di determinare il successo del programma: e a questo fine gli atteggiamenti e i comportamenti degli operatori sono decisivi.

In tale quadro alcune caratteristiche culturali e psicologico-sociali si rivelano più funzionali di altre. Senza cadere a nostra volta nella fallacia ecologica, sulla base dei dati di ricerca disponibili possiamo avanzare delle ragionevoli ipotesi. Ad esempio che alcune varianti del comune background culturale "occidentale" siano, in termini relazionali, più funzionali di altre<sup>47</sup>.

Analogamente, è possibile ipotizzare che nella riabilitazione post-conflitto le donne performano meglio degli uomini o, per essere più precisi, sono meno esposte degli uomini ai rischi di comportamenti antagonisti e/o devianti. Infatti, è stato ripetutamente rilevato che le donne presentano comportamenti più flessibili e più empatici degli uomini i quali, invece, tendono a dare vita a comportamenti più aggressivi (dalla teoria e pratica della forza condivisa da molti maschi, fino all'intraprendenza sessuale).

La seconda constatazione è piuttosto un auspicio, e consiste nel ribadire l'importanza di affrontare in modo sistematico e con gli strumenti delle scienze sociali gli aspetti soggettivi dei processi di riabilitazione post-conflitto. A prescindere dal generale ampliamento

---

<sup>47</sup> Ciò non è meno vero per il fatto che la maggiore o minore propensione agli interventi umanitari possa essere ulteriormente potenziata per alcuni e ostacolata per altri dalla valenza politica della missione in cui sono impegnati e/o della nazione cui appartengono.

della conoscenza dei comportamenti sociali, una simile prospettiva consentirebbe di accumulare un insieme sistematico di *lessons learned*, utili per evitare gli errori e massimizzare i benefici, tanto nella fase della progettazione quanto in quella dell'implementazione e del controllo dei processi di pace.



## **Osservazioni conclusive**

Si stima che nell'ultimo decennio del Ventesimo secolo quasi il 20% dei Paesi sottosviluppati sia stato colpito da conflitti armati. In media, ogni anno questi conflitti hanno provocato 300.000 morti ed un numero maggiore, ma difficilmente quantificabile, di feriti tra la popolazione (civili e militari), colpendo con violenza le donne e i minori (UNDP, 2002).

Gli orrori e le atrocità delle odierne situazioni di guerra e post-conflitto hanno costretto la comunità internazionale a ripensare la tradizionale distinzione tra aiuto umanitario, peacekeeping, ricostruzione e riabilitazione. In particolare, è stata l'incapacità della comunità internazionale di prevenire e risolvere i conflitti nella ex Jugoslavia, in Ruanda, in Sudan e in numerose altre aree di crisi a dimostrare la necessità per le Nazioni Unite di rafforzare la loro leadership, in modo da definire una strategia comune di prevenzione dei conflitti e di riabilitazione, dotandosi di nuovi strumenti politici e operativi di rapido intervento.

Tale rafforzamento appare necessario, da un lato, per contrastare la percepita inabilità delle Nazioni Unite di agire efficacemente nelle situazioni in cui esiste un chiaro problema da affrontare, come nel caso dei conflitti infrastatali; dall'altro, per ottenere il pieno riconoscimento della legittimità e dei meriti delle proprie azioni.

Un primo passo per rafforzare la capacità di intervento delle Nazioni Unite è stato compiuto attraverso l'ampliamento dei legami tra aiuto umanitario, peacekeeping e riabilitazione post-conflitto. Dal 1992 ad oggi, infatti, le Nazioni Unite hanno contribuito al superamento di una visione lineare del passaggio dalla guerra alla pace e all'emergere di un approccio integrato in cui la riabilitazione post-conflitto diventa il centro di congiunzione di molteplici attività ed attori. In particolare, la riabilitazione post-conflitto è stata identificata con quell'ampia varietà di attività civili e non-militari che hanno come scopo principale di ricostruire la capacità del Paese devastato dalla guerra di auto-governarsi e auto-sostenersi con mezzi pacifici.

Negli anni Novanta del Ventesimo secolo la politica della gestione delle crisi, si è basata sulle missioni di peacekeeping (realizzate da personale delle forze armate e di polizia ) le quali hanno rappresentato il mezzo principale per ripristinare una situazione di normalità caratterizzata da assenza di scontri armati. Tale strategia è stata progressivamente sostituita da un approccio più ampio che combina la diplomazia preventiva, la riabilitazione post-conflitto, la cooperazione allo sviluppo con lo scopo di eliminare le cause strutturali del conflitto e favorire lo sviluppo economico, politico e sociale del Paese.

Tuttavia, ad oggi, il concetto di riabilitazione post-conflitto non gode del sostegno di una dottrina ben definita. Le Nazioni Unite, pur avendo acquisito una notevole esperienza sul campo, sono capaci solo in parte di comunicare in modo strutturato i valori fondamentali che ispirano i propri interventi e di fornire un quadro esauriente delle risorse materiali ed immateriali che esse e gli Stati membri investono nelle attività di riabilitazione. Inoltre, nella prassi politica ed operativa manca un quadro concettuale unitario all'interno del quale esaminare chi, come e quando affrontare i vari bisogni di sicurezza, ricostruzione politica, economica e sociale del Paese interessato.

Si registra, cioè, la difficoltà di stabilire la logica e la sequenza delle attività di riabilitazione da attuare, a prescindere da interventi *ad hoc*. Gli studi di valutazione sinora analizzati dimostrano la difficoltà che dopo più di dieci anni di pratica, la comunità internazionale incontra nell'assistere i Paesi devastati dalla guerra; ciò a causa della sua "cronica incapacità di adattare l'assistenza alle dinamiche politiche delle società che cercano di soccorrere" (Tschirgi, 2004), come pure dell'impossibilità di definire un percorso di policy standardizzato.

Le attività di riabilitazione da realizzare sul campo assumono intensità e caratteristiche diverse in risposta alle cause (politiche, economiche e sociali) che hanno scatenato il conflitto e ai danni da esso prodotti. Le più comuni cause del conflitto sono legate alla mancata condivisione del potere politico, alla disomogeneità della distribuzione del reddito e delle risorse economiche, comprese, le opportunità di impiego, e alla marginalizzazione sociale di alcuni gruppi e/o minoranze (Stewart, 2000). In generale, per riabilitare i Paesi colpiti dalla guerra, la comunità internazionale deve assolvere cinque funzioni fondamentali: creare le condizioni minimali di sicurezza attraverso il disarmo e

l'imposizione della legge (funzione di sicurezza); ricostruire e/o riformare le istituzioni politiche e amministrative di governo, ispirandosi ai principi di separazione dei poteri, rappresentanza e legalità (funzione politico-istituzionale); ricostruire e/o riformare le istituzioni economiche e finanziarie e le infrastrutture produttive, in modo da favorire l'auto-sostenibilità delle iniziative locali e pari opportunità per tutti i cittadini di accedere alle fonti di ricchezza (funzione economico-finanziaria); ricostruire le infrastrutture di welfare, in modo da creare le fondamenta per la giustizia sociale (funzione socio-assistenziale) e, da ultimo, ma non meno importante, ricostruire le strutture sociali e relazionali, poste alla base della convivenza (funzione socio-culturale).

Si tratta di azioni complesse che possono e devono essere compiute simultaneamente. Ciò perché non è logicamente possibile stabilire una gerarchia delle priorità - ovvero una sequenza di attività in cui il completamento della precedente influisce sull'avvio della successiva - al punto che è operativamente necessario avviare insieme la ricostruzione politica, economica, sociale e culturale, poiché l'una è condizione necessaria per l'altra.

Data la sua natura multidimensionale (militare, politica, economica, sociale e culturale), la riabilitazione richiede competenze e *kow-how* diversificati (abilità diplomatiche e di mediazione culturale, capacità politiche e militari, conoscenze economiche e culturali, ecc.). Questa esigenza favorisce il moltiplicarsi degli attori, nazionali e internazionali, che operano nei territori interessati all'intervento. Tra questi, le agenzie delle Nazioni Unite assumono un ruolo di primo piano, tanto da candidarsi alla leadership del processo. Esse, infatti, in piena attuazione dei propri mandati istituzionali e utilizzando le proprie risorse ed *expertise* interne, possono attuare progetti che spaziano: dalla distribuzione di generi di prima necessità e di medicinali alla ricostruzione materiale delle infrastrutture produttive; dalla smobilitazione dei gruppi armati alla raccolta e custodia delle armi detenute dalla popolazione (civili e militari); dalla ricostruzione materiale e politica delle istituzioni di governo all'organizzazione e monitoraggio di libere elezioni; dall'assistenza materiale e psicologica ai profughi alla più ampia riconciliazione nazionale. Per questo motivo, il coinvolgimento delle Nazioni Unite è generalmente gradito e legittimato dalla popolazione interessata.

La riabilitazione post-conflitto si distingue da tutti gli altri interventi della comunità internazionale per la sua natura prettamente politica. Essa, infatti, associa alla ricostruzione la riforma dei sistemi di governo. La riabilitazione non mira soltanto a rilanciare l'attività politica ed economica del Paese (ricostruzione del sistema politico, giudiziario e dell'economia, ripristino e potenziamento delle infrastrutture, riconversione delle economie di guerra verso attività civili, passaggio dall'autoritarismo alla democrazia, dal dirigismo economico alle riforme di mercato), ma soprattutto a regolare le relative discipline associate a questi sistemi (i diritti civili, le libertà politiche, gli investimenti, la circolazione delle merci, dei lavoratori e dei capitali, la politica dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente, la ricerca scientifica e tecnologica, ecc.).

Questa opera di riforma non avviene in un vuoto politico e culturale. Da un lato, si innesta su una tradizione politica e culturale pre-esistente, seppur fragile e delegittimata, di cui non si può non tenere conto, pena la creazione di soluzioni inapplicabili e/o inefficaci. Dall'altro, si ispira ai valori, ai modelli di comportamento e di organizzazione dei donatori. Questi ultimi si preoccupano di diffondere nella prassi politica e sociale del Paese interessato i principi democratici posti alla base delle democrazie occidentali, partendo dall'assunto che essi sono universalmente applicabili.

La riforma proposta, di fatto, si configura come l'insieme di processi di costruzione, diffusione, istituzionalizzazione delle regole formali e informali, delle procedure, degli stili e dei paradigmi di *policy*, delle norme e dei valori condivisi consolidati nel processo decisionale democratico da incorporare nella logica della politica nazionale, nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche locali. Essa, quindi, per questi Paesi assume lo specifico significato di processo sistematico di trasformazione e riforme strutturali, tese a realizzare la più ampia convergenza possibile con le democrazie occidentali, a prescindere spesso da un'analisi critica dell'adeguatezza di tali norme ai sistemi culturali pre-esistenti.

I donatori esercitano la loro influenza adottando la tecnica del *leading by example*: si presentano come modelli da seguire, per convincere con il proprio esempio le fazioni precedentemente in lotta

che la pacifica convivenza e la cooperazione permette meglio di quanto può fare la competizione il soddisfacimento degli interessi di ciascuno.

Ad esempio, a questa strategia è ricorso l'Unione Europea per la stabilizzazione dei Balcani occidentali. Il modello di cooperazione regionale proposto, infatti, segue nelle sue linee principali quello per mezzo del quale si è realizzato lo sviluppo dell'Unione stessa. L'esperienza maturata dagli Stati membri fondatori e da quelli che hanno aderito in seguito è che l'accordo politico e la prosperità economica e sociale dipendono innanzitutto dalla stretta collaborazione con i propri vicini lungo la più ampia gamma possibile di attività. Tale collaborazione, infatti, favorisce la stabilità nazionale e regionale, creando quelle condizioni di sicurezza necessarie per favorire la crescita di tutti i Paesi coinvolti (Sola, 2005).

Come ha argomentato il presente lavoro, tale strategia può determinare una forte ambiguità e incertezza nella riabilitazione post-conflitto. Tali criticità dipendono principalmente dal fatto che la natura e la velocità del processo dipendono largamente dalla volontà politica dei donatori, mentre le autorità locali hanno scarsa influenza. Nella riabilitazione si realizza spesso un rapporto di subordinazione e dipendenza tra la comunità internazionale, che tende a rafforzare il suo duplice ruolo di tutor esterno e di promotore delle riforme, e i Paesi interessati, i quali accettano acriticamente tutte le condizioni loro imposte perché unico modo per ottenere sostegno economico.

Gli attori locali partecipano limitatamente alla definizione degli obiettivi da realizzare e alla programmazione delle attività e anche nella fase esecutiva sono coinvolti solo parzialmente, poiché la comunità internazionale preferisce utilizzare le agenzie internazionali e i suoi funzionari, piuttosto che le istituzioni locali e gli esperti nazionali.

Queste scelte possono determinare come effetto perverso l'indebolimento delle già esigue capacità istituzionali e amministrative dei governanti e della partecipazione democratica dei governati. Allo scopo di prevenire conflitti e abusi, infatti, i donatori, tendono ad attribuire a se stessi il ruolo di presiedere gli organi decisionali e gestionali, rafforzando i meccanismi di regolazione e controllo della governance locale.

La popolazione locale, quindi, corre il rischio di considerare la comunità internazionale un “genitore” che concede aiuti finanziari e garantisce pace e stabilità, in cambio del rispetto di regole estranee e coercitive. Questo rapporto di dipendenza si crea perché il principale obiettivo internazionale, di là dalle retoriche ufficiali, non sembra essere lo sviluppo sostenibile del Paese, bensì la sua stabilizzazione, innanzitutto per bloccare i fenomeni causa di instabilità internazionale (scontri armati, profughi, criminalità organizzata, ecc.).

In questo clima, può mancare una delle condizioni che influiscono sull’efficacia degli interventi, ovvero la percezione da parte della collettività locale che i cambiamenti politici ed istituzionali richiesti dalla comunità internazionale sono processi di policy legittimi e condivisi, i quali non limitano ma al contrario consolidano la *ownership* nazionale. Se ciò non accade si determina una situazione paradossale in cui le élite locali, pur non avendo fiducia nei modelli di cooperazione regionali e nazionali e nell’efficacia del rispetto delle condizioni politiche ed economiche imposte dalla comunità internazionale, li attuano in modo opportunistico per non perdere le risorse economiche e politiche loro concesse.

Questa situazione può portare alla (ri)costruzione di uno Stato artificiale, in cui né le istituzioni né le prassi politiche rispecchiano l’identità della popolazione di cui dovrebbero essere espressione. Ciò, a sua volta, può produrre la delegittimazione della comunità internazionale, le cui promesse di sviluppo non appaiono credibili in mancanza di una chiara definizione dei modi e dei tempi del sostegno; la delegittimazione delle autorità locali, giudicate incapaci di far prevalere le priorità e i bisogni interni di crescita economica e ricostruzione sociale su quelli di sicurezza internazionale; la delegittimazione dell’intero processo di riabilitazione, complessivamente considerato un meccanismo di coercizione, che produce l’effetto perverso di indebolire la partecipazione democratica dei governati e le capacità istituzionali dei governanti.

Trasferire integralmente e meccanicamente il modello occidentale, quindi, non può essere considerato una scorciatoia per l’istituzionalizzazione di buone pratiche di governance. Ciò infatti acuisce il problema dell’artificialità, ovvero crea delle istituzioni politiche artificiali che ignorano le limitazioni sociali ed economiche alle soluzioni

ideali che vorrebbero imporre, poiché coloro i quali sono coinvolti nel processo di policy hanno scarsa conoscenza e poche relazioni con la società nel suo complesso (Chandler, 2004).

Invece, la riabilitazione, specialmente con riferimento al rispetto dello stato di diritto e al funzionamento delle istituzioni politiche e giudiziarie, per essere efficace presuppone un notevole investimento nell'adeguamento culturale, ovvero nella definizione e nella condivisione di valori e di norme democratiche, ossia regole che siano capaci di sostenere le riforme politiche ed economiche necessarie a risolvere le cause strutturali del conflitto senza provocare una crisi di rigetto da parte della cultura politica locale.

In queste situazioni una delle maggiori difficoltà della comunità internazionale è quella di individuare attori locali legittimati a negoziare le basi della nuova *governance*. Come ricordato, uno dei danni principali inflitti dai conflitti è la delegittimazione della classe dirigente e la dispersione delle capacità della società civile. Alla mancanza di interlocutori locali legittimati, si aggiunge, poi, laddove è stato possibile individuare attori locali adatti, la difficoltà di definire meccanismi in grado di garantire una partecipazione inclusiva di gruppi politici e sociali, fortemente polarizzati e contrapposti (Higazi, 2003).

Tale investimento, inoltre, deve essere in qualche modo legittimato e ricompensato. Per questi Paesi l'incentivo principale per le riforme è tuttora rappresentato dalla prospettiva di finanziamenti di lungo periodo.

Una possibile soluzione ai problemi di imposizione esterna e di delegittimazione a cui va incontro l'intervento internazionale può essere individuata nella valorizzazione del dialogo con la società civile, la quale rimane, pur nella difficoltà di individuare interlocutori in contesti assai differenti da quelli occidentali, uno dei più importanti fattori di sviluppo in termini di contributo umano e di esperienze.

I destinatari più immediati del dialogo politico sono ancora le autorità nazionali del Paese interessato, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni non-governative a base nazionale ed estera che intervengono nel territorio. Manca spesso un luogo di ascolto e di incontro tra la comunità internazionale e la società civile del luogo. Ciò incide negativamente in quanto il dialogo tra gli attori pubblici e privati

può essere di aiuto nel costruire il consenso sulle priorità da realizzare e può rafforzare il senso di possesso dell'intero processo di riforma, dando voce alle popolazioni nelle decisioni che riguardano le loro vite. Inoltre il dialogo può aiutare i donatori internazionali ad individuare l'attore locale che, per le sue capacità istituzionali e per i suoi interessi specifici, si trova nelle condizioni migliori per contribuire alla riabilitazione con un dato servizio.

Sempre più la comunità internazionale e in particolare le Nazioni Unite, dovrebbero sostenere progetti che favoriscano il coinvolgimento della società civile. Ciò può essere ottenuto decentrando le responsabilità nella programmazione e nella gestione degli interventi e, infine, "traducendo" in modo condivisibile dagli attori locali i codici culturali e comportamentali internazionali.



## Appendice - Il sistema delle Nazioni Unite e la riabilitazione post-conflitto

Le Nazioni Unite operano negli interventi di riabilitazione attraverso diversi Dipartimenti, agenzie e programmi. A questi si aggiungono i Tribunali penali internazionali creati *ad hoc*.

Ogni dipartimento e/o agenzia svolge un ruolo specifico in attuazione della propria missione istituzionale, collaborando con gli altri attori internazionali e nazionali operativi sul territorio interessato. Per esempio, il Dipartimento per le operazioni di peacekeeping (DPO) si occupa principalmente della riforma del settore sicurezza. Il Dipartimento per gli Affari politici (DPA) interviene nella ricostruzione del sistema politico-istituzionale. L'Alto Commissariato per i Rifugiati (UNHCR), in collaborazione con il Programma Alimentare Mondiale (WFP), si occupa del rientro e della sistemazione dei profughi e dei rifugiati.

La riabilitazione si configura come un "gioco di squadra", che richiede abilità diplomatiche, capacità militari, competenze politiche ed economiche. In questo gioco, le Nazioni Unite e le sue agenzie rappresentano idealmente la squadra migliore per guidare la riabilitazione. Nessun altro attore, nazionale o internazionale (compresa la Nato e l'Unione Europea), possiede tutti i tipi di *expertise* di cui le agenzie delle Nazioni Unite possono avvalersi. Pertanto, esse sono capaci di progettare e attuare progetti differenti che spaziano dalla riabilitazione politica, alla ricostruzione materiale delle infrastrutture, passando per la riconciliazione nazionale (Forman, 2006).

La tabella 2 classifica le strutture, di cui nel seguito è fornita una breve descrizione delle finalità e delle attività, in base al settore principale di intervento.

**Tabella 2 Le agenzie delle Nazioni Unite e i settori della riabilitazione post-conflitto**

Settori	Agenzie													
	PBC	UNHCR	WHO	UNDP	UNESCO	FAO	WFP	UNICEF	UNFPA	UNICRI	ILO	DPKO	DPA	TRIBUNALI
Sicurezza				•					•	•		•	•	•
Politico-istituzionale				•					•	•			•	
Economico-finanziario				•							•			
Socio-assistenziale		•	•	•	•	•	•	•			•			
Socio-culturale				•	•	•	•	•						

Archivio Disarmo, *La riabilitazione post-conflitto*, Roma, 2007.

## 1. UNHCR – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) fornisce protezione internazionale e assistenza materiale ai rifugiati e persegue soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione. L'UNHCR è stato istituito nel dicembre del 1950 dall'Assemblea Generale per soccorrere i profughi in Europa all'indomani della seconda guerra mondiale.

Nel corso dei decenni seguenti, con l'aumentare del numero dei rifugiati in tutto il mondo, il suo mandato è stato rinnovato ed ampliato ed oggi l'UNHCR assiste i rifugiati *stricto sensu*, ossia coloro che per sfuggire a guerre e persecuzioni sono stati costretti ad abbandonare il proprio Paese d'origine, ma anche i richiedenti asilo, i rifugiati rimpatriati e gli sfollati interni, ossia coloro che sono stati costretti ad abbandonare le loro abitazioni ma sono rimasti all'interno dei confini del proprio Paese.

L'UNHCR s'impegna affinché venga garantito il rispetto dei loro diritti umani fondamentali, la loro possibilità di richiedere asilo nel Paese in cui si trovano e affinché essi non vengano rinviati contro il proprio volere in Paesi in cui abbiano motivo di temere persecuzioni. L'Agenzia promuove accordi internazionali sui rifugiati e controlla che i governi agiscano in conformità al diritto internazionale. Inoltre, l'UNHCR fornisce assistenza umanitaria, distribuendo aiuti d'emergenza (cibo, acqua, cure mediche), predisponendo alloggi d'emergenza e, in alcuni casi, promuovendo l'istruzione scolastica nei campi profughi.

Per meglio assolvere alla sua missione istituzionale, l'UNHCR ha sviluppato, in stretta collaborazione con le altre agenzie delle Nazioni Unite, il *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, ovvero una strategia che, da un lato, assiste i Paesi che ospitano un gran numero di rifugiati, e, dall'altro, i rifugiati attraverso il loro inserimento, a livello economico e sociale, nel contesto locale che li ospita (Jallow e Malik 2004). Parte fondamentale di questa strategia è l'avvio dei "4Rs Programmes", che hanno l'obiettivo di :

- sviluppare un approccio integrato (che interessi tutti gli attori, dai rifugiati alle istituzioni, nelle diverse fasi di recupero dei Paesi coinvolti in un conflitto);
- creare una struttura che favorisca la collaborazione istituzionale e l'implementazione delle politiche di reintegrazione;
- promuovere uno approccio condiviso a livello internazionale che sia quanto più adattabile ai contesti locali.

Le 4R indicano: il *rimpatrio*, inteso come il libero e volontario ritorno dei rifugiati nei loro Paesi di origine in condizione di completa sicurezza e nel rispetto della dignità umana; la *reintegrazione*, intesa come capacità dei rifugiati rimpatriati di sviluppare le condizioni politiche, economiche, giuridiche e sociali necessarie per la loro vita, per il loro sostentamento e per il rispetto della dignità umana; la *riabilitazione*, intesa come la ricostruzione delle infrastrutture sociali ed economiche distrutte durante un conflitto; ed infine la *ricostruzione*, intesa

come istituzione di un (nuovo) ordine politico e come potenziamento delle capacità produttive necessarie allo sviluppo sostenibile del Paese (Jallow e Malik 2004 : 42).

Secondo l'UNHCR, la promozione dei *4Rs Programmes* in Paesi devastati dalla guerra se realizzati in partnership con altri attori – Agenzie delle Nazioni Unite, Banca Mondiale, governi e ONG – permettono di raggiungere altri importanti risultati quali l'insediamento di un governo locale basato sui principi democratici, la protezione dei diritti della comunità, il miglioramento delle infrastrutture, dei servizi sociali e dell'accesso ad essi, la riconciliazione tra le parti in conflitto, un miglior uso delle risorse disponibili.

Nel 2002 e 2003 l'UNHCR, in stretta collaborazione con UNDP, Banca Mondiale e UNCT ha avviato 4R programmi pilota in quattro Paesi: Afghanistan Eritrea, Sierra Leone e Sri Lanka. I Programmi avviati hanno dimostrato, secondo il rapporto dell'Alto Commissariato, che la struttura elaborata costituisce un'effettiva guida alla formulazione di strategie e programmi e rappresenta un buon meccanismo per colmare il *gap* tra gli aiuti di primo soccorso e lo sviluppo vero e proprio.

L'Italia ricopre un ruolo importante nell'attività dell'UNHCR, attraverso un ufficio di rappresentanza, presente in Italia fin dal 1952, ma soprattutto attraverso l'Unione Europea. In particolare, nel 2000 l'Unione Europea ha creato il Fondo europeo per i rifugiati al fine di riunire in un unico strumento le azioni in materia di integrazione e quelle relative all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli sfollati. Istituito in un primo momento per un quinquennio (2000-2004), il Fondo è stato rinnovato per altri sei anni (2005-2010)<sup>48</sup>.

## 2. WHO – Organizzazione Mondiale della Sanità

L'Organizzazione Mondiale della Sanità è l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata per la salute. Fondata nell'aprile del 1948, l'OMS ha lo scopo di promuovere il raggiungimento da parte di tutte le popolazioni del livello più alto possibile di salute, definita come condizione di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non soltanto come assenza di malattia o di infermità. Così inteso, il concetto di salute è strettamente collegato a quelli di pace e sicurezza.

Tra le più significative delle ben 22 funzioni attribuite all'OMS si ricordano:

- assistenza ai governi che ne facciano richiesta per migliorare i servizi sanitari;
- assistenza tecnica e aiuto di emergenza su richiesta o accettazione dei governi;
- attività di stimolo alla prevenzione, alla promozione del progresso in tutte le materie connesse con quella sanitaria;
- promozione della cooperazione scientifica;

---

<sup>48</sup> Decisione del Consiglio, del 28 settembre 2000, GU L. 252 del 06.10.2000; Decisione del Consiglio del 2 dicembre 2004, Gazzetta Ufficiale L 381 del 28.12.2004.

- promozione di convenzioni e regolamenti, e raccomandazioni in materia di sanità internazionale;
- tutela della salute della madre e del bambino;
- impulso alla ricerca, all'informazione e alla formazione professionale;
- sviluppo di standard internazionali per quanto concerne prodotti alimentari, biologici, farmaceutici e similari.

Nello svolgimento delle sue funzioni, l'Organizzazione agisce come autorità di direzione e coordinamento, in particolare assicura la realizzazione di un'effettiva collaborazione con le Nazioni Unite, con gli Istituti Specializzati, con le amministrazioni sanitarie statali, con gruppi professionali e con altre organizzazioni.

L'attività dell'OMS nelle situazioni post-conflitto è rivolta prevalentemente alla ricostruzione del sistema sanitario nazionale, su basi nuove più moderne ed efficaci. La ricostruzione post-conflitto può rappresentare un'opportunità unica per riconsiderare l'intero sistema sanitario, sia perché l'atmosfera di cambiamento generata da un conflitto riduce le naturali resistenze volte al mantenimento dello *status quo*, sia per l'afflusso di ingenti capitali da spendere per le strutture, le attrezzature e la formazione del personale medico e non medico (Pavignani, 2003).

Le priorità strategiche dell'OMS nelle situazioni post-conflitto sono :

- l'espansione dell'assistenza sanitaria e la somministrazione delle cure a tutta la popolazione;
- il miglioramento delle cure sanitarie e delle strutture attraverso il coinvolgimento della popolazione, dei tecnici e dei professionisti locali;
- l'adozione da parte del Paese di nuovo modelli per l'assistenza sanitaria se quelli esistenti risultano superati rispetto ai cambiamenti intervenuti nell'ambiente.

È parte della più ampia assistenza sanitaria la riabilitazione psicologica delle vittime del conflitto. Gli stupri, le violenze, la povertà, la distruzione delle proprie abitazioni e di tutti i servizi di assistenza sociale – condizioni che accompagnano regolarmente una guerra – hanno un impatto distruttivo sul futuro di donne, uomini e bambini (AA.VV. 2000).

L'Italia è membro dell'OMS dall'11 aprile 1947 e partecipa alle attività dell'Organizzazione attraverso il Centro Europeo Ambiente e Salute, istituito all'interno dell'OMS-Europa al termine della prima Conferenza ministeriale su ambiente e salute (1989). Il Centro è composto da due uffici, situati a Roma e a Bonn (Germania). In aggiunta alle risorse OMS e a diverse donazioni, l'ufficio di Roma è sovvenzionato dal Governo italiano, a copertura dei costi operativi, di parte del personale e di alcune attività.

La Cooperazione Italiana del Ministero degli Affari Esteri (DGCS) ha inoltre avviato negli anni diversi programmi di ricostruzione del servizio sanitario : il sostegno al Programma OMS di supporto al sistema sanitario locale nel periodo

1996-2000 in Bosnia Erzegovina (DGCSa 2005) e, più recentemente, lo stanziamento di 7,5 milioni di euro nel settore socio sanitario afghano per il sostegno alle fasce più deboli della popolazione e per la fornitura di aiuti di emergenza (DGCSb 2005).

### 3. UNDP – Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo

Il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (*United Nations Development Programme*) è un'organizzazione internazionale con sede centrale a New York nata il 1 gennaio 1966 dalla fusione del Programma ampliato di assistenza tecnica e del Fondo speciale delle Nazioni Unite.

Il primo era stato istituito il 16 novembre 1949 per promuovere il progresso economico dei Paesi sottosviluppati. Il secondo era stato istituito il 1 gennaio 1959 come Fondo speciale separato dell'ONU, formato dai contributi volontari degli Stati membri, degli istituti specializzati e dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, ed era destinato a finanziare studi preliminari (sulle possibilità economiche di un Paese o di un settore economico e sulle risorse naturali e l'attrezzatura tecnica) in vista della valutazione delle domande di finanziamento presentate dagli Stati membri.

Il nuovo programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo continua e combina le finalità e i metodi delle precedenti due iniziative, operando sotto il controllo del Consiglio Economico e Sociale e dell'Assemblea Generale. I progetti di sviluppo e i programmi per la loro preparazione, nonché la destinazione dei fondi relativi sono esaminati e approvati a maggioranza dal Consiglio d'Amministrazione, formato dai rappresentanti di 48 Stati membri, di cui 27 vengono scelti fra Paesi in via di sviluppo e 21 tra quelli a economia avanzata.

L'UNDP rappresenta la più importante fonte multilaterale di sussidi per lo sviluppo umano sostenibile e coordina la maggior parte dell'assistenza tecnica fornita dalle Nazioni Unite.

Il 5 febbraio 2001, l'UNDP riafferma il proprio ruolo chiave nella fase di ricostruzione post-conflitto riservando una propria sezione alla prevenzione delle crisi e alla riabilitazione: l'Ufficio per la Crisi la Prevenzione e il Recupero (BCPR)<sup>49</sup>

Le strategie dell'UNDP per assicurare un pronto recupero nella fase della transizione tra l'emergenza e lo sviluppo si fondano sul principio del ripristino delle capacità di governi e comunità di avviare i processi di ricostruzione e riprendersi dalle crisi prevenendone di nuove. Scopo dell'UNDP, quindi, non è tanto intervenire nella fase di emergenza, quanto fornire un aiuto per far sì che l'emergenza rappresenti la fase di avvio di un programma di sviluppo a lungo termine. Pertanto, l'UNDP interviene nei processi di primo soccorso, ricostruzione economica, sicurezza, coesione sociale e riconciliazione, governi di transizione.

---

<sup>49</sup> UN doc. DP/2002/2

L'Italia è un partner importante dell'UNDP nell'affrontare le sfide globali della lotta alla povertà e della buona amministrazione. A partire dal 1999, il Ministero degli Affari Esteri italiano e l'Ufficio per la prevenzione delle crisi e il recupero hanno collaborato per rispondere ai bisogni dei Paesi che uscivano da situazioni di crisi e per rendere possibile la transizione verso uno sviluppo sostenibile. In particolare il BCPR e l'Ufficio Emergenze per la cooperazione italiana hanno dato vita ad un programma di interventi congiunti per garantire idonee capacità di risposta in situazioni post-conflitto e far seguire alle iniziative di emergenza anche interventi di recupero. Tali programmi sono stati attuati in Eritrea, nelle Molucche, nella Repubblica Federale Jugoslava, nell'ex Repubblica Jugoslava della Macedonia, in Sierra Leone e in Afghanistan.

Ad esempio, in Afghanistan, tra la fine del 2001 e gli inizi del 2002, il Governo Italiano ha contribuito con 3.200.000 Euro al Fondo (AIAF) creato dall'UNDP a sostegno dell'Autorità Interinale afgana e alla convocazione della Loya Jirga. Inoltre l'Italia ha stanziato 8,1 milioni di Euro a favore del progetto dell'UNDP per la riabilitazione e lo sviluppo delle comunità locali in Afghanistan, attualmente in fase di realizzazione. Anche prima di tali iniziative, peraltro, alla luce della difficile situazione esistente in Afghanistan, nel corso del biennio 2000-2001 l'Ufficio Emergenze della Cooperazione in collaborazione con il BCPR dell'UNDP aveva già intrapreso varie attività.

Inoltre, l'Italia si è assunta il compito di riorganizzare la Giustizia afgana, sostenendola nell'ambito accademico, professionale, finanziario e logistico. A questo fine la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri si è impegnata, nel 2003 e 2004, con uno sforzo finanziario nell'ordine di 10 milioni di euro l'anno che prevedeva interventi nei tre filoni della redazione e aggiornamento dei testi normativi, della formazione degli operatori del diritto e della riabilitazione delle strutture.

Nel biennio 2004-2006 l'impegno finanziario italiano è ammontato a 20 milioni di euro con l'obiettivo di mettere in moto il processo di riforma dell'intero sistema giudiziario afgano, attraverso l'individuazione e la riabilitazione di un certo numero di strutture (giudiziarie e penitenziarie), e la formazione di personale adeguato per riportare a Kabul lo stato di diritto.

#### *4. UNESCO - Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*

L'UNESCO è stata fondata dalle Nazioni Unite nel 1946 per incoraggiare la collaborazione tra le nazioni nei settori dell'educazione, della scienza, della cultura e della comunicazione.

Sono membri dell'UNESCO 191 Paesi più 6 membri associati. Il quartier generale dell'UNESCO è a Parigi ed opera programmi di scambio educativo, scientifico e culturale da 60 uffici regionali sparsi per tutto il mondo. I progetti sponsorizzati dall'UNESCO comprendono programmi scientifici internazionali;

programmi di alfabetizzazione e di formazione degli insegnanti; progetti regionali e di storia culturale; cooperazione internazionale per assicurare il patrimonio culturale e naturale del pianeta e per la conservazione dei diritti umani.

Nell'ambito della riabilitazione post-conflitto, l'UNESCO si occupa principalmente della ricostruzione del sistema educativo, della promozione e la tutela del patrimonio culturale e naturale a rischio e la ricostruzione e promozione di mezzi di comunicazione di massa indipendenti.

#### *4.1 Ricostruzione del sistema educativo*

Secondo l'UNESCO, le situazioni di ricostruzione post-conflitto costituiscono un'occasione unica per riorganizzare il sistema educativo, allo scopo di promuovere l'armonia sociale e lo sviluppo nazionale sostenibile attraverso la formulazione di programmi di studio che riconoscano pari dignità alle differenti tradizioni culturali presenti nel Paese, la stesura di nuovi testi scolastici esenti da messaggi che inducono alla divisione, all'odio ed all'intolleranza etnica o religiosa e che, al contrario, presentino modelli positivi di comportamento pacifico e di risoluzione dei conflitti.

L'UNESCO interviene nelle aree di crisi attivando un programma di educazione (PEER - *Programme for Education for Emergencies and Reconstruction*)<sup>50</sup>, che tra i suoi obiettivi annovera: sviluppo istituzionale a livello nazionale, regionale e locale; formazione di base; formazione secondaria; formazione professionale; formazione degli insegnanti e istruzione superiore; elaborazione delle linee guida per lo sviluppo del sistema educativo

L'UNESCO ha prodotto inoltre il TEP (Teacher Emergency Package): un kit di materiali per i ragazzi e una metodologia per l'insegnamento base della lingua e della matematica. Ogni TEP contiene libri di testo, manuali per l'insegnamento, penne, matite, lavagne.

#### *4.2 Protezione del patrimonio culturale*

La salvaguardia dei monumenti e degli insediamenti storici si è affermata in tempi recenti come concetto universale in grado di promuovere e conservare la diversità culturale del genere umano. Durante un conflitto la distruzione delle opere storiche, artistiche e religiose del nemico costituisce una delle armi maggiormente usate per colpire la fonte del passato e la memoria collettiva del "nemico", elementi indispensabili alla vita sociale (Archivio Disarmo, 2003). La promozione del patrimonio e della diversità culturale in tutte le attività di ricostruzione post-conflitto pone quindi una base essenziale per il dialogo, la riconciliazione sociale, il rispetto dei diritti umani e la stabilità sociale.

---

<sup>50</sup> Il PEER è stato attivato per la prima volta in Somalia nel 1993 e, successivamente nel Corno d'Africa, nella regione dei Grandi Laghi, in Angola, Burundi, Mozambico, Guinea, Haiti, Afghanistan, Bosnia-Erzegovina.

Dalla metà degli anni novanta l'UNESCO, in collaborazione con partner pubblici e privati, ha ricoperto un ruolo chiave nel coordinamento di complesse operazioni svolte a tutela del patrimonio culturale danneggiato o a rischio di danneggiamento durante un conflitto. In particolare, ha avviato diversi progetti per la salvaguardia del patrimonio culturale attraverso la formazione di personale specializzato in loco (Cambogia, Afghanistan, Iraq e Sudan), la protezione di siti archeologici (Angkor, Bamiyan e Jam), la ricostruzione di edifici storici, di monumenti (il Ponte di Mostar) e di musei (Museo di Kabul e Ghazni, Museo di Baghdad, Museo nazionale di Khartoum), e il supporto ad istituti culturali (Centro per la conservazione regionale di Baghdad).

L'UNESCO svolge anche un'importante attività di assistenza alle istituzioni locali nella valutazione dei danni subiti nel corso di un conflitto. A questo proposito, durante l'ultima guerra in Libano, il Direttore generale dell'UNESCO – Koïchiro Matsuura – ha convocato l'Unità operativa per il Medio Oriente per organizzare il futuro contributo dell'Organizzazione alla ricostruzione del Paese, sottolineando il grave rischio corso dai siti archeologici di Baalbek e Tiro<sup>51</sup>. In seguito, è stata organizzata una missione, condotta nel settembre 2006 da Mounir Bouchenaki, Direttore generale dell'ICCROM (*Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Monuments*) per valutare, in concerto con il Ministro libanese per i Beni Culturali, i danni arrecati ai siti di Tiro, Baalbeck, Byblos e Saida<sup>52</sup>.

#### *4.3 Promozione di media indipendenti*

La libertà di espressione e la presenza di media indipendenti sono elementi fondamentali nelle fasi di ricostruzione sociale e riconciliazione. L'UNESCO ha promosso, a questo proposito, diversi progetti volti alla tutela della libertà di espressione, alla costruzione di stazioni radio, alla diffusione del collegamento internet. Ad esempio, in un contesto complesso quale l'Iraq, l'Organizzazione ha sostenuto iniziative locali per la difesa della libertà di espressione e dei diritti umani adoperandosi affinché tali principi fossero inseriti nel nuovo testo costituzionale.

L'UNESCO si occupa anche di affiancare gli uffici stampa nel rafforzamento del loro ruolo all'interno della società civile (come in Ruanda, Burundi e Liberia) e di formazione professionale per i giornalisti (Afghanistan, Liberia, Repubblica Democratica del Congo e Ruanda).

---

<sup>51</sup> Office of the Spokeswoman Flash, *31 July, Koïchiro Matsuura, Director-General of UNESCO, convened a Special Session of the UNESCO Task Force on the Middle East to discuss the current crisis in Lebanon*. info n° 125-2006.

<sup>52</sup> Office of the Spokeswoman Flash, *Special session of the UNESCO Middle East Task Force on UNESCO's further contribution to the early recovery and reconstruction efforts in Lebanon*, info n° 133-2006.



L'Italia collabora alle attività dell'UNESCO attraverso La Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO, istituita nel 1950, che ha lo scopo di favorire la promozione, il collegamento, l'informazione, la consultazione e l'esecuzione dei programmi UNESCO in Italia.

#### 5. FAO – Organizzazione per l’Alimentazione e l’Agricoltura

La FAO ha come scopo principale quello di raggiungere in tutto il mondo la sicurezza alimentare. Ciò significa che ogni essere umano, in qualunque momento della sua esistenza, dovrebbe avere la possibilità di disporre di cibo, adatto alle proprie necessità e alle proprie abitudini alimentari, in quantità tali da poter svolgere una vita salutare.

L'Organizzazione è stata fondata nel 1945 e insediata a Roma nel 1951, ne fanno parte 188 Paesi più l'Unione Europea. Il programma di lavoro e il bilancio vengono approvati dalla Conferenza degli Stati Membri che si riunisce ogni due anni a livello ministeriale. Tali riunioni sono anche un forum indipendente nel quale i Paesi membri possono confrontarsi su temi di particolare importanza.

La FAO è rappresentata all'esterno dal Direttore generale, che viene eletto dalla conferenza con un mandato di 6 anni; la conferenza, inoltre, elegge i 49 membri del Consiglio, l'organo esecutivo della FAO. Il Consiglio è diviso in 8 dipartimenti: Affari Generali e Informazione; Agricoltura, Bio-Sicurezza, Nutrizione e Protezione del Consumatore; Amministrazione e Finanze; Cooperazione Tecnica; Economia e Statistiche; Foreste; Pesca; Sviluppo Sostenibile.

Gli interventi della FAO, in questo settore, sono coordinati da un'apposita divisione del dipartimento Cooperazione Tecnica, chiamata "operazioni d'emergenza e riabilitazione" (*Emergency Operations and Rehabilitation Division*) e sono finanziati principalmente da donazioni "extrabudget", cioè donazioni che i singoli governi o enti fanno in seguito ad eventi catastrofici.

Per colmare il *gap* tra l'emergenza e lo stanziamento dei fondi, è stato creato il fondo speciale per l'emergenza e le attività di riabilitazione (*Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities – SFERA*), operativo dall'aprile del 2004, che permette la mobilitazione dei fondi in tempi molto brevi.

Nelle situazioni post-conflitto opera per il ripristino delle condizioni minime di produzione agricola necessarie alla sussistenza e allo scambio, poiché scopo da raggiungere non è solo quello di alleviare le sofferenze della popolazione, ma soprattutto quello di riavviare il mercato. L'Organizzazione, quindi, fornisce aiuti alimentari ma anche semi, fertilizzanti e attrezzi per l'agricoltura, la pesca e l'allevamento. Quando possibile tutti i materiali sono acquistati localmente, così da attivare il mercato ed evitare, allo stesso tempo, di fornire prodotti inadatti alla zona.

Nel medio e nel lungo periodo la FAO interviene affinché alle popolazioni siano portate conoscenze e materiali tali da renderle autosufficienti e indipendenti

dagli aiuti alimentari e più forti nel caso in cui si dovesse ripresentare un'emergenza. Pertanto la FAO punta molto sulla differenziazione delle risorse, facilitando l'accesso al microcredito e investendo sulla formazione della popolazione<sup>53</sup>.

Per incrementare l'efficacia dell'assistenza, è fondamentale essere in possesso del maggior numero possibile di informazioni riguardanti la zona d'intervento: gli usi, i costumi e le tradizioni delle popolazioni. Pertanto la FAO svolge anche attività di ricognizione e di raccolta di informazioni, mandando sul campo i propri esperti e coinvolgendo gli stakeholder locali.

Il governo italiano ha approvato nel 2004 lo stanziamento di 40 milioni di dollari per finanziamenti extra-budget dei progetti gestiti dalla FAO. Il primo accordo è stato stipulato nel 1979, da allora sono stati spesi 600 milioni di dollari in più di 70 Paesi. Per quanto riguarda le attività di emergenza e riabilitazione, dal 1994 l'Italia ha finanziato 49 progetti, la maggior parte dei quali (37) concentrati in Africa. Al momento il nostro governo sta finanziando 13 progetti, divisi tra Africa e America Latina.

Il nostro Paese riveste un ruolo molto importante nell'ambito del Programma di Cooperazione Decentrata. Nel settembre 2002, infatti, il Ministero degli affari esteri ha stipulato un accordo con la Divisione per la Cooperazione e lo Sviluppo della FAO istituendo "*Italy-FAO Decentralized Cooperation Programme*" (IFDCP). L'accordo mira combattere la fame e la malnutrizione con interventi di cooperazione tra città, province o regioni. Per quanto riguarda l'Italia attualmente sono in corso progetti in Senegal, Rwanda e Brasile e molti altri sono in fase di programmazione.

## 6. WFP – Programma Alimentare Mondiale

Il Programma mondiale per il cibo è stato istituito nel 1963 in risposta a due eventi catastrofici: il terremoto che squassò l'Iran e l'uragano che devastò la Thailandia. Avrebbe dovuto operare in via sperimentale per un periodo di tre anni, ma da allora non ha mai smesso di funzionare. Anch'esso, come la FAO, ha sede a Roma e ha come mandato quello di combattere la fame nel mondo, ma agisce in particolar modo in situazioni d'emergenza.

Le sue operazioni mirano a salvare le vite degli strati della popolazione più colpiti dalla mancanza di cibo (ad esempio, i rifugiati); fermare i casi di acuta malnutrizione e migliorare la qualità di vita delle popolazioni più provate dando accesso ad una sufficiente quantità di alimenti; aiutare lo sviluppo accompagnando le popolazioni verso l'auto-sostentamento; rafforzare la capacità del governo, delle autorità e delle comunità locali di prevenire e gestire le possibili carenze alimentari della popolazione.

---

<sup>53</sup> L'Organizzazione attiva programmi specifici per tutti i target ai quali si rivolge: piccoli allevatori, pastori, pescatori, artigiani, rifugiati, ex - combattenti, casalinghe (specialmente coloro le quali sono affette da AIDS), organizzazioni non governative locali e anche i governi locali.

Gli interventi sono progettati in modo da permettere alle popolazioni colpite di vivere nel proprio territorio in condizioni soddisfacenti e, quindi, per evitare migrazioni di massa e contribuire alla ricostruzione del tessuto sociale.

Il WFP interviene solo in quelle emergenze che non riescono ad essere gestite dagli Stati coinvolti. La priorità è data ai Paesi a basso reddito e con un deficit alimentare (*low-income, food deficit countries – LIFDCs*), per i quali il WFP copre il 100% dei costi per la fornitura e la distribuzione degli aiuti alimentari e delle operazioni di emergenza (in alcuni casi queste ultime sono finanziate in parte anche dagli Stati in cui si interviene). Per gli Stati che non rientrano in questa categoria, l'intervento del WFP è valutato caso per caso, ma nella maggior parte delle volte i costi sono coperti dai governi nazionali.

In risposta ad una crisi o durante un'emergenza il WFP può svolgere diverse funzioni. Da un parte può fornire consigli e assistenza ai governi, alle agenzie e alle autorità locali coinvolte per la valutazione della crisi e delle modalità per ripristinare un livello adeguato di alimentazione.

Dall'altra può fornire cibo e assistenza direttamente alle popolazioni coinvolte, secondo modalità che meglio rispondono ai loro bisogni. In questo caso è organizzata un'operazione di emergenza (EMOP), approvata e avviata nel giro di una settimana, della durata massima di 24 mesi.

Nel caso in cui, trascorsi i 24 mesi, la condizione generale non sia migliorata, essa viene sostituita da una *Protracted Relief and Recovery Operation (PRRO)*. Un'operazione del genere è pianificata almeno 6 mesi prima della scadenza dell'operazione di emergenza, tempo necessario per l'approvazione della stessa e la mobilitazione dei fondi necessari. La durata è variabile, ma non può superare i tre anni. Una PRRO può prevedere interventi più mirati come:

- il programma *food for education*, che prevede la distribuzione di cibo in cambio delle frequentazione delle scuole da parte di ragazzi e ragazze, in modo da aiutare il processo di normalizzazione della società dopo la crisi;
- i programmi *food for work/recovery*, cioè la fornitura di cibo in cambio della frequentazione di corsi di reinserimento o di formazione per donne, ragazzi e ex combattenti o della ricostruzione delle infrastrutture danneggiate e del riavviamento delle piantagioni. Si riceve cibo in cambio di un lavoro scelto dagli stessi gruppi per i quali il programma viene lanciato, senza che ciò debba ledere l'agricoltura o lo sviluppo di lungo periodo, in modo da riavviare anche l'economia della comunità;
- l'assistenza alimentare ai rifugiati.

Un'attenzione particolare è rivolta alla parte delle popolazione maggiormente vulnerabile, quali le donne, i bambini, i rifugiati e i profughi, per favorirne il reinserimento, l'accesso a tutte le risorse e la non discriminazione.

## 7. UNICEF – Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia

Il Fondo per l'Infanzia è stato istituito dalle Nazioni Unite nel 1946 per alleviare le sofferenze dei bambini europei dopo la seconda guerra mondiale. Quattro anni più tardi il suo mandato è stato esteso ai Paesi in via di sviluppo e nel 1953 diventa un fondo permanente delle Nazioni Unite a durata illimitata. Attualmente, l'Unicef offre assistenza a orfani, ex – combattenti, schiave sessuali, ma anche solo bambini traumatizzati dall'esperienza della guerra.

L'UNICEF trova la sua legittimazione giuridica nella Dichiarazione Universale per i Diritti del Fanciullo del 1959 e nella Convenzione per i Diritti del Bambino (1989), il trattato che registra il maggior numero di adesioni al livello mondiale. La sua missione istituzionale è quella di operare affinché ogni bambino sia protetto dai pericoli, sia trattato equamente e gli sia garantito il diritto alla salute, al proprio nome, all'educazione. Più nello specifico l'UNICEF lavora per dare a tutti i bambini la migliore aspettativa di vita possibile, per aiutarli a sopravvivere anche da soli, per portarli a scuola e per proteggerli soprattutto in caso di emergenza<sup>54</sup>.

Le linee guida dell'intervento dell'UNICEF nelle emergenze sono state codificate nel documento *Core Commitments for Children in Emergencies*, costruito in base all'esperienza accumulata sul campo nel corso degli anni.

Secondo quanto dichiarato nel documento, nelle prime 48–72 ore l'UNICEF, insieme alle altre agenzie ONU, ai governi e alle comunità locali, conduce delle ricerche per valutare l'entità della crisi e poter programmare gli interventi urgenti e più adatti per le donne e i bambini coinvolti. I primi interventi prevedono: la vaccinazione dei bambini dai 6 ai 14 anni; la distribuzione di medicinali essenziali, di vitamina A, di un kit di primo soccorso per le emergenze e di prodotti ad alto contenuto nutritivo. Viene inoltre erogata acqua potabile e le popolazioni ricevono gli strumenti necessari alla purificazione della stessa. Il personale medico procede all'identificazione, alla registrazione e allo screening medico dei bambini, con particolare attenzione per quelli al di sotto dei 5 anni e per le ragazze adolescenti. Viene istituita una rete di controllo per prevenire gli abusi e lo sfruttamento dei bambini e si procede all'individuazione di luoghi dove bambini e ragazzi possono andare a scuola.

Una volta che l'emergenza è stata tamponata si progettano interventi più a lungo raggio per prevenire la disgregazione del nucleo familiare cercando di ricongiungere i bambini ai propri cari. A favore degli orfani o di coloro per i quali non è stato possibile rintracciare dei parenti vengono approntati degli spazi adatti alle loro esigenze; gli ex bambini soldato e le bambine sfruttate come schiave

---

<sup>54</sup> Nel sito web dell'UNICEF si legge che negli ultimi 10 anni, più di 2 milioni di bambini sono morti a causa dei conflitti e più di tre milioni sono rimasti seriamente feriti o mutilati. Circa 20 milioni di bambini sono stati costretti a lasciare le proprie case e sono più di un milione gli orfani o coloro i quali sono stati separati dalle loro famiglie. Senza contare che si stima che circa 300 mila bambini soldato, sotto i 18 anni, siano coinvolti in più di 30 conflitti nel mondo (Bertozzi, 2003).

sessuali vengono inseriti in programmi specifici che li aiutino a superare il trauma della guerra e permettano loro un reinserimento nella società.

Un'attenzione particolare viene riservata all'educazione scolastica e non solo. Il ritorno a scuola è uno dei modi per normalizzare la situazione e per dare ai bambini e ai ragazzi la possibilità di un futuro migliore. Essi seguono anche programmi di *Mine Risk Education* e di educazione igienico-sanitaria, alimentare e di prevenzione nei confronti dell'HIV/AIDS. Il sistema di monitoraggio viene sistematizzato per riportare ed evitare gli abusi e lo sfruttamento dei bambini, in alcuni casi si negozia anche affinché i bambini soldato vengano lasciati liberi.

Tutte le attività sono coordinate dall'ufficio per i programmi d'emergenza (UNICEF's Office for Emergency Programmes –EMOPs), che ha sede a New York e a Ginevra, per ciò che riguarda la ricerca del personale, dei fondi e dei donatori, le relazioni con le altre agenzie e i problemi tecnici.

L'EMOPs si avvale del supporto del centro per le operazioni (UNICEF's Operations Centre – OPSCEN), che raccoglie informazioni sull'andamento delle crisi e delle emergenze umanitarie nel mondo 24 ore su 24.

#### 8. UNFPA – Fondo per la Popolazione delle Nazioni Unite

Il Fondo per la popolazione delle Nazioni Unite è stato istituito nel 1969 con il nome di *United Nations Fund for Population Activities* da cui è rimasto l'acronimo UNFPA. Inizialmente amministrato dall'UNDP, nel 1971 è stato posto direttamente sotto la tutela dell'Assemblea Generale acquisendo uno *status* pari a quello dell'UNDP o dell'UNICEF.

Nel 1993 gli organi governativi dei tre fondi sono stati elevati al rango di organi esecutivi, facenti capo al Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC). Per l'UNFPA esso è composto da 36 membri distribuiti secondo la provenienza geografica: 8 dall'Africa, 7 dall'Asia e Pacifico, 5 dall'America Latina e Caraibi, 4 dagli Stati dell'Europa dell'Est e 12 dall'Europa Occidentale.

La missione del fondo è quella di promuovere il diritto di ogni essere umano ad avere una vita salutare e con una buona serie di opportunità, ad essere trattati con dignità e rispetto. L'UNFPA raccoglie dati sullo stato della popolazione mondiale e li fornisce ai governi affinché essi possano approntare delle politiche efficaci per contrastare la povertà e favorire uno sviluppo sostenibile.

I programmi d'intervento sono presenti in 140 Paesi, distribuiti in 4 grandi regioni: Stati Arabi, Europa e Asia Centrale, Asia e Pacifico, America Latina e Caraibi e Africa Sub – Sahariana. Le tre grandi aree d'intervento del fondo sono: lo sviluppo sostenibile, la parità tra i sessi e la salute riproduttiva, ma visti in un'ottica integrata nella quale il miglioramento delle condizioni in una delle aree è funzionale allo sviluppo delle altre.

Un evento catastrofico, come può essere un conflitto, incide profondamente sulla salute riproduttiva dell'intera società, in quanto donne e bambini sono gli

elementi più deboli e più esposti nel momento in cui un sistema collassa. La violenza sulle donne è vista come un'arma violenta contro il nemico, di conseguenza gli stupri e gli abusi aumentano notevolmente, portando con loro un grave fardello di disagio psicologico, gravidanze indesiderate e la trasmissione di gravi e pericolose malattie come l'AIDS. In questi casi l'UNFPA interviene fornendo trattamenti medici e supporto psicologico non solo dedicato alle vittime, ma diretto anche alle altre persone della comunità in modo che siano esse stesse ad aiutare le donne in difficoltà. Naturalmente si tratta di un'attività molto delicata, dato che riguarda la sfera più intima e personale delle donne che, nella maggior parte dei casi, non hanno mai avuto modo di usufruire di un servizio del genere. Pertanto la preparazione degli operatori viene condotta in maniera meticolosa, tenendo presente gli usi e i costumi del territorio nel quale si interviene. D'altro canto le donne non sono solo soggetti deboli da proteggere, ma sono parte attiva dell'intervento umanitario poiché sono proprio le donne che, durante e dopo l'emergenza, si occupano dei bambini, degli orfani, dei feriti e degli anziani, spesso dimenticando completamente i propri bisogni ed esigenze. L'UNFPA lavora affinché le necessità delle donne e delle ragazze siano tenute nel giusto conto nella pianificazione degli aiuti provvedendo:

- alla distribuzione di razioni supplementari di ferro e vitamina A, particolarmente utili per combattere il rischio di anemia alle quali le donne sono costantemente sottoposte, e di materiali sanitari per le mestruazioni. Inoltre, viene fornito tutto l'aiuto necessario alle donne incinte, in modo che il parto non sia fonte di mortalità né per la mamma né per il bambino;
- alla consegna delle razioni alimentari alle donne, che poi provvedono alla distribuzione poiché conoscono meglio le esigenze della comunità. In questo modo diminuiscono anche i casi di sfruttamento sessuale in cambio di cibo;
- alla creazione di un cordone di sicurezza intorno alle donne e alle ragazze, che spesso sono vittime di abusi e violenze mentre vanno a prendere l'acqua.

Se durante il conflitto le donne possono rivestire un ruolo importante, nel processo di ricostruzione esse sono spesso messe da parte, dimenticate e costrette in una posizione subordinata. Al contrario donne e giovani sono fondamentali per la pacificazione, vista l'importanza che esse/essi rivestono nell'aggregazione delle comunità. A questo scopo l'UNFPA vara dei programmi di formazione ed educazione in modo da inserire le donne nei processi decisionali. La stessa attenzione è dedicata ai giovani e ai bambini traumatizzati dalla guerra. Anche per loro l'UNFPA appronta dei programmi di reinserimento nella società o di formazione ed educazione, che coinvolgono il maggior numero possibile di giovani, in modo che siano in grado di autosostenersi senza correre il rischio di finire in strada alla mercè degli sfruttatori.

## 9. UNICRI - Istituto di Ricerca Interregionale delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine

L'UNICRI è stato istituito nel 1967 come organo delle Nazioni Unite addetto alle attività di prevenzione e di lotta alla delinquenza giovanile ed alla criminalità organizzata. L'Agenzia ha sede in Italia a seguito di un accordo tra il Governo italiano e le Nazioni Unite del 1968.

L'UNICRI svolge analisi e ricerche per comprendere le dinamiche delle attività criminali ed identificare le relative strategie di intervento, opera per il rafforzamento dei sistemi giudiziari nazionali nel contrasto all'illegalità e favorisce la cooperazione internazionale per potenziare le attività investigative.

La politica dell'Organizzazione in questi campi è stabilita dalla Commissione dell'ONU sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale, che definisce le linee generali del relativo Programma poi realizzato da UNODC (*UN Office on Drugs and Crime*) e UNICRI.

Nello specifico il suo mandato è assistere le organizzazioni intergovernative, governative e non governative nel formulare e attuare politiche in materia di prevenzione del crimine e di giustizia criminale.

In Paesi che emergono da situazioni di conflitto, l'UNICRI svolge attività di formazione a favore di personale giudiziario e operatori sociali, sostegno alla riforma della giustizia e alla lotta per il traffico di esseri umani e attività di sicurezza e prevenzione.

### 9.1 Formazione e aggiornamento professionale

Le attività di assistenza dell'UNICRI sono di solito centrate sulla funzione di *capacity building*; ciò consente di abbinare al rafforzamento della cooperazione internazionale la prospettiva di sviluppo delle capacità istituzionali proprie dei governi e dei Paesi assistiti. Pertanto la formazione è modalità comune a molti dei progetti dell'UNICRI: la formazione di personale qualificato è infatti la chiave per garantire la sostenibilità di lungo termine degli interventi, promuovere l'adozione di standard internazionali e lo stato di diritto.

Nell'ambito della formazione UNICRI ha avviato negli anni diversi programmi volti all'assistenza nel campo dell'Amministrazione della Giustizia attraverso corsi di formazione per magistrati in Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù, Etiopia ed Albania.

In particolare, in quest'ultimo Paese UNICRI ha promosso un programma di assistenza, realizzato presso l'Istituto per Magistrati di Tirana e rivolto ad un gruppo di 30 professionisti, tra Pubblici Ministeri, giudici ed ufficiali di polizia, allo scopo di rafforzare le competenze nella lotta al crimine organizzato e alla corruzione.

Nel quadro di tale intervento, un'attenzione particolare è stata dedicata alla cooperazione bilaterale e multilaterale, sia a livello nazionale, da promuovere

attraverso la collaborazione tra organi giudiziari e di polizia, sia a livello internazionale, per favorire lo scambio di dati ed informazioni funzionali alla prevenzione del crimine organizzato.

### *9.2 Riforma della giustizia*

Nell'ambito della Riforma della giustizia l'UNICRI ha avviato negli anni diversi programmi volti al sostegno dei diritti dei minori (Angola) e al rafforzamento del sistema di giustizia minorile (Mozambico). In particolare in Angola l'UNICRI ha avviato un programma che mira a promuovere e sostenere i diritti dei minori in conflitto con la legge, attraverso la ricostruzione del sistema di giustizia minorile nel Paese. Esso si propone inoltre di favorire un'opera di sensibilizzazione della società civile e delle forze dell'ordine adottando un approccio multidisciplinare, che combina le attività di rafforzamento delle istituzioni a quelle di assistenza sociale affidate a ONG internazionali.

### *9.3 Traffico di esseri umani*

In questo settore l'UNICRI si propone di contrastare il traffico di esseri umani e di fornire assistenza alle vittime. In particolare, per quanto riguarda il primo punto, l'organizzazione ha avviato nel 2004 un Programma d'azione contro il traffico di minori a scopo di sfruttamento sessuale. Il programma si propone di rafforzare la cooperazione internazionale e lo scambio di informazioni per la prevenzione del traffico di bambini a scopo di sfruttamento sessuale, attraverso la raccolta e analisi di dati a livello locale e internazionale e la realizzazione di attività di cooperazione tecnica in tre Paesi selezionati: Costa Rica, Thailandia e Ucraina. Le attività di analisi prevedono lo sviluppo di una banca dati a partire dai risultati dell'indagine condotta nei tre Paesi pilota e sulla raccolta di informazioni. I risultati delle attività verranno presentati durante vari incontri internazionali allo scopo di favorire un ulteriore scambio di informazioni.

### *9.4 Attività di sicurezza e prevenzione*

I Paesi che emergono da un conflitto sono terreno fertile per lo sviluppo e la diffusione di fenomeni legati alla criminalità organizzata: traffico di armi, droga e materiali tossici, etc.

Per questo motivo l'UNICRI concentra la sua attività sul rafforzamento della cooperazione internazionale per il contrasto al terrorismo internazionale e al traffico di armi di distruzione di massa: traffici illeciti di materiale chimico, biologico, radiologico e nucleare.



## 10. ILO – Organizzazione Internazionale del Lavoro

L'Organizzazione internazionale per il Lavoro è la più antica agenzia dell'ONU in quanto è stata istituita nel 1919 sull'onda della preoccupazione circa le condizioni di lavoro degli operai ed è l'unico organo rimasto della Società delle Nazioni.

I suoi principi fondanti furono codificati nel 1944 nella Dichiarazione di Filadelfia: il lavoro non è un lusso; la libertà di associazione e di espressione sono fondamentali per lo sviluppo; la povertà è un problema in qualunque parte del mondo essa si presenti; tutti gli esseri umani hanno il diritto di cercare il proprio benessere materiale e spirituale in condizioni di libertà, dignità, sicurezza e pari opportunità.

Nel 1946 l'ILO è entrato a far parte del sistema della Nazioni Unite, diventando la prima delle agenzie specializzate. Essa ha una struttura tripartita nella quale lavoratori, datori di lavoro e governi possono discutere dei temi legati al lavoro. Gli obiettivi strategici dell'organizzazione mirano alla promozione di standard univoci che definiscano i principi fondamentali e il diritto al lavoro; alla creazione di maggiori opportunità per uomini e donne per ottenere un lavoro soddisfacente; al rafforzamento della protezione sociale e del dialogo tra le parti.

Anche in situazioni di crisi la promozione del lavoro viene considerata un elemento fondamentale per superare le difficoltà ed evitare che la società collassi del tutto. A maggior ragione esso riveste un ruolo fondamentale nella ricostruzione post-conflitto, quando il ritorno ad un giusto lavoro evita la disgregazione sociale e la dispersione dei nuclei familiari, dà una speranza di una vita migliore e alimenta lo sviluppo sostenibile della società intera. Pertanto l'ILO interviene affinché l'accesso al lavoro giusto e dignitoso, la protezione sociale e i diritti dei lavoratori siano garantiti a tutta la popolazione in modo da poter gettare le basi per la ricostruzione socio – economica. Per fare ciò, l'organizzazione ha diviso il proprio lavoro in tre grandi aree d'azione:

1. *intervento locale*. L'ILO ha programmi di sviluppo in molte aree dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina, che promuovono il giusto lavoro non solo in risposta ad una crisi, ma anche in un'ottica preventiva, nella quale lo sviluppo socio – economico di tutta la società viene considerato un fattore importante per scongiurare le crisi.
2. *Partnership strategica*. Come tutte le altre agenzie delle Nazioni Unite e gli attori coinvolti sul campo, l'ILO lavora in un sistema integrato in modo da attuare dei programmi omnicomprensivi ed efficaci e da razionalizzare le risorse economiche ed umane.
3. *Capacity building*. Per rispondere in maniera efficace ad una crisi c'è bisogno di personale qualificato, che conosca le caratteristiche delle comunità d'intervento. D'altro canto, tali interventi sono ancora più efficaci se non vengono imposti dall'alto, ma concordati con i diretti interessati. Pertanto la formazione è uno dei cardini dell'intervento dell'ILO, in modo che le

popolazioni colpite possano avere gli strumenti per intervenire da sole nei momenti di difficoltà.

A seconda dell'area d'azione e delle caratteristiche della crisi l'ILO promuove i seguenti programmi:

- *Local Economy Recovery (LED)*. Esso mira alla ricostruzione dell'economia e della società locale attraverso la partecipazione di tutte le componenti della comunità e di investitori pubblici e privati, in modo da sviluppare il dialogo tra le parti.
- *Employment Intensive Investment*. Nell'ambito della ricostruzione delle infrastrutture l'ILO investe affinché di tale processo possa beneficiare quanto più possibile la popolazione, creando opportunità di lavoro e riavviando l'economia. L'ILO diffonde manuali sul project management, tiene corsi e offre consulenze.
- *Employability and Vocational Training*. L'ILO promuove corsi di formazione professionale e di inserimento nel mondo del lavoro rivolti al mercato locale, anche tenendo presente i nuovi bisogni che possono essere nati dopo una crisi.
- Microfinanza e accesso al micro credito, in modo da incentivare la produzione di reddito anche tra i poveri e gli svantaggiati, aiutandoli nella creazione di piccole aziende familiari o comunitarie.
- *Emergency Employment Services*. Vengono ricostituiti i centri per l'impiego, allo scopo di fornire informazioni e supporto tecnico e di fare incontrare la domanda e l'offerta dei datori e dei lavoratori. A più alto livello, l'ILO collabora con i governi per istituire delle politiche organiche per l'impiego.
- *Social Security and Safety Nets and Social Dialogue*. Questo programma parte dal riconoscimento del grande valore che il dialogo tra le parti e la creazione di una rete di protezione sociale. rivestono nella prevenzione delle crisi e nella ricostruzione del tessuto sociale.

### *11. DPKO – Dipartimento per le Missioni di Peacekeeping*

Il Dipartimento per le operazioni di pace dell'ONU (DPKO) è stato creato nel 1992 in seguito all'aumento costante delle richieste di intervento delle Nazioni Unite nelle situazioni di conflitto.

Il Dipartimento affianca il Segretario Generale nella formulazione delle politiche e delle procedure per le attività di mantenimento della pace, redigendo raccomandazioni per avviare nuove missioni e gestire quelle in corso. Nello specifico il DPKO realizza interventi di prevenzione dei conflitti, pianifica e coordina le operazioni di *peacekeeping*, sia dal punto di vista politico che operativo, si occupa della stabilizzazione post-conflitto e della ricostruzione democratica ed è impegnato a fornire supporto amministrativo e logistico alle

missioni sul campo, attraverso attività di natura militare, *training* delle forze di polizia e programmi di sminamento.

Riguardo a quest'ultima funzione, il DPKO dirige il Gruppo di Coordinamento inter-agenzie per lo Sminamento, composto da 14 organismi delle Nazioni Unite ed è responsabile della Divisione di Servizio per lo Sminamento (*United Nations Mine Action Service*, UNMAS), che dal 1997 costituisce il punto nodale del sistema ONU per assicurare una risposta operativa coordinata al problema delle mine, attraverso il reperimento di fondi e la pianificazione e la realizzazione di Programmi di intervento. In particolare, la Divisione di Servizio per lo Sminamento si occupa di:

- rimozione e distruzione delle mine anti persona rimaste al termine di un conflitto;
- educazione della popolazione locale alla comprensione dei rischi corsi a causa delle mine;
- assistenza medica e riabilitazione alle vittime sia dal punto di vista fisico sia dal punto di vista sociale (opportunità di lavoro).

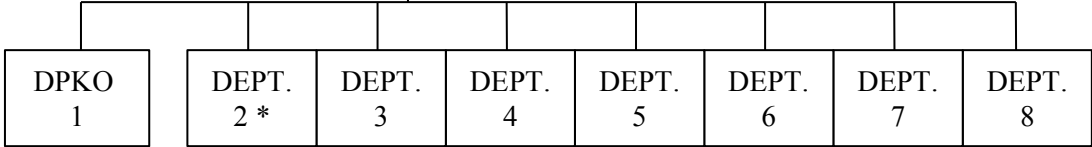
Il DPKO, infine, ha riorganizzato il sistema di accordi per la disponibilità di risorse e materiale (UNSAS), creando una sorta di banca dati sulle risorse che gli Stati membri sono in grado di mettere a disposizione delle Nazioni Unite, in termini di personale civile e materiale ed equipaggiamento.

Ad oggi il Dipartimento delle Operazioni di Pace delle Nazioni Unite dirige 18 operazioni di pace in tutto il mondo (comprese 15 operazioni per il mantenimento della pace e tre missioni politiche speciali), coinvolgendo quasi 89.000 unità di personale appartenente ai corpi di polizia e civili.

Negli ultimi 5 anni il Dipartimento è cresciuto quasi esponenzialmente, aumentando il proprio personale, il budget e le strutture interne. Riguardo al personale, in seguito alla pubblicazione del rapporto Brahimi, è stato ampliato il numero di consiglieri militari e di esperti di sicurezza. Mentre per quanto concerne le strutture interne, è stata creata la *Best Practices Unit*, vale a dire un ufficio incaricato di analizzare gli insegnamenti tratti dalle esperienze passate, con particolare attenzione alla componente femminile delle missioni nella loro dimensione di costruttrici di pace. Infine, rispetto al budget, è stato stabilito un meccanismo di finanziamento pre-mandato per assicurare la disponibilità di fondi l'avvio di nuove missioni e l'acquisto materiale di dispiegamento strategico per la Base di Brindisi.

**UN SECRETARIAT**  
Secretary general  
Deputy Secretary general

- Office 1
- Office 2
- Office 3
- Office 4
- Office 5
- Office 6



(a)

- Mine Action Service
- Best Practice Section
- Integrated Training
- Executive Office

Office of Operations

Office of Mission Support

(b)

- Africa Division
- Europe and Latin American Division
- Asia and Middle East Division
- Situation Centre

Administration Support Division

Logistic Support Division

Military Division

Police Division

(c)

- Planning Section
- Current Military Operation Sections
- Force Generation
- Training and Evaluation Center

(a) Under Secretary general  
(b) Assistant Secretary general 92  
(c) Director - 1

- (a) Il DPKO è diretto, come tutti i Dipartimenti, da un *Under Secretary General*.
- (b) L'*Office of Operations* (con il compito di direzione politico-strategica delle missioni di peacekeeping) e l'*Office of Mission Support* (con il compito di supporto logistico delle missioni) sono diretti da un *Assistant Secretary General*
- (c) La *Military Division* (con il compito di pianificare, avviare, gestire e chiudere le missioni di peacekeeping) e la *Police Division* (con il compito di pianificare, avviare e gestire la polizia delle missioni) sono dirette da un *Director-1*
- \*Il *Department for Political Affairs* (DPA) gestisce 13 missioni politiche, prive di forze militari (solo forze di protezione della missione e consiglieri militari del Capo Missione), tutte in Africa e in Asia

Sul campo le Missioni sono guidate da uno *Special Representative of the Secretary General* (SRSG). Il SRSG ha alle sue dipendenze il *Force Commander*, che è responsabile della parte militare; il *Chief Administrative Officer* (CAO) che è responsabile della logistica e dell'amministrazione; il *Police Commissioner* per la Polizia. In alcune missioni, di dimensioni ridotte, il Capo missione è il *Force Commander*

## 12. DPA- Dipartimento per gli Affari Politici

Il Dipartimento per gli Affari Politici è stato creato nel 1992 ed è diretto dal Sotto-Segretario Generale per gli Affari Politici. Il Dipartimento riveste un ruolo centrale nel sistema delle Nazioni Unite: monitora e valuta i cambiamenti politici a livello internazionale, consiglia il Segretario generale sulle azioni da intraprendere per promuovere la pace nel mondo e sostiene direttamente gli Stati membri attraverso l'assistenza elettorale e attraverso il supporto del proprio personale al lavoro svolto dal Consiglio di sicurezza e dagli altri organi delle Nazioni Unite.

In particolare, il DPA svolge le seguenti attività:

- **Analisi politica:** attraverso il lavoro delle rispettive divisioni regionali, il DPA fornisce regolarmente al Segretario generale rapporti sulle situazioni di crisi internazionali;
- **Peacemaking e diplomazia preventiva:** laddove il Segretario generale svolge attività di mediazione, il DPA lavora costantemente per definire e pianificare le missioni;
- **Assistenza elettorale:** il DPA valuta le richieste inoltrate dagli Stati membri e assicura qualità e continuità nell'erogazione dei servizi offerti dalle diverse agenzie coordinando costantemente tutte le attività svolte degli osservatori internazionali.

Le Nazioni Unite, tramite il Dipartimento per gli Affari Politici, sostengono altre dieci missioni politiche o di costruzione della pace. Gli uffici di supporto, in questo momento attivi in Tajikistan, Guinea-Bissau e Repubblica Centrale Africana, forniscono assistenza alle nazioni nell'attività di consolidamento della pace attraverso l'elaborazione di strategie integrate che coinvolgono attori nazionali e internazionali.

### *13. I Tribunali penali internazionali*

I Tribunali penali internazionali sono organi giurisdizionali creati dalle Nazioni Unite per assicurare la punizione dei crimini commessi durante un conflitto, contribuendo al mantenimento della pace.

I Tribunali penali internazionali vengono costituiti con risoluzione del Consiglio di Sicurezza e sono composti di due o tre camere di prima istanza, di tre giudici ciascuna, e una camera di appello di cinque giudici (Conforti 2006: 207). Tutti i giudici siedono a titolo individuale e godono di una maggiore indipendenza ed imparzialità rispetto al passato. In primo luogo perché essi non rappresentano le esigenze di giustizia dei rispettivi Stati ma quelle dell'intera comunità internazionale e, in secondo luogo, perché non vengono nominate dalle potenze vincitrici o di parte (come nel Tribunale di Norimberga), ma dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Il Tribunale Internazionale per i Crimini nella Ex-Jugoslavia (ICTY), istituito con Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 827 del 25 maggio 1993, è stato il primo organismo di questo tipo. Successivamente è stato creato il Tribunale Penale per il Ruanda (ICTR) con risoluzione 955 dell'8 novembre 1994. Il 4 ottobre 2000, in attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1315 del 4 agosto 2000, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha presentato al Consiglio stesso il rapporto sull'istituzione di una «corte speciale» per giudicare le persone responsabili dei crimini commessi negli anni recenti nella Repubblica della Sierra Leone.

Il Tribunale Internazionale per i Crimini nella ex Jugoslavia e il Tribunale Penale per il Ruanda sono simili per mandato e costituzione e funzionano in base ad uno Statuto allegato alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza e ad un Regolamento di procedura e prova (RPP). Il Regolamento dell'ICTY, simile nella struttura ad un codice di procedura penale, è composto nel testo originale da 134 articoli, elaborati ed adottati dai giudici subito dopo il loro insediamento a L'Aja nell'autunno 1993.

Il mandato dell'ICTY è finalizzato a processare e giudicare tutti i responsabili dei crimini di guerra commessi contro le regole del diritto internazionale e a contribuire attivamente al processo di pacificazione della regione, attraverso la promozione della riconciliazione interetnica e l'affermazione della verità e della giustizia per le vittime. In particolare, l'autorità del Tribunale persegue quattro tipologie di reato, commesse nel territorio della ex Jugoslavia dopo il 1991:

- le violazioni della Convenzione di Ginevra del 1949 (art.2 St.);
- le violazioni di leggi e consuetudini di guerra (art.3 St.);
- il genocidio (art. 4 St.);
- i crimini contro l'umanità (art.5 St.)

Tali reati possono essere perseguiti solo a livello individuale. Ciò significa che la responsabilità incombe innanzitutto su chi ha pianificato, incitato a commettere, ordinato, commesso od in altro modo aiutato ad incoraggiare e pianificare, preparare o eseguire uno dei crimini (art.7.1 St.) e non su partiti politici o intere popolazioni. Il concetto di responsabilità individuale, così ovvio negli ordinamenti interni, non lo è nel Diritto Internazionale basato ancora sulla responsabilità collettiva degli Stati. La responsabilità, e la punizione individuali rappresentano un passaggio fondamentale della giustizia penale internazionale perché rimuove l'odio fra i gruppi (Cassese 2001)

Un'ulteriore forma di responsabilità – la responsabilità di comando – è poi riservata dall'ICTY al superiore per la violazione commessa dal subordinato se il primo sapeva o aveva ragione di sapere che il secondo s'apprestava a commettere l'atto o l'aveva commesso ed il superiore non ha adottato le misure necessarie e ragionevoli per impedirlo o per punire l'autore (art.7.3 St.).

Il Regolamento della Corte Speciale per la Sierra Leone differisce da quello del Tribunale Internazionale per i Crimini nella ex Jugoslavia e da quello del Tribunale Penale per il Ruanda in quanto prevede che i giudici si rifacciano alla giurisprudenza elaborata dai tribunali precedentemente istituiti. La previsione è molto importante poiché sottolinea la continuità se non genetica almeno funzionale tra le diverse istituzioni.

La giustizia perseguita dal Tribunale per i crimini nell'ex Jugoslavia, così come dal Tribunale Penale per il Ruanda e dalla Corte Speciale per la Sierra Leone, va oltre il semplice rispetto delle norme di diritto internazionale. In primo luogo questi tribunali aiutano a stabilire la verità dei fatti. Grazie alle testimonianze dirette e ad accurate indagini si ricostruisce la storia degli avvenimenti e quindi la vicenda di un popolo. Attraverso un processo emergono elementi indelebili rispetto alla dinamica dei fatti, che non possono più essere messi in discussione e che vengono consegnati alla storia.

Aspetto ancor più importante, tali organismi, garantendo la punizione di tutti quelli che hanno compiuto reati, prevengono quella reazione pubblica o privata, informale o arbitraria, non penale, che può essere definita come la reazione violenta della società. Attraverso la loro attività, quindi, i tribunali avviano un processo di riconciliazione sociale necessario nella fase di ricostruzione post-conflitto.

## Sintesi

Sulla scena internazionale il nuovo assetto multicentrico succeduto all'equilibrio bipolare non ha determinato la scomparsa della guerra almeno non nel senso tradizionale del termine. Oggi, infatti, si parla sempre meno (o per meno tempo) di guerra, ma sempre più di una infinita varietà di conflitti e di aree di crisi. Parallelamente alla diffusione di nuove forme di conflittualità si moltiplicano i tentativi di azioni politiche internazionali volte al ristabilimento della pace.

All'interno del vasto panorama delle missioni di pace, la riabilitazione post-conflitto si configura come un processo di lungo periodo volto a favorire lo sviluppo politico, economico e sociale dei paesi devastati dalla guerra attraverso soluzioni sostenibili e condivise. Il passaggio dalla guerra alla pace implica una triplice transizione: una transizione di sicurezza dalla guerra alla pace, una transizione politica da un regime autoritario a forme democratiche di governo e una transizione socio-economica da una situazione di ineguaglianza nella distribuzione delle risorse e delle possibilità di accesso ad una di maggiore equità.

Partendo da questi tre tipi di transizione, è possibile individuare cinque grandi dimensioni di intervento nella riabilitazione:

1. La dimensione militare o di sicurezza ha lo scopo di creare e mantenere quelle condizioni minime di pace e di sicurezza fisica, individuale e collettiva, necessarie per evitare la ripresa delle ostilità e favorire il ritorno alla normalità. Tra le priorità vi sono: riformare le forze armate e di polizia, garantire il loro controllo politico e stabilire il monopolio statale dell'uso della forza e della responsabilità di garantire la sicurezza (interna ed esterna).

2. La dimensione politica ha lo scopo di favorire il consolidamento della pace attraverso la costruzione o ricostruzione di strutture di governo funzionanti, democratiche e legittimate dall'intera popolazione nazionale. I modelli di governo e di suddivisione dei poteri devono essere definiti principalmente dagli stakeholder locali, attraverso un processo democratico che garantisca a ciascun gruppo eguali possibilità di partecipazione e stessi diritti di espressione. Questo processo di decision-making collettivo rappresenta, infatti, il mezzo principale per la



definizione di apparati governativi ed amministrativi che ispirano la loro azione ai principi condivisi da tutte le società democratiche di stabilità, legalità, trasparenza, prevedibilità e rappresentanza.

3. La dimensione economica ha lo scopo di avviare la ripresa economica e lo sviluppo sostenibile del Paese, attraverso la costruzione/ricostruzione delle infrastrutture e delle istituzioni economiche.

4. La dimensione socio-assistenziale ha lo scopo di costruire o ricostruire il sistema di welfare, vale a dire le strutture socio-assistenziali ed educative, in grado di soddisfare i bisogni materiali ed immateriali della popolazione e favorire il ritorno alla normalità.

5. La dimensione socio-culturale ha lo scopo di ricostruire le strutture relazionali e psicologiche della società civile al fine di favorire il ritorno alla pacifica convivenza e la fiducia nella possibilità di un futuro senza guerra.

La Comunità internazionale interviene nelle società colpite dalla guerra adottando contemporaneamente due strategie d'azione. La prima strategia è di tipo macro in quanto ha come oggetto lo Stato, in particolare la garanzia della sua esistenza contro le minacce interne e la ricostruzione delle sue strutture di funzionamento politiche ed economiche. La seconda strategia è di tipo micro in quanto ha come oggetto la popolazione civile, in particolare il soddisfacimento dei bisogni di sicurezza fisica, psicologica e sociale dei singoli e dei gruppi minoritari e la costruzione delle relazioni sociali – attraverso la (ri)costruzione della fiducia reciproca, il superamento delle divisioni e dei pregiudizi reciproci – tra le fazioni prima in lotta e tra ciascuna di queste e le Autorità statali.

L'intervento della comunità internazionale risulta tanto più efficace quanto più mira allo sviluppo delle capacità locali. Ciononostante i donatori tendono talora a realizzare progetti di breve periodo che difficilmente forniscono un supporto adeguato agli stakeholder locali. Inoltre, i programmi di intervento, non sempre sono adeguatamente coordinati tra loro, al punto che la strategia della ricostruzione rischia di risultare dalla somma dei molti progetti contrastanti per obiettivi e priorità.

Un ulteriore limite dell'intervento internazionale riguarda l'imposizione di modelli e valori di riferimento. Difatti, se nella teoria si riconosce l'importanza di promuovere un approccio integrato che sia quanto più adattabile ai contesti locali, nella pratica può accadere che i donatori impongano un modello di sviluppo occidentale a prescindere dall'esperienza storica e culturale del Paese. L'effetto si traduce spesso in una dipendenza dall'aiuto internazionale e nella repressione delle iniziative locali.

Al di là degli aspetti istituzionali che caratterizzano l'intervento internazionale nella riabilitazione post-conflitto è necessario prendere in considerazione gli aspetti sociologici legati agli atteggiamenti e agli stili di comportamento degli staff internazionali. Tali aspetti sono spesso sottovalutati nella programmazione degli interventi benché la realtà quotidiana sul campo chieda ad ogni operatore di relazionarsi con molti altri attori e quindi di svolgere una funzione di mediazione sociale tra le parti coinvolte nel processo di riabilitazione. Un investimento maggiore dei donatori nella programmazione degli aspetti micro-sociali (psicologico-sociali e culturali) appare dunque fondamentale per il successo delle missioni di pace.

Da quanto detto finora si evince la varietà delle competenze e del know-how necessari per la riabilitazione post-conflitto e si comprende quindi il moltiplicarsi degli attori nazionali e internazionali, operativi sui territori interessati dall'intervento. Tra questi, le Agenzie delle Nazioni Unite assumono un ruolo di primo piano, che costituisce una vera e propria leadership del processo di riabilitazione.

## Riferimenti bibliografici

- AA.VV., 2000, *Reproductive health during conflict and displacement. A guide for programme managers*, Geneva, WHO.
- Abu-Nimer, M., (ed), 2001, *Reconciliation, Justice and Coexistence: Theory and Practice*, Laham, Maryland, Lexington Books.
- Adam, B., 2000, "Armi leggere. Distruzioni di massa", in *La Voce*.
- Adebayo, A. (ed), 1999, *Comprehending and Mastering African Conflicts*, African Center for Development and Strategic Studies (ACDESS) Nigeria, London, Zed Books.
- Ammendola T. (a cura di), 1999, *Missione in Bosnia. Le caratteristiche sociologiche dei militari italiani*, Milano, Angeli.
- Ammendola T., 1999, "Il militare postmoderno e il peacekeeping", in Ammendola, 1999.
- Anderson A., "Enhancing the role of military peacekeepers in post-conflict peacebuilding: Revisiting the Center of gravity", in *Security and Peace*, 1, 2004.
- Anderson, M. and Olson, L., 2003, *Confronting War: Critical Lessons from Peace Practitioners*, Cambridge, Collaborative for Development Action.
- Archivio Disarmo, 2003, 'La distruzione dei beni culturali come arma', relazione in Atti del Convegno su *Aree di crisi, missioni di pace e protezione dei beni culturali*, Roma 26-27 marzo.
- Azar, E., 1990, *The Management of Protracted Social Conflicts: theory and Case*, Dartmouth, Aldershot.
- Bachle, G., 2001, *Conflict Transformation through State Reform*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Baecheler, G., 1997, *Federalism against Ethnicity?*, Zurich, Verlag Ruegger.
- Baecheler, G., 2001, *Conflict Transformation through State Reform*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Baker, P., 2001, "Conflict Resolution versus Democratic governance: divergent paths to peace?", in Crocker *et al.*, 2001.

- Ball, N., 2001, *The challenge of rebuilding war-torn societies*, in Crocker, et al., 2001.
- Battistelli, F., 1996, *Soldati. Sociologia dei militari italiani nell'era del peacekeeping*, Milano, Angeli.
- Battistelli, F., 2004, *Gli italiani e la guerra. Tra senso di insicurezza e terrorismo internazionale*, Roma, Carocci.
- Belgrad, E. and Nachmias, N. (eds), 1997, *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*, New York, Praeger.
- Bensalah K, 2002, *Guidelines for Education in Situations of Emergency and Crisis*, Parigi, UNESCO.
- Berdal, J., 1996, *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars*, Adelphi Paper, London, International Institute for Strategic Studies.
- Berdal, M. and Malone, D.M., 2000, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, London, Lynne Rienner.
- Berdal, R., 1996, *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars*, Adelphi paper n. 303, London, International Institute for Strategic Studies.
- Bernard, W., 2001, *Development Dimensions of Conflict Prevention and Peacebuilding*, New York, UNPD.
- Bertozzi, L., 2003, *I bambini soldato. Lo sfruttamento globale dell'infanzia. Il ruolo della società civile e delle istituzioni internazionali*, Bologna, EMI.
- Bettini, R. (a cura di), 2001, *Peacekeeping. Polizia internazionale e nuovi ruoli militari tra conflitti etnici, terrorismo e criminalità organizzata*, Roma, Cemiss-Informazioni della Difesa.
- Bildt, C., 2002, *Europe and The Balkans*, speech at the Institute of European Affairs, 20 February.
- Bloomfield, D., 2006, *On Good Terms: Clarifying Reconciliation*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Bolletino, V., 2006, *Designing Security*, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University.
- Boutros-Ghali, B., 1992, "Un'Agenda per la pace", tr. it. in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, n. 2.
- Boutros-Ghali, B., 1995, "Supplemento a Un'agenda per la pace", tr. it. in *Democrazia e Diritto*, 4/94-1/95.

- Brahm, E., 2003, "Peacebuilding and Reconciliation Stage", in Burgess and Burgess, 2003.
- Bruderlein, C., 2006, *Towards a Common Security Framework: Securing Access and Managing Risks in Hazardous Missions*, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University.
- Burall, S. and Maxwell, S., 2006, *Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward*, Overseas Development Institute, London.
- Burgess, G. and Burgess, H. (eds), 2003, *Beyond Intractability*, Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder.
- Burk J. (a cura di), 1998, *La guerra e il militare nel nuovo sistema internazionale*, tr. it., Milano, Angeli.
- Call, C. 2004, *The Problem of Peacebuilding: How UN Thinking Has Evolved in Recent Years*, draft paper prepared for DPA, 27 August 2004.
- Canadian Peacebuilding Coordinating Committee (CPCC), 2003, *Peacebuilding Activities Chart*, Ottawa.
- Cassese, A., 2001, *Meriti e limiti della giustizia penale internazionale*, atto inaugurale del "Forum su Giustizia Internazionale e Diritti Umani" Centro di Filosofia Sociale, Università di Pavia.
- Center for Human Rights, 1995, *Nation Human Rights Institution: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Geneva.
- Chandler, D., 2004, *Governance: the Unequal Partnership*, unpublished paper.
- Chopra, J. (ed), 1998, *The Politics of Peace Maintenance*, Boulder, Lynne Rienner.
- Clements, K., 2001, *Towards Conflict Transformation and a Just Peace*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Clerc, V. 2000, *The Rehabilitation of War-Torn Societies: A Bibliography*. Geneva, CASIN.
- Cockell, J., 2000, "Conceptualizing Peacebuilding: Human Security and Sustainable Peace", in Pugh, 2000.
- Collaborative for Development Action (CDA), 2004, *Reflecting on Peace Practice*

- Collier, P., 2003, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington D.C., World Bank.
- Community Aid Abroad, 1994, *Learning the Lessons: United Nations Interventions in Conflict Situations*, Community Aid Abroad, paperback n. 118.
- Conforti, B., 2006, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Cox, M. 2000, *State Building and Post-Conflict Reconstruction: The Lessons from Bosnia*, Geneva, CASIN.
- Crocker, A., Hampson, F.O. and All, P. (eds.), 2001, *Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict*, Washington, DC, USIP Press.
- Dandeker, C., 1998, "Un addio alle armi? Esercito e stato-nazione in un mondo in mutamento", tr. it. in Burk, 1998.
- De Dardel, J.J., Gustenau, G. and Pantev, P. (eds), 2006, *Post conflict rehabilitation. Lessons from South east Europe and Strategic Consequences for the Euro-Atlantic Community*, Vienna, Study Group Information.
- De Nardis Paolo (a cura di), 1998, *Le nuove frontiere della sociologia*, Roma, Carocci Editore.
- De Waal, A., 1997, *Famine Crimes. Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Oxford, African Rights.
- De Zeeuw, J., 2001, *Building Peace in War-Torn Societies: From Concept to Strategy*, CRU Occasional Paper, The Hague, Clingendael Institute.
- Diamond, L., 2005, "Building Democracy after Conflict: Lessons from Iraq", in *Journal of Democracy*, n. 16.
- Dudouet, V., 2006, *Transitions from Violence to Peace - Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Duffield, M., 2000, *Globalisation, transborder trade, and war economies*, in Berdal, M. and Malone, D.M., 2000, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, London, Lynne Rienner.

- Durch W., 2006, "The United Nations and NATO: Comparing and Contrasting Styles and Capabilities in the Conduct of Peace Support Operations", in de Dardel, Gustenau, Pantev, 2006.
- Elron E., B. Shamir, E. Ben-Ari, 1999, "Why don't they fight each other? Cultural diversity and operational unity in multinational forces" in *Armed Forces and Society*, 26, 1,.
- Elwert, G. 1999, "Markets of Violence", in *Sociologus*, Supplement I, Berlin.
- EU, 1996, *Communication from the Commission on Linking Relief, Rehabilitation and Development*, COM (96) 153 final of 30.4.1996.
- EU, 2001, *Communication from the Commission on Linking Relief, Rehabilitation and Development*, COM (2001) 153 final of 30.4.2001.
- EU, 2006, *The European Consensus on Development*, 2006/C 46/01.
- Evans, G., 1993, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for 1990s and Beyond*, Sydney, Allen & Unwin.
- Evans-Kent, B. and Bleiker, R., (eds), 2001, *Rethinking Humanitarianism Conference Proceedings, 24-26 September 2001*, St Lucia, University of Queensland.
- Fakiolas, E. T., 2001, *Reflecting on the Relationship between Security and Military Strategy*, International Institute for Peace, Vienna.
- FAO, 2004, *Medium Term Plan*, Rome.
- Ferdowski, M., V. Matthies, (eds), 2003, *Den Frieden gewinne*, Bonn, Dietz Verlag.
- Fischer, M. (ed), 2006, *Ten Years after Dayton: Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina*, Berlin, Lit Verlag.
- Fischer, M., 2004, *Recovering from Violent Conflict: Regeneration and (Re-) Integration as Elements of Peacebuilding*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Forman, J., 2006, *Post Conflict Reconstruction: Rethinking UN Capacity*, United Nations Foundation, Washington.
- Forman, S. and Patck, S., 2000, *Good Intentions. Pledges and Aid for Post-conflict Recovery*, Centre on International Cooperation, Lynne Rienner, London and Boulder CO.

- Forster, R. and Mattner, M., 2006, *Civil Society and Peacebuilding. Potential, Limitations and Critical Factors*, World Bank, Social Development Department.
- Francis, J., 2000, "Tortuous Path to Peace: the Lomé Accord and Postwar Peacebuilding in Sierra Leone", in *Security Dialogue*, n. 31.
- Furley, O., 1995, *Conflicts in Africa*, London, Touris.
- Galtung, J., 1975, "Violence, Peace and Peace Research", in *Journal of Peace Research*, pp. 167-191.
- Galtung, J., 1996, *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilisation*, London, Sage.
- Galtung, J. et al., 2002, *Searching for Peace. The Road Transcend*, London, Pluto.
- Goodhand, J. & Hulme, D., 1999, "From Wars To Complex Political Emergencies: Understanding conflict and peace-building in the New World Disorder", in *Third World Quarterly*, n. 20 (1).
- Goodhand, J. & Hulme, D., 2000, *NGOs and Peacebuilding in Complex Political Emergencies - Summary Documents*, Manchester, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Graves, S. and Wheeler, V. 2006, *Good Humanitarian Donorship: Overcoming Obstacles to Improved Collective Donor Performance*, Overseas Development Institute - Humanitarian Policy Group, London.
- Green, R., 1999, "Obstacles to Comprehension and Barriers to the Mastery of Conflict", in Adebayo, 1999.
- Gritti Roberto, 1998, "Le relazioni internazionali nel mondo post-bipolare: una prospettiva sociologica", in De Nardis, 1998.
- Gueli, R. and Liebenberg, S., 2006, *The Concept of Developmental Peace Missions: Implications for the military and civilians*, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes.
- Haugerudbraaten, H., 1998, "Peacebuilding: Six Dimensions and Two Concepts," in *African Security Review*, Vol. 7 n. 6.
- Heinrich, W., 2000, *Crisis Prevention in Practice*, Eschborn, GTZ.
- Hendrickson, D., 1999, *A Review of Security Sector Reform*, Center for Defence Studies, London.



- Higazi, A., 2003, *Dilemmas and Definitions In Post-Conflict Rehabilitation*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management
- Holsti, K., 1991, *Peace and War: Armed Conflict and International Order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Holsti, K., 1996, *The State, War and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press
- Huntington, S., 1993, "The Clash of Civilisation?", in *Foreign Affairs*, vol. 72, n.3, 1993, pp. 22-49.
- Huntington, S., 2000, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, tr. it., Milano, Garzanti.
- IASC (a cura di), 2006, *Implementing Early Recovery*, New York.
- ILO, 2006, *Global Report: Employment in Response to Crises*, Geneva.
- ILO, 2006, *Crisis News, Newsletter*, Marzo.
- International Crisis Group (ICG), 2005, *Kosovo: Toward Final Status*, Europe Report, n. 161, Brussels.
- International Development Research Centre, 2003, *What Kind of Peace is Being Built? Reflections on the State of Building Ten Years After The Agenda for Peace*, Ottawa, International Development Research Centre.
- Jallow A.T., Malik S., 2004, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, UNHCR, Ginevra.
- Kahn, J., 2006,, "Why Italy shouldn't lead the UN mission in Lebanon?", *The New Republic*, 25 agosto.
- Killinck, N. Srikantha, V. and Gunduz, C., 2005, *The Role of Local Business in Peacebuilding*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Klain, E., 1994 (a cura di), *Psicologia e psichiatria di una guerra*, tr. it, Roma, Edizioni Universitarie Romane.
- Klotzle, K., 2006, *International Strategies in Fragile States: expanding the Toolbox?*, Munich, Center for Applied Policy Research.
- Krasner, S., 2004, "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States", in *International Security*, n. 29 (2).
- Kriesberg, L., 2003, *Constructive Conflicts: From Escalation To Resolution*, Oxford, Rowman and Littlefield.

- Kühne, W. (ed.), 1996, *Winning the peace: Concept and lessons learned of post-conflict peacebuilding*. Report from an International Workshop, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Germany, 4-6 July 1996.
- Kumar, K. (ed), 1997, *Rebuilding Societies after Civil Wars: Critical Roles for International Assistance*, Boulder, Lynne Rienner.
- Kumar, K. (ed), 1998, *Post Conflict Elections, Democratisation and International Assistance*, London, Lynne Rienner.
- Lambourne, W., 2004, "Post-Conflict Peacebuilding: Meeting Human Needs for Justice and Reconciliation", in *Peace, Conflict and Development*, April.
- Lederach, J., 1997, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Herndon, VA, USIP Press.
- Lederach, J., 1999, *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from Around the World*, Utrecht, European Centre for Conflict Prevention.
- Lederach, J.P., 2005, *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*, Oxford, Oxford University Press.
- Leonhardt, M., 2000, *Conflict Impact Assessment of EU Development Cooperation with ACP Countries: A Review of Literature and Practice*, London, International Alert.
- Linder, R., 2006, *Wikis, Webs, and Networks: Creating Connections for Conflict-Prone Settings*, Center for Strategic and International Studies, Washington.
- Llamazares, M., 2005, *Post-War Peacebuilding Reviewed. A Critical Exploration of Generic Approaches to Post-War Reconstruction*, Working Paper 14. Bradford, Center for Conflict Resolution, Department of Peace Studies, University of Bradford.
- Lund, M. and Mehler, A., 1999, *Peacebuilding and Conflict Prevention in Development Countries. A Practical Guide*, CPN, Ebenhausen.
- Lund, M., 2001, *A toolbox for responding to conflicts and building peace*, in Paffenholz and Reychler, 2001.
- Lund, M., 2003, "Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions," in International Development Research Centre, 2003.

- Maiese, M. 2003, *What means to Build a Lasting Peace*, in Burgess and Burgess, 2003.
- Mani, R., 1998, "Conflict Resolution, Justice and Law", in *International Peacekeeping*. n. 5.
- Matthies, V., 2000, *Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als heilen*, Opladen: Leske & Budrich.
- McPake B., Mills A., 2000, "What can we learn from international comparisons of health systems and health system reform?" in *Bulletin of the World Health Organization*, n. 78(6).
- Miall, H., Ramsbotham, O. and Woodhouse, T., 1999, *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge Oxford, Polity Press.
- Miller, L.L., C. Moskos, 1995, "Humanitarians or warriors? Race, gender and combat status in operation Restore Hope", in *Armed Forces and Society*, n. 4.
- Ministero Affari Esteri, 2002, *Italia & UNDP. Dall'emergenza allo sviluppo*, Roma.
- Ministero degli Affari Esteri, DGCS (a cura di), 2005, *L'azione della cooperazione italiana nei Balcani*, Roma.
- Ministero degli Affari Esteri, DGCS (a cura di), 2005, *L'impegno della cooperazione italiana per la ricostruzione dell'Afghanistan*, Roma.
- Mitchell, C., 2005, *Conflict, social change and conflict resolution. An Enquiry*, Berghof Handbook Dialogue Series No 5. Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Moore, J, 1996, *The UN and Complex Emergencies: Rehabilitation in Third World Transitions*, WSP.
- Nafziger, E., Stewart, F. and Vayrynen, P (eds), 2000, *War, Hunger and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, Oxford, Oxford University Press.
- Neofotistos, V., 2002, "Untold effects and the local viability of peace-keeping", TFF Peace Antenna, Harvard University in [TFF@transnational.org](mailto:TFF@transnational.org).

- Newman, E. and Schnabel, A. eds., 2002, *Recovering from Civil Conflict: Reconciliation, Peace and Development; International Peacekeeping*; Special Issue, 9.
- OSCE, 1990, *Second Conference on the Human Dimension of CSCE*, Paris, OSCE.
- OSCE, 1997, *OSCE Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Paris, OSCE.
- OSCE, 2000, *Asia-Pacific Regional Consultation on Peace, Conflict and Development Co-operation*, Paris.
- OSCE, 2001, *The OSCE Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, Paris, OSCE.
- OSCE, 2005, *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, Paris.
- Ottaway, M. and Mair, S., 2004, *States at Risk and Failed States: Putting Security First*, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook, September 2004.
- Paffenholz, T. and Reyhler, L. (eds.), 2001, *Peacebuilding. A Field Guide*; London, Lynne Rienner.
- Paffenholz, T., 2001, "Peacebuilding: A Comprehensive Learning Process", in Reyhler and Paffenholz, 2001.
- Paffenholz, T., 2004, *Designing Transformation and Intervention Processes*, Berlin, Berghof, Research Center for Constructive Conflict Management.
- Pankhurst, D. 1999, "Issues of justice and reconciliation in complex political emergencies: conceptualising reconciliation, justice and peace", in *Third World Quarterly*, n. 20.
- Pantev P. 'Conceptual and Terminology Issues in Post-Conflict rehabilitation' in de Dardel, Gustenau, Pantev, 2006.
- Paris, R., 1995, "Peace-building as Developmentalism: Concepts from Disaster Research", in *Contemporary Security Policy*, n. 16 (3).
- Paris, R., 1997, "Peacebuilding and Limits of the Liberal Internationalism", in *International Security*, n. 22.
- Paris, R., 2004, *At war's end: building peace after civil conflict*. New York, Cambridge University Press.

- Pavignani E., (2003), *Formulating Strategies for the Recovery of a Disrupted Health Sector*, Washington.
- Peirce, P. and Stubbs, P., 2000, *Peacebuilding, hegemony and integrated social development the UNDP in Travnick*, in Pugh, 2000.
- Pekmez, J., 2000, *The Intervention by the International Community and the Rehabilitation of Kosovo*. Geneve, CASIN.
- Petritsch, W., 2001, *Bosnien und Herzegovina 5 Jahre nach Dayton*, Klagenfurt, Wieser-Verlag.
- Pugh, M., 1998, *Post-Conflict Rehabilitation: Social and Civil Dimensions*, Genève, CASIN.
- Pugh, M., 2000, *Regeneration of War-Torn Societies*, London, Macmillan.
- Ramsbotham, O., T. Woodhouse, H. Mial, 2005, *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, London, Polity.
- Rasmussen, L., 2001, *Negotiating a Revolution: Toward Integrating Relationship Building and Reconciliation into Official Peace Negotiations*“, in Abu-Nimer, 2001.
- Rausch, C.(ed) 2006, *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies*, US Institute of Peace, Washington.
- Reich, H., 2006, *Local Ownership in Conflict Transformation Projects: Partnership, Participation or Patronage?*, Berghof Occasional Paper n. 27.
- Reychler, L. and Paffenholz, T. (eds), 2001, *Peacebuilding. A Field Guide*, Boulder, London, Lynne Rienner.
- Rice, S., Graff, C. and Lewis, J, 2006, *Poverty and Civil War: What Policymakers Need to Know*, The Brookings Institution, Global Economy and Development Working Paper.
- Richmond, O., 2002, *Maintaining Order, Making Peace*, Houndsmill, Palgrave.
- Rosenau J.,1998, “Forza armata e forze armate in un mondo turbolento”, in Burk, 1998.
- Rothstein, R. L., 1999, *After the Peace: Resistance and Reconciliation*, London, Lynne Rienner..
- Rupesinghe, K., 1998, *Civil Wars, Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution*, London, Sterling Pluto Press.

- Schlichte, K., 2003, *Theories of World Society and War. Luhmann and the Alternatives*. Paper presented at the conference “Contradictions Territorial Conflicts in World Society”, University of Bielefeld, December 4-5, 2003.
- Schloms, S., 2004, *Humanitarianism and Peace. On the (im-)possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts*, Arbeitsgruppe, Internationale Politik.
- Schnabel, A., 2002, “Post-conflict peacebuilding and second-generation preventive action”, in Newman, Schnabel, 2002.
- Schneckener, U., 2003, *Bosniene-Hercegovina: Der aufgezwungene Frieden*“, in Ferdowsi and Matthies, 2003.
- Segal D. e Segal Wechsler M., 1995, *I soldati di pace e le loro famiglie. La partecipazione americana alle Forze multinazionali: aspetti sociologici*, tr. it, Milano Angeli.
- Seminar fur Landliche Entwicklung (SLE), 1999, *Food Security and Conflict*, Berlin, Seminar fur Landliche Entwicklung.
- Shawcross, W., 2000, *Deliver us from evil, Warlords & peacekeepers in a world of endless conflict*, London, Bloomsbury.
- Silver, R., 1999, *Promoting Democracy in Post-conflict Societies: An International Dialog*, Centre for Development Information and Evaluation, USAID, Washington.
- Sola, G., 2001, “I compiti delle Forze multinazionali nelle operazioni di peacekeeping”, in Bettini, 2001.
- Sola, G., 2005, *L’implementazione della politica estera e di sicurezza dell’Unione europea. Analisi e valutazione del processo di stabilizzazione e associazione (SAp) nei Balcani occidentali*, Dottorato di ricerca in Sistemi sociali, Organizzazione e Analisi delle Politiche pubbliche, Università di Roma “La Sapienza”, tesi non pubblicata.
- Sommers, M., 2002, *Children, Education and War : Reaching the Education for All (EFA) Objectives in Countries Affected by War*, World Bank, Working Papers n. 1.
- Spence, R., 2001, “Post-Conflict Peacebuilding: Who Determines the Peace?” in Evans-Kent and Bleiker, 2001.

- Stato Maggiore dell'Esercito (SME), 1994, *Manuale per le operazioni di mantenimento della pace e per interventi umanitari*, Roma.
- Stedman, S. J., 2001, *International implementation of peace agreements in civil wars: findings from a study of sixteen cases*, in Crocker et al., 2001.
- Stewart, F., 2000, *Tacking Horizontal Inequalities*, World Bank, Washington DC.
- Thompson, W., 1998, "Il futuro della guerra transizionale", in Burk, 1998.
- Tschirgi, N., 2004, *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, WSP International, New York.
- UN, 1994, *An Agenda for Development*, A/48/935.
- UN, 1996, *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities*, New York, United Nations Publication.
- UN, 1998, *Draft Generic Guidelines for a Strategic Framework Approach for Response to and Recovery from Crisis*, New York, United Nations Publication.
- UN, 2000, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, UN Doc A/55/305-S/2000/809.
- UN, 2001, *Security Council addresses comprehensive approach to peacebuilding*, UN Doc S/PRST/2001/5.
- UN, 2005, Resolution adopted by the General Assembly, *The Peacebuilding Commission*, UN Doc. S/RES/1645 (2005); A/RES/60/180.
- UNDP (eds), 2005, *Human Rights in UNDP Practice Note*, New York, United Nations Publication.
- UNDP, 2002, *Lessons Learned in Crises and Post-Conflict Situation: The Role of UNDP in Reintegration and Reconstruction Programmes*, New York, United Nations Publication.
- UNDP, 2004, *Institutional Flexibility in Crisis and Post-Conflict Situations*, New York, United Nations Publication.
- UNDP, 2005, *Sustaining post-conflict Economic Recovery: Lessons and Challenges*, BPCR Occasional Paper 1.
- UNDP, WB, UNDG (a cura di), (2004), *Post Conflict Needs Assessment (PCNA) methodology*, New York.

- UNFPA, 2002, *Impact of Armed Conflict on Women and Girls. A UNFPA Strategy for Gender Mainstreaming in Areas of Conflict and Reconstruction*, Bratislava.
- UNFPA, 2006, *Women are the Fabric: Reproductive Health for Communities in Crisis*, Bratislava.
- UNICEF, 2005, *Core commitments for children in emergency*, Geneva.
- UNICEF, 2005, *Young people in conflict and recovery*, Geneva.
- United Nations, 2006, *United Nations Peace Operations. Year in Review 2006. New Challenges, New Horizons*, United Nations.
- Van de Goor, L. e Verstegen, S., 2000, *Conflict Prognosis: A Conflict and Policy Assessment Framework*, Clingendael Institute, The Hague.
- Van de Wall, N., 2005, *Overcoming Stagnation in Aid-dependent Countries*, Washington, Center for Global Development.
- WFP, 2002, *Emergency Field Operations Pocketbook*, Rome.
- WFP, 2003, *Strategic Plan (2004–2007)*, Rome.
- Woodhouse, T., Bruce, R. and Dando, M., 1998, *Peacekeeping and Peacemaking: Towards Effective Intervention in Post-Cold War Conflicts*; Basingstoke, Macmillan.
- World Bank, 1997, *A Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction*, Washington DC.
- World Bank, 2001, *Operational Manual*, Washington DC.
- World Health Organisation, 2002. *Health in Emergencies. Countries in Transition*, Issue n. 13, New York.
- Zupan. N., 2005, *Development Assistance and peacebuilding*, IPG.