



C.I.R.P.A.C.

Centro interuniversitario di ricerca per la pace,  
l'analisi e la mediazione dei conflitti

*La cooperazione internazionale nelle aree di crisi: esiste  
un contributo specifico ai processi di pace dell'approccio  
decentrato?*

*Discussion paper*

*Karl Giacinti - Bernardo Venturi*

Maggio 2009

## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	3
<i>Il dibattito teorico sulla cooperazione nelle aree di crisi</i> .....	4
“Sensibilità al conflitto”: per una cooperazione che non nuoce .....	4
Il Peacebuilding .....	9
Le indicazioni dell’Unione Europea e dell’OCSE/DAC .....	10
<i>La cooperazione decentrata alla prova della pace</i> .....	13
Attori e ruoli: verso una logica plurale e inclusiva .....	13
Modelli di intervento: dal progetto al partenariato tra territori .....	17
<i>Studi di caso</i> .....	20
Partenariati territoriali tra l’Italia e la Bosnia Erzegovina.....	20
Emergenza maremoto in Sri Lanka .....	25
<i>Prime conclusioni e piste di lavoro future</i> .....	29
<i>Bibliografia e sitografia</i> .....	32

## Introduzione

Il presente contributo vuole offrire alcuni spunti di riflessione al dibattito in corso nel “Sistema Toscana” per la cooperazione in vista del seminario del 21 maggio 2009 “La cooperazione internazionale nelle aree di crisi” e della Conferenza regionale della cooperazione.

Il primo obiettivo del *discussion paper* è di mettere in relazione due ambiti teorici che finora hanno comunicato poco tra loro: la riflessione teorico/metodologica sulla cooperazione internazionale in contesti di conflitto violento e il dibattito, soprattutto italiano, sulla novità e il ruolo della cooperazione decentrata.

Si è cercato poi di concettualizzare quale può essere il contributo specifico che la cooperazione decentrata può offrire ai processi di pace, di democratizzazione e di riconciliazione attraverso una disamina delle tipologie di attori e dei principali modelli organizzativi e operativi che la caratterizzano. Queste ipotesi di lavoro sono state infine messe a confronto con le conclusioni di due esperienze di valutazione di interventi di cooperazione internazionale promossi dall'Italia in aree di conflitto o post-conflitto (Bosnia Erzegovina e Sri Lanka).

Dal punto di vista metodologico ci siamo rifatti, per l'impostazione teorica, ai testi imprescindibili degli studi sulla pace e alle linee guida delle principali organizzazioni internazionali sull'argomento. Relativamente agli studi di caso, quello sulla Bosnia Erzegovina è costruito a partire da fonti primarie, grazie alla partecipazione di uno degli autori a un progetto di valutazione strategica dei Partenariati Italia-Balcani; mentre il secondo sullo Sri Lanka è stato elaborato a partire esclusivamente da fonti secondarie.

## Il dibattito teorico sulla cooperazione nelle aree di crisi

### **“Sensibilità al conflitto”:** per una cooperazione che non nuoce

Il **presupposto di partenza** di questo documento è, di per sé, semplice: la cooperazione internazionale e gli interventi umanitari in aree di conflitto possono avere ricadute dirette o indirette negative sulle popolazioni locali, accentuando le potenzialità di violenza diretta o strutturale. Per questo, qualora l'intervento avvenga in un'area caratterizzata da conflittualità aperta o latente, tale fattore non può essere considerato come secondario, ma l'intera tipologia di cooperazione va riconsiderata in questa prospettiva.

Alcune *sensibilità al conflitto* passano attraverso capisaldi della cooperazione, come l'ottima conoscenza della realtà nella quale si opera (“senso del luogo”), il lavoro in stretta collaborazione con la società civile o istituzionale locale (“senso degli altri”) e l'ascolto reciproco (Rossetti 2004). Tali condizioni, però, potrebbero risultare necessarie, ma non sufficienti per operare in aree “calde”. In questo senso, va innanzitutto precisato cosa si intende per “aree di conflitto”. Oltre a situazioni che presentano scontri belligeranti aperti, vanno considerate sia le sempre più frequenti aree con violenze organizzate “a bassa intensità”, sia i cosiddetti “frozen conflict” (conflitti “congelati”, latenti). Questi ultimi due scenari, collocati nel limbo tra guerra e pace per la loro natura “ibrida”, sono quelli che più di altri rischiano di non essere considerati dai cooperanti internazionali. I **conflitti a bassa intensità**<sup>1</sup>, di solito utilizzati dai governi per combattere gruppi considerati ribelli, terroristi o altri gruppi “non-statali”, prevedono l'utilizzo di strumenti “morbidi”, o di “basso profilo”, e che, proprio per la loro natura, risultano di difficile comprensione per chi opera dall'esterno. Conflittualità di questo tipo, sempre più diffuse per le metamorfosi assunte dalle *nuove guerre* (Mini 2003; Kaldor 2006; Alfieri 2008), sono di difficile interpretazione e possono portare a strumentalizzazioni politiche degli interventi internazionali, anche *micro e diretti*. I **frozen conflict**<sup>2</sup>, dal loro canto, celano rischi analoghi. L'assenza di violenza diretta e la difficoltà a individuare le ricadute di tensioni regionali o internazionali irrisolte, possono portare a fraintendimenti, inadeguatezze o “sviste” nelle tipologie di interventi impiegati.

#### *Dilemmi dell'assistenza umanitaria*

Per quanto riguarda le più note **situazioni di conflitto aperto**, le azioni predisposte sono generalmente di carattere umanitario. L'assistenza umanitaria, per vari motivi, a cominciare proprio dalla sua natura emergenziale e dai tempi di predisposizione spesso rapidi, rischia ancora più dei due casi appena illustrati di divenire uno strumento di guerra attraverso la manipolazione degli aiuti da parte di gruppi, bande o signori della guerra. Anche a livello globale, è alto il rischio di interventi per fini politici di parte e non umanitari. In entrambi i casi, infatti, le risorse esterne introdotte possono cambiare gli equilibri di potere. In situazione di guerra, oltre al rischio quasi banale del furto di aiuti, ve ne sono altri, più o meno diretti. Innanzitutto, il pericolo che vengano incrementate le risorse per la guerra qualora gli aiuti favoriscano anche gruppi combattenti e, di conseguenza, il protrarsi delle violenze. Poi, se le fazioni contendenti riescono a controllare il flusso di aiuti, questo aumenta la loro influenza come fornitori per eventuali rifugiati e sui gruppi di opposizione indeboliti dalla mancanza di risorse.

---

<sup>1</sup> Esempi in questo senso sono le Filippine, la Colombia e ampie fasi della guerra civile in Sri Lanka.

<sup>2</sup> È la situazione di paesi come Cipro, Moldavia e Georgia. Quest'ultimo, nell'estate del 2008, con gli scontri interni e con la Russia sulle regioni separatiste dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia, ha mostrato come i *frozen conflict* possono sfociare in guerre molto rapidamente.

Più in generale, nelle diverse tipologie di conflitti le risorse introdotte possono rafforzare le tensioni esistenti alimentando sospetti e rivalità. Inoltre, l'approvvigionamento di risorse internazionali • che talvolta si protrae per anni • distorce l'economia locale, rendendo molto difficile un pieno ristabilimento della stessa anche in tempo di pace. È sempre più anche la stessa presenza, talvolta massiccia, di personale internazionale a incrementare notevolmente le distorsioni economiche, a cominciare dai beni di prima necessità, come il cibo o le case, per arrivare fino ai servizi<sup>3</sup>.

Emerge così come l'aiuto umanitario possa portare in sé anche dei messaggi impliciti, come l'accettazione dei termini di guerra, la legittimità di gruppi estremisti, di fenomeni mafiosi o l'impunità (Mayer 2005). Anche l'uso pubblicitario da parte di agenzie e ONG internazionali di foto e storie di violenze e sofferenze possono avere ricadute sulle ostilità locali. Gli standard di vita del personale internazionale, infine, possono anch'essi portare messaggi contraddittori e di discriminazione, non favorendo il processo di pace su ogni livello e l'*empowerment* delle popolazioni locali.

### *Tra neutralità ed equidistanza*

Accanto a queste principali problematiche di conflitto, si delineano alcune questioni più "strutturali". Innanzitutto, è intuibile come l'assenza di **politiche di coordinamento** degli interventi possa portare i gruppi e le mafie locali più potenti a una posizione di forza rispetto ai singoli attori umanitari. Il coordinamento intersettoriale • oltre che in un'ottica di massimizzazione degli sforzi e delle risorse • è volto a evitare questo generi di ricadute (Mayer 2005). Accanto a ciò, un altro tema portante riguarda la **neutralità** degli interventi. La dicitura "umanitario" o "cooperazione internazionale", di per sé, non sono sufficienti a garantirla in quanto anche operazioni come la disposizione di un centro di distribuzione di aiuti o la costruzione di un ospedale in determinati contesti acquisiscono anche un valore "politico".

Al posto dell'espressione "neutralità" possono anche essere utilizzate anche quelle di "non-partigianeria" o "equidistanza". Quest'ultima, per il suo carattere totalmente acritico, appare più controversa che la stessa "neutralità". "Non-partigianeria", dal suo canto, mostra come si possa stare anche dalla parte delle vittime o per la tutela delle minoranze. In questo senso, offre un primo criterio interpretativo, anche se non cancella il fatto che le tensioni debbano essere valutate e affrontate caso per caso.

Quando poi un intervento ha inizio nella cosiddetta fase post-conflittuale • si pensi al Kosovo nella seconda parte del 1999 o al Libano nell'ultimo trimestre del 2007 • le prime settimane di intervento dopo l'*humanitarian negotiation* offrono una possibilità unica di creare legami umani, sociali e culturali a livello locale. Questo **accreditamento** e **confidence building** maturati in loco rischiano di frammentarsi qualora avvenga un turn-over consistente tra gli operatori presenti o quando non si riesca a tenere collegati gli interventi umanitari con progetti di cooperazione più di lungo periodo (Lederach 2002).

### *Conflict sensitivity e conflict analysis*

Tutti gli elementi descritti, diretti e strutturali, fanno parte della cosiddetta *conflict sensitivity*, la sensibilità al conflitto che dovrebbe permettere di "intervenire senza ferire" o senza "nuocere" (in inglese **do no harm** secondo la terminologia introdotta da Anderson 1999). Il principio di sensibilità al conflitto, o *conflict and peace sensitivity* come è stato anche nominato • fatto proprio da molte organizzazioni internazionali, come vedremo più avanti • vuole fornire ai donatori e agli attori internazionali uno strumento sia per ridurre il rischio che gli aiuti possano contribuire all'escalazione del conflitto, sia per contribuire direttamente o indirettamente alla costruzione della pace.

---

<sup>3</sup> Un caso emblematico in questo senso è il Kosovo negli ultimi dieci anni.

La concettualizzazione di queste problematiche è avvenuta a partire dalla fine della Guerra Fredda, quando, com'è noto, le guerre hanno subito una notevole trasformazione e l'intero quadro geopolitico è mutato, lasciando emergere nuove questioni legate all'aumento esponenziale di interventi delle agenzie internazionali e di altri soggetti. Mary Anderson, insieme a ONG locali e internazionali, con il progetto di ricerca di "Do No Harm – Local Capacities for Peace" (Anderson 1999), ha indagato a partire dal 1994 in modo sistematico gli effetti della cooperazione allo sviluppo sui processi di pace e sui conflitti. Allo stesso tempo, Kenneth Bush ha introdotto il termine *Peace and Conflict Impact Assessment*, conosciuta con l'acronimo *PCIA* (Bush 1998), ora spesso sostituito dal più semplice e già citato *conflict sensitivity*. Il successivo utilizzo da parte di molte organizzazioni internazionali ne hanno fatto emergere sfaccettature e complessità e, negli ultimi anni, la "sensibilità al conflitto" è progressivamente sempre più presente nell'intero ciclo di vita dei programmi/progetti.

Il nodo della *conflict sensitivity* riguarda direttamente i diversi soggetti della cooperazione allo sviluppo e dell'emergenza umanitaria. Innanzitutto, come già ampiamente detto, riguarda chi opera direttamente in zona di conflitto (*working in conflict*). Inoltre, anche a livello settoriale possono essere inserite queste sensibilità nelle politiche per lo sviluppo. Infine, i donatori possono individuare • possibilmente in modo congiunto • delle condizioni alle quali legare l'elargizione di risorse, oppure delle condizioni di partenza o degli incentivi positivi prima di intraprendere interventi (Paffenholz e Reyhler 2007). Tra le questioni più rilevanti rimane il rapporto e l'integrazione con il lavoro di *peacebuilding*, impegnato direttamente nel lavoro sul conflitto (*working on conflict*).

La sensibilità al conflitto, in ultima analisi, è da intendersi come la capacità di un'organizzazione di capire il contesto conflittuale in cui opera e di agire al fine di evitare conseguenze negative e massimizzare gli effetti positivi su di esso (APFO, CECORE, CHA, MENO, *International Alert* e *Saferworld* 2004). L'analisi del conflitto è la componente centrale degli approcci sensibili al conflitto. Essa fornisce le basi per calibrare gli interventi in fase di programmazione, monitoraggio e valutazione, in particolare in termini di comprensione delle interazioni tra l'intervento e il contesto.

#### BOX 1 • Conflict Analysis

L'analisi del conflitto può essere condotta a vari livelli (regionale, nazionale, locale) o in diversi settori a seconda del tipo di interventi considerati e si differenzia radicalmente dalla classica analisi di contesto che raffigura in generale gli aspetti politici e socio-economici di una determinata area, per il focus specifico sugli aspetti e le variabili che caratterizzano il conflitto stesso. Nelle diverse metodologie elaborate per la *conflict analysis* figurano sempre almeno le seguenti dimensioni:

- ricostruzione del **profilo** del conflitto attraverso una breve descrizione del contesto politico e socio economico in cui è situato l'intervento, della storia del conflitto, delle aree colpite dal conflitto.
- analisi dei **fattori o cause** del conflitto che possono essere articolate secondo una scala cronologica in:
  - *root causes* che in modo pervasivo influenzano le politiche e le strutture della società e che possono creare le precondizioni per l'esplosione di conflitti violenti. Secondo i manuali di analisi del conflitto, tra le cause profonde possono, ad esempio, essere annoverate: la mancanza di partecipazione politica all'interno di una società, l'accesso ineguale alle risorse economiche, la presenza di istituzioni tradizionali di dominio e discriminazione, ecc.
  - cause prossime o fattori che contribuiscono ad aumentare il clima di violenza e la sua escalation, quali ad esempio il crollo del sistema statale e il settore della sicurezza fuori controllo, il ruolo destabilizzante dei paesi confinanti, ecc.
  - singoli eventi particolarmente significativi che possono contribuire a far esplodere o risorgere la violenza come elezioni, colpi di stato, omicidi di leader politici, disastri naturali,

ecc.

- nel caso di conflitti protratti nel tempo si analizzano anche i possibili nuovi fattori generati dal conflitto stesso come le economie di guerra, la presenza di paramilitari, la diffusione degli armamenti.
- Disamina degli **attori** (individui, gruppi, istituzioni) che a vario titolo contribuiscono o sono coinvolti nel conflitto. Per ogni attore possono essere individuati interessi, obiettivi e mezzi di cui dispongono oltre alle relazioni che intercorrono tra i vari attori per individuare eventuali alleanze e forme di sostegno, reti sociali, ecc. Un'attenta analisi degli attori può aiutare a individuare i detrattori (*spoilers*) che hanno un interesse nel mantenimento dello status quo e del sistema di guerra e che possono divenire un ostacolo per iniziative di pace, ma anche portatori di interessi impegnati nel perseguire la riconciliazione e la difesa dei diritti umani.  
In alcuni approcci gli attori vengono distinti in base al livello nel quale agiscono (di vertice, intermedio o di base). A questo proposito, Lederach sostiene che le relazioni pregresse e verticali (top/down) che le leadership locali intermedie riescono a tessere nei contesti di riferimento assieme alla capacità delle stesse leadership di mantenere relazioni orizzontali con omologhi presenti negli schieramenti opposti possono diventare vere e proprie forze a sostegno della pace (Lederach 1998).
- Analisi delle **dinamiche** del conflitto e del processo di pace. Attraverso l'interazione degli aspetti descritti (profilo, attori e cause) si cercherà di identificare finestre di opportunità per l'azione e di costruire i possibili scenari futuri. Comprendere e visualizzare i possibili scenari aiuta a essere più flessibili e a reagire in modo più sistematico ai cambiamenti nel contesto.

L'altro lato della medaglia è rappresentato dal fatto che tali sensibilità possono degenerare in rigidità e in **immobilismo** (Mayer 2005). Appare del tutto evidente come • a partire dai principi enunciati qui e quelli della letteratura citata • la fase *operativa*, per essere tale, deve delinarsi dalle capacità di lettura e interpretazione dei vari *stakeholder* che sono chiamati ad affinare le proprie sensibilità non soltanto in senso *tecnico*, ma anche umano, sociale, culturale e antropologico.

Un esempio rappresentativo e orientato alla pratica sulla *conflict sensitivity* negli interventi umanitari è rappresentato dall'*Handbook* realizzato all'interno dello **Sphere Project** in modo congiunto da ONG internazionali, agenzie delle Nazioni Unite e istituzioni accademiche (*Sphere Project*, 2004<sup>4</sup>). Questo testo contiene standard minimi, indicatori, codici di condotta e strumenti legali che possono essere di riferimento • in quanto concordati tra diversi soggetti internazionali • per gli interventi internazionali, soprattutto di tipo emergenziale.

La molteplicità degli aspetti affrontati porta a introdurre altri due concetti fondamentali correlati al *do no harm*: il *peacebuilding* e la *human security* (vedi box 2). Il *peacebuilding* • azione mirata direttamente alla de-strutturazione della violenza nella società e alla costruzione di strutture in grado di favorire la risoluzione pacifica delle controversie • abbiamo deciso di analizzarlo per le sue specificità in modo separato nel prossimo paragrafo.

---

<sup>4</sup> La prima edizione è dell'*Handbook* è del 1998. Attualmente è in revisione e una nuova edizione sarà pubblicata nel 2010.

## BOX 2 • Human Security

- Il punto di svolta di questo concetto è di spostare il *focus* dell'attenzione dallo Stato alle persone e ai popoli, non eliminando la sicurezza *dello* Stato, ma e integrandola.
- L'idea di "sicurezza umana", inoltre, si misura bene con quelle di "diritti umani" e di sviluppo", completandole con contenuti sostanziali.
- Il concetto di *human security* comincia a essere utilizzato all'inizio degli anni novanta. Lo sviluppo di questa idea deve molto ai *peace studies* e, in particolare, alla cosiddetta *Copenhagen School* di cui fa parte **Barry Buzan**, autore delle prime riflessioni su questo approccio alla sicurezza (Buzan 1991).
- Il primo documento di una organizzazione internazionale a prenderlo in considerazione è lo **Human Development Report** (UNDP 1994). In questo documento l'Agenzia dell'ONU sosteneva sia un approccio ristretto alla *human security* (*freedom from fear*), sia uno allargato (*freedom from want*). Questo documento individua infatti un ampio spettro di aspetti della sicurezza: economica, alimentare, di salute, ambientale, personale (integrità fisica), comunitaria (relazioni tradizionali e valori) e politica.
- Dal documento dell'UNDP, la *human security* è stata inserita nei documenti di quasi tutte le **organizzazioni internazionali** e il dibattito sulla sua concretizzazione è vivace e interessante sia a livello accademico che all'interno delle organizzazioni. L'Unione Europea ci ha particolarmente investito cercando di coinvolgerne ampie fette delle proprie politiche (per esempio, Kaldor Glasius 2005).
- Anche alcuni **governi statali** si sono interessati alla *human security* creando nel 1999 la *Human Security Network*. Attualmente ne fanno parte: Austria, Canada, Cile, Costa Rica, Grecia, Irlanda, Giordania, Mali, Norvegia, Slovenia, Sudafrica (osservatore), Svizzera e Thailandia. Al suo interno vi sono sia approcci *ristretti* che allargati alla sicurezza umana.

Complessivamente, ne emerge quindi un quadro articolato che, di fondo, muove i suoi passi della necessità di ripensare gli interventi di cooperazione internazionale alla luce delle nuove peculiarità che emergono a partire dagli anni novanta e che sono in costante evoluzione. La distinzione delle tipologie di intervento (vedi box 3), a nostro avviso, mantiene una forza chiarificatrice che può evitare di confondere interventi tra loro anche molto diversi. Allo stesso tempo, però, alcune sensibilità • come quella al conflitto • acquisiscono un riconoscimento trasversale che delinea sempre più come imprescindibile nella maggior parte dei contesti e da parte di tutti gli attori, dalla piccola associazione all'agenzia internazionale.



BOX 3 • Tipologie di interventi	
<p><b>Azione umanitaria</b> Sopravvivenza: soddisfazione dei bisogni materiali • tutela dei diritti umani, delle persone e delle comunità.</p>	<p><b>Cooperazione allo sviluppo</b> Autosufficienza/autonomia: soddisfazione dei bisogni a medio e lungo termine. Processo di sviluppo delle capacità umane, operative e della fiducia in se stessi • <i>empowerment</i>.</p>
<p><b>Diritti umani</b> Monitoraggio sui diritti umani e sul diritto umanitario. Aiuto alla costruzione di istituzioni capaci di tutelarli. Diffusione di una cultura dei diritti umani.</p>	<p><b>Lavoro di pace</b> Intervento di una parte esterna per la prevenzione, gestione, trasformazione costruttiva e soluzione del conflitto. <i>Confidence building</i>. Diffusione di una cultura della trasformazione costruttiva del conflitto.</p>

## Il Peacebuilding

Il *peacebuilding*, letteralmente “costruzione della pace”, è un’espressione utilizzata da molto tempo, ma che viene concettualizzata per la prima volta in un articolo da Johan Galtung nel 1976. Anche in questo caso, quindi, come mostrato in precedenza per la *human security*, la propensione verso l’utilizzo di un nuovo concetto viene dall’ambito dei *peace studies*.

In quell’occasione, Galtung concettualizza le espressioni *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peacemaking*, entrate nel poi lessico politico delle Nazioni Unite attraverso *An Agenda for Peace* scritta nel 1992 dall’allora Segretario Generale, l’egiziano Boutros Boutros-Ghali e successivamente nel linguaggio politico internazionale.

In estrema sintesi, *peacemaking* si riferisce alla diplomazia degli Stati e, qualora abbia successo, comporta il portare le parti a un accordo formale che viene siglato in un momento preciso. Il *peacekeeping* • forse il termine dei tre più conosciuto e utilizzato • come “approccio dissociativo”, dove le parti sono tenute separate dalla presenza di una forza esterna. Il *peacebuilding*, invece, per Galtung è orientato alla “struttura della pace”, che significa “costruire la pace” lavorando su tutti i livelli del conflitto e sradicandone le cause, anche strutturali. Nel testo redatto da Boutros-Ghali ritroviamo tutto ciò, ma viene posto l’accento in modo più netto sulla sua operatività post-conflittuale, mentre in Galtung ritroviamo un’impostazione più generale. Questa distinzione, in realtà, anche per i cambiamenti legati alle nuove guerre, si è assottigliata, in quanto molte guerre hanno inizi e fini meno netti e, visti i tanti casi di ri-esplosione di violenza, la prevenzione dei conflitti e il *peacebuilding* post-conflittuale sono in parte la stessa cosa.

La stessa sottile distinzione la possiamo ritrovare oggi nell’utilizzo di alcune organizzazioni internazionali. In sede **Nazioni Unite**, è possibile notare come al termine *peacebuilding* venga ancora associata l’idea di un approccio post-conflittuale (detto anche *post-conflict peacebuilding*). L’**Unione Europea**, invece, l’utilizza in modo più ampio. Entrambe, comunque, negli ultimi anni hanno utilizzato ampiamente questo concetto. Le Nazioni Unite, per esempio, nel dicembre del 2005 hanno creato la *Peacebuilding Commission*, un nuovo organo intergovernativo con potere consultivo per supportare il lavoro dell’ONU nei paesi che stanno uscendo da conflitti violenti. L’Unione Europea, invece, ha lanciato nel 2008 una *Call for Proposals* nell’ambito del nuovo **Strumento finanziario per la Stabilità** per finanziare iniziative proposte da Organismi non statali nel *peacebuilding*. Questo strumento è finalizzato anche al rafforzamento della cooperazione con

organismi della società civile, attraverso ad esempio il finanziamento di tavole rotonde, che permettano a realtà non-governative di fornire la propria *expertise* alle istituzioni comunitarie al fine di migliorare concretamente la capacità di risposta alle crisi, i sistemi di allarme preventivo (*early warning*) e di azione preventiva (*early action*) per favorire la prevenzione dei conflitti.

### *Le attività di peacebuilding*

Il *peacebuilding* è per sua natura sensibile al conflitto, in quanto non lavora solo *nel* conflitto, ma *sul* conflitto per favorire spazi e processi di pacificazione e la massima riduzione della violenza e delle cause che possono generare guerre. È quindi un **processo di medio-lungo periodo** che coinvolge tipologie di attori locali e internazionali a un **livello di base o anche intermedio**. L'idea di fondo è che nella costruzione della pace ogni gruppo e livello sociale ha un potenziale di trasformazione costruttiva del conflitto che può impiegare (Lederach 1998).

Le azioni del *peacebuilding* sono di varia tipologia.

- Vi sono, per esempio, strumenti ad ampio raggio, come la cultura dei diritti umani, la cultura democratica e dell'informazione, la tutela dei diritti delle minoranze, il rafforzamento delle strutture multietniche o la potenzialità legate ai processi di formazione.
- Alcune azioni, poi, sono più adatte in caso di aumenti della tensione, come laboratori per la soluzione di problemi (*problem-solving workshops*), training in risoluzione dei conflitti, commissioni di pace, tavole rotonde, sviluppo di legami trasversali o di comunità.
- Nella gestione del conflitto nel dopoguerra, le azioni di *peacebuilding* possono riguardare il monitoraggio elettorale durante il processo di pace, la ricostruzione sociale, la facilitazione di incontri per la riconciliazione, la riabilitazione, il rimpatrio dei rifugiati (con eventuale re-inserimento sociale) o l'educazione alla pace.

Il *peacebuilding*, quindi, ha specificità proprie per il lavoro *sul* conflitto al fine di favorire i processi di pace su tutti i livelli. Allo stesso tempo, si può intuire come abbia diritto di cittadinanza all'interno della cooperazione internazionale e può portare a buoni risultati attraverso sinergie con la cooperazione allo sviluppo e con gli interventi umanitari.

## **Le indicazioni dell'Unione Europea e dell'OCSE/DAC**

### *L'Unione Europea*

L'Unione Europea ha mostrato grande interesse per il dibattito sulla sensibilità al conflitto. Questo approccio compare sia in alcuni settori specifici (come l'intervento umanitario), sia trasversalmente in diverse politiche, come, per esempio, nell'*EU-ACP Cotonou Partnership Agreement*, dove l'articolo 11 sottolinea l'impegno dei partner per la prevenzione dei conflitti e il *peacebuilding* e provvede le basi legali per usare i fondi europei per lo sviluppo verso queste finalità.

Dallo *Strumento per la Stabilità*, da documenti strategici e di regolamentazione della Commissione e del Consiglio è possibile innanzitutto notare un forte **collegamento tra sicurezza e sviluppo** e l'attenzione a non nuocere attraverso interventi diretti e strutturali. Allo stesso tempo, l'implementazione delle politiche delineate nei documenti richiede tempo e volontà e sembra esserci ancora molto margine tra ciò che è scritto e ciò che è diventato "politiche" (*implementation gap*), come segnalato dall'*European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)*.

Tra gli strumenti istituiti più rilevanti va ricordata la *Partnership per la Prevenzione dei Conflitti e la Gestione delle Crisi Civili*. Questi strumenti non sono una novità in senso stretto, in quanto il primo *Programma per la Prevenzione di Conflitti Violenti* è stato siglato a Goteborg nel 2001. Nel tempo, però, gli strumenti e le risorse a loro collegate sono aumentate. Per esempio, L'Unione Europea ha aumentato anche il suo impegno nella **gestione dei conflitti**. Attualmente, tra quelle in corso e quelle concluse, ha dispiegato 18 diverse missioni, tra cui la più recente è EULEX in Kosovo. Queste missioni sono e sono state di diverso tipologia, come missioni militari, riforme del settore della sicurezza (Congo), *institution building* (Iraq) o di polizia (Afghanistan). La missione in Kosovo, dal suo canto, si distingue per essere la più grande missione civile UE. All'interno di questo contesto, va notato come sia aumentata negli anni la **“cultura della cooperazione” tra attori statati e non statati**. Questo significa che parte del personale dispiegato dall'UE proviene da realtà non-governative. Tutto ciò apre già un'indicazione operativa non indifferente: significa infatti che l'UE sta progressivamente valorizzando il ruolo delle società civili e il loro *know-how*, e quindi le realtà non-governative • qualora ne maturino le capacità • possono segnalare proprio personale per le missioni, sia ricercare canali di interazione operativa sul terreno<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda gli ambiti di **supporto al peacebuilding**, l'Unione Europea ne ha individuati otto. Innanzitutto, lo *stato di diritto*, i diritti umani, e la democratizzazione; poi, i diritti dei bambini in contesto di conflitto; il ruolo dell'UE nel *Processo di Kimberley* e il collegamento tra conflitto e sfruttamento delle risorse naturali; il disarmo; il processo di sminamento; la riforma del settore della sicurezza e, infine, il disarmo, la mobilitazione e reintegrazione degli ex-combattenti.

#### OCSE – DAC

Il *Development Assistance Committee* dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo anima da più di un decennio il dibattito sul ruolo degli attori internazionali in aree di conflitto violento. Le linee guida del 2001 fissano una serie di **“punti di riferimento” sul ruolo dei donatori e degli attori internazionali** nelle attività di prevenzione dei conflitti e di *peacebuilding*, mentre un'altra recente guida fornisce i principali elementi per condurre valutazioni di interventi di *peacebuilding*. Per la loro chiarezza, schematicità e fruibilità, queste pubblicazioni sono utili strumenti per attori su diversi livelli che operano nella cooperazione internazionale. Vengono innanzitutto date chiare definizioni, come quella delle attività di *peacebuilding* e prevenzione dei conflitti: “impegno per adottare finalità e obiettivi volti alla prevenzione dei conflitti e alla costruzione della pace; di solito (ma non sempre) focalizzati su particolare zone di conflitto • un'area minacciata da, nel mezzo di o in fase di recupero da serie violenze fra gruppi” (OCSE – DAC 2008).

#### BOX 4 • principi guida per un'azione efficace in contesti di conflitto violento (OCSE – DAC 2001)

- Riconoscere il potenziale – e i limiti – della comunità internazionale a intraprendere azioni che favoriscano la pace e scorraggino l'uso della violenza
- Impiegare un impegno costruttivo e approcci creativi che offrano incentivi per la pace.
- Agire sulla base delle lezioni apprese per dare importanza alla coerenza della politiche e utilizzare strumenti integrati, al fine di operare al meglio ed evitare effetti negativi indesiderati.
- Essere trasparenti, comunicare le proprie intenzioni, ampliare e approfondire il dialogo con i partner a tutti i livelli al fine di garantire l'*ownership* delle iniziative
- Coinvolgere attivamente le donne, gli uomini e i giovani nelle iniziative di *peacebuilding* e nei

<sup>5</sup> Su questo aspetto si possono vedere i vari documenti presenti nel sito di EPLO (<http://www.eplo.org>).

processi decisionali. Tutti gli attori devono tenere in debito conto i legami pervasivi che esistono tra le differenze di genere e i conflitti violenti e la loro prevenzione e risoluzione

- lavorare in modo flessibile e tempestivo, guidati da una prospettiva a lungo termine e da adeguate analisi politiche e socioeconomiche della situazione a livello regionale, nazionale e locale, anche per le azioni a breve termine.
- Rafforzare le capacità locali di influenzare le politiche pubbliche e di affrontare l'esclusione politica ed economica.

Vengono poi chiariti alcuni aspetti che, a nostro avviso, forniscono un aiuto nell'impostazione di un intervento umanitario o di cooperazione internazionale. Per esempio, viene chiarito come avere un approccio "sensibile al conflitto" sia diverso dallo svolgere un lavoro di *peacebuilding* o dal lavorare per la prevenzione di conflitti violenti. Anche l'analisi del conflitto è presentata come un elemento decisivo per questo tipo di attività. Allo stesso tempo, è chiarito come l'analisi del conflitto sia qualcosa di diverso rispetto all'analisi del contesto. Quest'ultima è orientata a un'ampia comprensione degli aspetti politici, economici e sociali (storici, ambientali, ecc.), mentre l'analisi del conflitto è focalizzata in maniera più ristretta su specifici elementi legati alle conflittualità presenti o potenziali. L'analisi del conflitto, poi, dovrebbe essere in grado di raggiungere le radici del conflitto, perché, in caso contrario, in guerre prolungate per mesi o anni si potrà notare come le dinamiche cambino continuamente (OCSE – DAC 2008).

Nei documenti citati sono infine presenti raccomandazioni e strumenti di valutazione. Rinviando il lettore interessato ai documenti stessi (OCSE – DAC 2008), che sono agilmente scaricabili da internet, vorremmo sottolineare un aspetto che emergerà anche negli studi di caso. Nelle diverse tipologie di intervento, **la valutazione delle politiche (*policy*) dovrebbe avere la precedenza rispetto alle valutazioni di progetto**: *"The focus on "what happened?" and "why?" rather than linear cause and effect is as essential to understanding the cumulative impacts of multiple conflict prevention and peacebuilding efforts as it is to understanding the overlapping forces that shape impacts of humanitarian assistance"* (OCSE – DAC 2008).

## La cooperazione decentrata alla prova della pace

Di seguito vengono evidenziati i tratti basilari che concorrono a delineare la teoria e la pratica della cooperazione decentrata italiana facendo riferimento alla letteratura e ad alcuni documenti normativi sull'argomento. I principali analisti della decentrata ne sottolineano la nuova logica multiattoriale e processuale ispirata ai principi di partenariato, cosviluppo, partecipazione, *empowerment*. Questi sono gli stessi principi che troviamo alla base degli approcci più recenti alla cooperazione allo sviluppo (sviluppo umano, sviluppo partecipativo) e delle attività di *peacebuilding* o di sostegno ai processi di pace. Senza voler in nessun modo esaurire le molteplici forme attraverso le quali sono state declinate le caratteristiche della cooperazione decentrata, l'analisi che segue cercherà di farne emergere alcune che, secondo gli autori, possono contribuire positivamente ai processi di pace, di democratizzazione e di riconciliazione.

### **Attori e ruoli: verso una logica plurale e inclusiva**

La cooperazione decentrata<sup>6</sup> si è andata progressivamente affermando nel corso degli anni novanta in Italia e in altri paesi europei fino a essere pienamente riconosciuta in ambito internazionale. Questo "nuovo modo" di fare cooperazione allo sviluppo si caratterizza per una forte attenzione al ruolo degli attori, come vedremo nelle principali definizioni che sono state date del concetto. Se si volesse rintracciare l'origine del protagonismo degli attori locali sullo scenario internazionale bisognerebbe far riferimento alle categorie della globalizzazione intrecciate alle spinte localiste che hanno portato a coniare il termine di "glocale". La sempre più ampia "**pluralizzazione degli attori**" che si affacciano sulla scena internazionale mette in discussione il ruolo degli Stati quali protagonisti esclusivi delle relazioni internazionali e apre il campo ai governi locali, alla società civile e alle comunità locali (si veda Ianni 2006 per approfondimenti).

Data la novità dell'approccio e la sua dimensione fortemente plurale il confronto per giungere a una definizione unanimemente condivisa sulle caratteristiche principali della cooperazione decentrata è ancora aperto, ma benché possano riscontrarsi nei testi legislativi delle principali organizzazioni internazionali e dei paesi che maggiormente ricorrono a questa forma di cooperazione alcune differenze anche importanti, è prevalsa l'interpretazione che identifica la cooperazione decentrata con le azioni e i partenariati internazionali promossi e agiti da una sottoclasse degli attori non-statali: i governi locali singolarmente o in associazione tra loro e con gli attori pubblici e privati dei loro territori.

In Italia, di fronte al sempre maggiore protagonismo delle autonomie locali italiane, in particolare per l'emergenza umanitaria nella ex Jugoslavia, il Ministero degli Esteri promulga nel 2000 le *Linee di indirizzo e modalità attuative* le quali riconoscono una soggettività dell'iniziativa di Regioni, Province e Comuni, che sono i soli soggetti che, al pari del governo e delle ONG, possono intraprendere legittimamente iniziative di cooperazione in ambito internazionale.

La letteratura, nel definire la cooperazione decentrata che caratterizza il modello italiano, tende però a porre l'enfasi sul rapporto sinergico tra amministrazioni locali e attori del territorio. In questa direzione sono stati conati i concetti di **partenariato territoriale** e di **cooperazione comunitaria** che offrono un deciso allargamento di prospettiva e adottano un approccio inclusivo che apre al coinvolgimento e al potere di iniziativa di tutti gli attori e i livelli istituzionali potenzialmente interessati di un territorio. I teorici della cooperazione comunitaria, ad esempio, la definiscono come l'insieme di istituzioni pubbliche, società civile e realtà private caratteristiche di uno specifico

---

<sup>6</sup> In Francia, Inghilterra e Spagna la cooperazione decentrata è stata denominata, rispettivamente, *Coopération décentralisée*, *Decentralized cooperation* e *Cooperación descentralizada*.

territorio che attivano un processo di scambio multisettoriale di lunga durata con un'altra comunità (Cereghini e Nardelli 2008).

### *Multi-attorialità e diversità come valore*

Ma la cooperazione decentrata rischia di riproporre gli stessi modelli e avere gli stessi limiti della cooperazione tradizionale, differenziandosene solo per gli attori. Se è vero che regioni ed enti locali hanno un ruolo fondamentale in quanto perno dell'azione di rafforzamento istituzionale e dell'autogoverno delle comunità locali, affidarsi esclusivamente alla pubblica amministrazione e ai rappresentanti eletti può impoverire fortemente la relazione partenariale, esponendola alla volubilità dei cicli politico-elettorali. Inoltre, soprattutto in contesti attraversati da dinamiche conflittuali, l'interlocuzione unica o privilegiata con il potere ufficiale pone seri problemi di subalternità e rischia di sostenere leadership locali nazionaliste. Sia in Italia che nei paesi partner la diversità degli apporti dei diversi attori e la dinamica di confronto che viene istaurata nella relazione partenariale è la chiave per avviare processi realmente efficaci per la costruzione della pace: "nella cooperazione comunitaria lo schema è rovesciato. Sono i territori i protagonisti della relazione, mix di istituzioni locali e di espressioni della società civile organizzata, con un diffuso coinvolgimento di sensibilità e di competenze che si mettono in gioco qui e lì" (Nardelli 2005). Non è quindi soltanto l'ampliamento dei soggetti protagonisti dei processi di cooperazione che contraddistingue la cooperazione decentrata nelle sue definizioni più recenti, ma anche e soprattutto il valore riconosciuto alla diversità e alla interazione tra i diversi attori coinvolti. Su questo piano si gioca la sfida di costruire nuove relazioni partenariali in grado di superare i limiti della cooperazione allo sviluppo tradizionale.

### *Gli "animatori di relazioni tra territori"*

Accanto ai governi locali giocano un ruolo importante le principali organizzazioni che partecipano ai progetti e ai partenariati internazionali con il compito di animare e stimolare il partenariato, quali le ONG, le agenzie specializzate o gli enti strumentali. Questi attori possono esercitare diversi livelli di autonomia dai governi locali, spesso infatti le Agenzie e gli enti strumentali sono partecipati in parte o totalmente da regioni, province e comuni.

La cooperazione decentrata ha rimescolato i rapporti e le relazioni tra i diversi enti impegnati nei partenariati territoriali favorendo l'emersione di nuovi ruoli. Molto spesso le agenzie e gli enti strumentali sono stati coinvolti dal governo locale in progetti dove valorizzare le loro competenze specialistiche (come ad esempio in ambito sanitario, ambientale, agricolo, o di sviluppo economico locale), mentre le ONG e le associazioni di solidarietà internazionale si distinguono per le capacità di promuovere nuove iniziative che coinvolgono gli attori istituzionali e, soprattutto, di **animatori di relazioni tra territori**.

Il compito degli animatori di relazioni tra territori è un ruolo più politico che tecnico che acquista un nuovo significato nella complessità dei rapporti determinati dalla molteplicità di attori coinvolti nei partenariati. Essi dovrebbero disporre, ad esempio, di buone capacità di mediazione (linguistica, culturale e valoriale) sia all'interno della propria comunità che con le comunità partner per favorire l'incontro tra diversi interessi e componenti (Cereghini, Nardelli 2008). La funzione delle ONG torna a essere, dopo anni di forte tecnicismo, quello di catalizzare le energie presenti in una comunità territoriale e di creare connessioni tra nord e sud del mondo contribuendo così alla creazione di capitale sociale transnazionale. Si tratta per molte ONG di tornare alle origini della propria esperienza riscoprendo, con una nuova consapevolezza, il legame fondamentale con la propria "base sociale".

## Il “potenziale per la pace” dei governi locali

Spostando ora il focus dagli attori italiani agli attori coinvolti nei processi di partenariato nei paesi partner, un’attenta analisi è fondamentale per individuare portatori di interessi impegnati nel perseguire la pace e la difesa dei diritti umani. Un primo passo in questa direzione passa attraverso il riconoscimento e l’eventuale sostegno del “**Potenziale locale per la pace**”, (*Local Capacities for Peace*) secondo la terminologia introdotta da Mary Anderson, costituito dalle risorse materiali, umane e simboliche, presenti all’interno di una società che sono disponibili per contribuire alla composizione pacifica del conflitto e alla diffusione della violenza. Ma gli attori esterni possono anche sostenere le “Reti locali di sostegno alla pace” o *Peace constituencies* che in aggiunta, rispetto al concetto precedente, hanno anche una capacità di azione e delle motivazioni in grado di spingerli a realizzare concrete iniziative a favore della pace.

Il ruolo che i governi locali svolgono nella promozione di politiche di pace è ormai riconosciuto anche dai maggiori donatori, al punto che i governi locali in contesti di conflitto, in molti casi, possono essere iscritti fra gli attori portatori di un potenziale locale per la pace. La Commissione Europea, ad esempio, individua nelle autorità locali un fattore centrale non solo per un’amministrazione capace di erogare in modo efficace servizi ai cittadini e di costruire istituzioni democratiche, ma anche in quanto **catalizzatori del cambiamento e della costruzione di fiducia tra le parti** in grado di costruire una visione di lungo termine inclusiva e di mobilitare gli attori del territorio. “I processi di governance locale riguardano il potere e l’autorità, e come una regione o una municipalità gestisce i propri affari. Se le autorità locali e decentralizzate sono efficaci – se sono in grado di prevenire i conflitti violenti, adempiere agli obblighi nel campo dei diritti umani, aiutare la crescita dell’impresa e distribuire servizi essenziali ai loro cittadini - è il fattore più importante nel determinare se lo sviluppo sta prendendo piede con successo” (Commissione Europea 2008).

### BOX 5 • Ruolo dei governi locali nel peacebuilding

I principali ambiti di attività con cui i governi locali possono contribuire ai processi di pace in contesti di conflitto o post-conflitto sono<sup>7</sup>:

- **Legittimità della leadership:** in molti casi i governi locali hanno una tradizione che anticipa le forme di governo centrale o che le sostituisce (come ad es., nei casi di fragilità dello Stato) garantendo l’unica presenza pubblica a livello locale. Di conseguenza i rappresentanti eletti godono di un rispetto e una fiducia che li mette in condizione di mediare e comporre interessi diversi. Una leadership efficace e legittima è un fattore chiave nel trasformare e diffondere la violenza.
- Ai governi locali vengono riconosciute anche **capacità di mediazione nella risoluzione dei conflitti** attraverso il coinvolgimento di leader o di corti locali. Inoltre, trovandosi in una **posizione intermedia** tra gli altri attori coinvolti in processi di governance (Stato centrale da una parte e attori privati e società civile dall’altra), hanno la capacità di costruire partnership multi-attori e multi-livello che sono centrali per la lotta alla povertà, il rafforzamento della governance e la costruzione della pace.
- **Capacità di incidere nella vita dei cittadini attraverso la gestione dei servizi locali:** nel loro ruolo di fornitori di servizi (strade, rifiuti, parchi, servizi socio-assistenziali, ecc.) i governi locali sviluppano un’importante sensibilità nei confronti dei bisogni delle comunità locali e la capacità di relazionarsi con il tessuto associativo e con le organizzazioni di base del proprio territorio. Ciò li pone in una condizione privilegiata per identificare soluzioni nuove con approcci costruttivi ai problemi locali.
- **Governance partecipativa e trasparente:** l’adozione di politiche partecipative, inclusi i gruppi marginali e le minoranze, aiuta a stabilire un processo decisionale basato sulla comprensione

<sup>7</sup> L’elenco che segue è adattato da Bush 2004.

reciproca e la collaborazione tra governo e società civile e un'attitudine democratica alla gestione dei conflitti.

- **Sostenere la partecipazione pubblica per il peacebuilding:** i governi locali giocano un ruolo cruciale nel sostenere/legittimare/facilitare iniziative locali per la promozione della pace. Inoltre, lavorando in partnership con organizzazioni (locali, nazionali o internazionali) è possibile ottimizzare l'impatto positivo di queste iniziative.

Il contributo che gli attori esterni, in questo caso i soggetti italiani dei progetti di cooperazione decentrata, possono fornire al processo di pace nei paesi partner, può esplicitarsi a diversi livelli e intensità. Le parti esterne possono favorire le capacità di attori locali portatori di un potenziale di pace istituendo ad esempio un sistema di incentivi e disincentivi materiali; svolgendo un ruolo di catalizzatore o addirittura di *empowerment* o ancora fornendo opportunità di organizzazione e mobilitazione<sup>8</sup>. Alcuni dei temi caratteristici dell'azione della decentrata possono essere annoverati a pieno titolo in queste tipologie di iniziative.

**In sintesi, il contributo che la cooperazione decentrata può dare al potenziale locale e alle reti di sostegno alla pace (piano degli attori) si esplica nel:**

- cercare e individuare, già nel corso dei primi contatti, gli attori (persone, gruppi e organizzazioni) con un interesse concreto a spezzare la logica della violenza e a tornare alla normalità della vita civile;
- sostenere i leader schierati pubblicamente in favore della pace e i soggetti della pubblica amministrazione impegnati "dietro le quinte" in attività negoziali e/o multietniche;
- legittimare le leadership locali intermedie, che siano democraticamente elette e realmente rappresentative della comunità, e sostenerle nella loro capacità di costruire relazioni verticali (top/down) e relazioni orizzontali con omologhi presenti negli schieramenti opposti;
- sostenere l'integrazione tra gruppi differenti (religiosi, culturali, etnici) e l'inclusione di gruppi marginali attraverso attività economiche, l'erogazione di servizi e il sostegno ai processi decisionali partecipativi.

---

<sup>8</sup> Per un approfondimento delle relazioni tra Peace constituencies, attori esterni e potenziale locale per la pace si veda Scotto 2001.



## **Modelli di intervento: dal progetto al partenariato tra territori**

### *Partenariati territoriali*

Il concetto di partenariato territoriale si basa sulla centralità del territorio per l'articolazione delle politiche di sviluppo socio-economico locale e sul rapporto di sussidiarietà verticale e orizzontale per definire le relazioni tra autonomie locali e altri soggetti pubblici e privati che agiscono su quel territorio. Ponendosi all'incrocio tra politiche di sviluppo e di cooperazione allo sviluppo, il partenariato territoriale prevede un rapporto di corresponsabilità e reciprocità tra territori, o comunità locali, del nord e del sud attraverso il dialogo e lo scambio di esperienze, nella consapevolezza dell'interdipendenza che lega tra loro paesi ed esperienze anche molto lontane geograficamente.

Nato proprio dalle politiche di coesione e dalle nuove strategie di sviluppo economico locale dell'Unione Europea, quali i patti territoriali e la programmazione negoziata, il concetto di partenariato territoriale ha fatto un salto di qualità quando i programmi di coesione interna sono stati raccordati a quelli di cooperazione esterna come ad esempio nei nuovi programmi transfrontalieri verso i paesi della sponda sud del Mediterraneo (ENPI) e dei Balcani occidentali e Turchia (IPA).

A questo proposito la Commissione Europea sottolinea che le politiche di **sviluppo locale dei territori**, se basate su un approccio olistico centrato sull'*ownership* a livello locale che favorisca il coinvolgimento di attori pubblici e privati, la sussidiarietà e l'integrazione delle strategie settoriali, possono essere fondamentali nel favorire il dialogo tra gruppi sociali e **ridurre il rischio di conflitti per le risorse**. "Lo sviluppo territoriale contribuisce a rafforzare la governance locale attraverso la capacitazione di tutti gli attori nel *decision making* a livello locale e quindi promovendo relazioni di potere più eque" (EC 2008). Inoltre le strategie di sviluppo locale sembrano particolarmente appropriate nei paesi dove non ci si può aspettare un'incisiva capacità di intervento dal livello centrale (quali ad es. i *fragile states*).

### *Processualità delle relazioni partenariali*

Particolarmente interessante per la nostra analisi è il secondo principio che caratterizza la cooperazione decentrata, differenziandola dalla cooperazione tradizionale: l'approccio per processo. Adottando una **prospettiva di medio-lungo periodo** l'obiettivo si sposta dalla semplice realizzazione di progetti, per quanto condivisi, alla costruzione di una relazione fra territori fondata sull'ascolto e il dialogo reciproco.

Come già evidenziato per avviare percorsi di elaborazione e trasformazione dei conflitti è necessaria da una parte una prospettiva temporale abbastanza ampia da permettere di elaborarne i trascorsi e di prospettarne le future trasformazioni, dall'altra la capacità di pensare e agire in termini di processi. I conflitti (violenti e non) sono dialettici e dinamici per loro stessa natura e vanno quindi compresi analiticamente come una progressione di stadi (*escalation* e *de-escalation*) che ne caratterizzano il ciclo di vita. Di conseguenza anche le attività di peacebuilding vanno considerate in un'ottica processuale caratterizzata da una molteplicità di ruoli, funzioni e attività.

Più che le capacità tecniche del singolo mediatore, o esperto di cooperazione, acquistano quindi una particolare importanza la **dimensione politica** e il ruolo delle istituzioni di partenariato e dei luoghi di condivisione e di confronto per "elaborare insieme" obiettivi e strategie per lo sviluppo locale, l'inclusione sociale, e la trasformazione dei conflitti. È quindi evidente che le scelte che vengono effettuate a livello organizzativo e gestionale nello "spazio intermedio" in cui si articola la relazione partenariale non sono neutre.

### *Il nesso tra cooperazione decentrata, democrazia e conflitto*

L'analisi del funzionamento delle strutture di collegamento, concertazione e gestione messe in atto dai governi locali in rapporto coi propri territori costituisce un terreno decisivo per gettar luce sui processi di rinnovamento della cooperazione allo sviluppo e sulle nuove forme di partenariato internazionale e, in ultima analisi, sull'esercizio stesso della democrazia. A questo proposito è stato messo in luce un aspetto centrale del nesso tra cooperazione decentrata, democrazia e conflitto laddove attraverso la **sperimentazione di nuove forme di governance** che allargano lo spettro degli attori coinvolti, portatori di interessi eterogenei e spesso configgenti, si apre lo spazio alla ricerca di un consenso negoziale. "La cooperazione decentrata nella misura in cui al sud come al nord mostra la capacità non di "negare", ma di "accudire" i conflitti, cioè di gestirli in modo da contribuire a trasformarli da fonte di instabilità in collante sociale, offre un contributo importante, che trascende l'area della cooperazione internazionale, alla produzione e all'analisi della produzione della coesione sociale tout court. Le procedure e metodologie di lavoro così come le strutture di interazione che essa adotta costituiscono il terreno su cui misurare spessore ed esiti di tale apporto" (Ianni 2006).

La realizzazione di organismi (comitati, conferenze, forum, tavoli, ecc.) per la programmazione, la concertazione e la gestione delle esperienze progettuali crea il necessario sostrato ai partenariati territoriali e interterritoriali in Italia e nei paesi partner. Le forme di regolamentazione e il reale potere decisionale che vengono attribuiti al funzionamento di questi organi possono fornire un forte impulso al decentramento e alla democrazia. La negoziazione degli interessi e delle prospettive, ma anche dei piani di sviluppo e dell'erogazione dei servizi locali, inducono una **tendenza al confronto e al dialogo** che può favorire la coesione sociale, la fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni e limitare l'uso al ricorso della violenza.

### *Partecipazione e dialogo con la società civile*

Veniamo quindi al terzo elemento caratteristico della decentrata che intendiamo sottolineare, la promozione della partecipazione dei soggetti locali ai processi decisionali. Il **coinvolgimento di attori della società civile, inclusi i gruppi marginali**, ai partenariati e ai programmi di cooperazione è infatti una valida opportunità di sostegno ai processi di democratizzazione e di riconciliazione. Nei paesi partner, il sostegno alle espressioni associative autonome dal potere politico/ militare svolge una funzione fondamentale: il contraddittorio e il **controllo sull'operato dello Stato e dei poteri pubblici** è un valore che va trasmesso di pari passo con la costruzione di capacità istituzionali. La cooperazione decentrata di province e comuni che si lanciano in progetti di cooperazione senza un'adeguata verifica delle "garanzie minime" di rappresentatività e di legittimità delle entità omologhe di paesi terzi può avere effetti negativi, soprattutto in contesti di conflitto. Infatti l'opacità dei processi decisionali può nascondere i reali interessi ed intenzioni agli occhi di un esterno.

D'altro canto la partecipazione di attori della società civile italiana è un ottimo antidoto alla "deresponsabilizzazione" dei funzionari amministrativi e alla tentazione di manipolazione e strumentalizzazione da parte dei politici. Il coinvolgimento e il sostegno alle capacità dei governi locali deve andare di pari passo con il rafforzamento della società civile locale.

### **Tra i principali apporti che la cooperazione decentrata può dare ai processi di pace, sul piano dei modelli e degli strumenti di intervento, si possono annoverare:**

- dare priorità alla dimensione del partenariato favorendo relazioni di lungo periodo tra territori italiani e territori partner, anche attraverso la presenza di focal point in loco

- adottare un'ottica strategica di medio- lungo periodo che integri gli approcci settoriali in un'unica prospettiva finalizzata allo sviluppo territoriale locale: più programmi basati sulla domanda che progetti basati sull'offerta
- sostenere la “cultura democratica del conflitto” e la creazione di spazi di concertazione e mediazione con regole chiare e condivise e un reale potere decisionale
- favorire il confronto e il coinvolgimento di attori della società civile, inclusi i gruppi marginali, attraverso processi decisionali partecipativi.

## Studi di caso

### ***Partenariati territoriali tra l'Italia e la Bosnia Erzegovina***<sup>9</sup>

*Sostegno ai soggetti portatori di valori democratici e multi- etnici*

L'appoggio a leader locali che in modo autorevole attraverso la propria presenza pubblica, la capacità di mediazione e l'influenza morale sono in grado di promuovere il cambiamento negli individui e nei gruppi può essere utile, a un livello superiore, per dare impulso a processi di trasformazione dei sistemi sociali. Inoltre il ruolo di figure che si battono per la pace e che sono in grado costruire ponti che attraversano le linee del conflitto è molto rilevante in contesti post-conflitto caratterizzati da una forte sfiducia tra le parti.

Un esempio classico di sostegno da parte della cooperazione decentrata a un "champion", o leader locale in grado influenzare i suoi concittadini in difesa dei diritti umani e della democrazia, sono le moltissime iniziative che, negli anni della guerra e dell'immediato dopoguerra, sono state realizzate con la città di Tuzla e il suo Sindaco, Selim Beslagic. Solo per citarne alcune, va ricordata la lunga relazione di cooperazione instaurata dalla città di Bologna con la città di Tuzla per sostenere il Sindaco e le forze che facevano resistenza alle tendenze nazionalistiche e che valorizzavano le caratteristiche multiethniche della città; oppure il partenariato con la cooperazione canadese attraverso il *Canada - Bosnia and Herzegovina Local and Cantonal Government Cooperation Programme* che ha scelto di dare supporto alla crescita delle capacità delle leadership locali nella governance delle aree urbane e nella pianificazione strategica e partecipativa a Tuzla (Bush 2004).

Va però anche ricordato un importante limite della cooperazione tra la città di Bologna e la città di Tuzla quando, con il cambiamento di colore politico della giunta di Bologna, si è interrotto il sostegno all'agenzia della democrazia locale di Tuzla decretando di fatto la fine dei rapporti e dell'esperienza di partenariato (cit. in Cereghini e Nardelli 2008).

Passando a considerare un altro dei contesti analizzati, la città di Mostar, permane il rischio che una conoscenza poco approfondita dei contesti e delle dinamiche locali porti a legittimare, anche inconsapevolmente, persone e istituzioni sostenitrici di una visione nazionalista della società. A otto anni di distanza da un'altra ricerca del CeSPI sulla cooperazione in Bosnia Erzegovina che indicava gli stessi rischi, questa affermazione rimane ancora valida (Aprile, Rhi-Sausi 2000). Il perdurare di un conflitto latente, cristallizzato all'interno della società mostarina, fa sì che l'appoggio agli attori locali debba essere relativizzato e attentamente valutato attraverso un'adeguata capacità di "leggere" il contesto socio-economico, politico e culturale della realtà locale.

Di fronte ad uno scenario siffatto molte organizzazioni ed enti locali italiani hanno scelto di lavorare con interlocutori della società civile, invece che con gli eletti o i funzionari delle Istituzioni locali. In questo modo si cerca di evitare il supporto a una leadership considerata inadatta o addirittura nociva ai fini di un equilibrato *capacity building* istituzionale. Piuttosto si cerca di favorire le espressioni della società civile che siano in grado di controllare e stimolare le istituzioni locali attraverso una dialettica democratica che abbia come prospettiva di lungo termine la riconciliazione fra i tre gruppi nazionali.

---

<sup>9</sup> Il caso di studio sulla Bosnia Erzegovina, dove non diversamente indicato, è basato su informazioni raccolte nell'ambito della ricerca, coordinata dal CeSPI, dal titolo *Valutazione strategica dell'art. 7 della legge 84/2001* (Stocchiero 2007a) finalizzata a comprendere la portata del contributo fornito dalla cooperazione decentrata al processo di stabilizzazione, sviluppo e ricostruzione dei Balcani occidentali.

Cercando di sintetizzare il primo importante contributo emerso dallo studio di caso, si può dire che i partenariati territoriali messi in campo dai soggetti della cooperazione decentrata italiana hanno contribuito a incentivare comportamenti orientati alla ricostruzione materiale e culturale e in alcuni casi alla legittimazione di leadership democraticamente elette e seriamente impegnate in questa direzione. La “paradiplomazia” dei comuni e delle regioni italiane attraverso le iniziative dei sindaci, dei presidenti di regione e degli assessori italiani e la mobilitazione delle comunità locali hanno sospinto gli omologhi bosniaci ad assumere impegni concreti di fronte ai loro cittadini. Dove ciò non è stato possibile, o per mancanza di interlocutori o per loro incompetenza, si è deciso di sostenere attori del territorio in grado di pungolare e chieder conto dell’operato delle amministrazioni locali, ma anche di sostituirle temporaneamente nell’esecuzione di alcuni dei loro compiti.

### *La diplomazia multi-livello degli enti partenariati*

Nell’analisi dei partenariati territoriali un’attenzione particolare è stata dedicata alle strutture operative messe in campo per la realizzazione delle attività. Per ente partenariale si intende un’organizzazione il cui scopo principale sia quello di favorire il collegamento e la comunicazione tra partner bosniaci, italiani e di altri paesi per la messa in opera del complesso di **attività internazionali proprie delle autonomie locali denominate paradiplomazia**. Tali obiettivi vengono perseguiti attraverso la realizzazione di progetti di sviluppo economico locale, scambi culturali e visite di studio, gemellaggi, iniziative politiche e istituzionali, formalizzazione di accordi di partenariato, ecc. Gli enti partenariati possono essere ONG, Associazioni, Agenzie, “Antenne” in loco e normalmente possono essere ricondotti a una o più comunità locali o istituzioni (regioni, province, comuni, camere di commercio, ecc).

Le strutture create con il sostegno delle regioni e degli enti locali italiani in Bosnia (sono state visitate l’Associazione LINK a Mostar, l’Antenna Piemonte a Zenica e le Agenzie della Democrazia Locale (ADL) a Mostar e Zavidovici) sono fondamentali per garantire il partenariato di lungo periodo che caratterizza la cooperazione decentrata.

Un punto di forza degli enti partenariati riguarda la capacità di **accrescere la fiducia e la visibilità verso le attività di cooperazione internazionale** in un paese dove l’afflusso spesso caotico e la sovrapposizione di iniziative di cooperazione ha favorito una ricezione passiva da parte dei soggetti locali. La presenza continua di focal point nelle varie sedi locali, l’impegno e la prospettiva pluriennale per garantire la continuità delle iniziative, la capacità di organizzare le istanze del territorio abbinata a una certa flessibilità dei finanziamenti, sono risultati fondamentali nel vincere i dubbi e dare maggiore legittimità alle iniziative di cooperazione. Un risultato simile è stato evidenziato nella valutazione del Programma SEENET che ha puntato esplicitamente sull’apertura di sedi locali e su un alto grado di flessibilità nell’esecuzione delle attività programmate (UCODEP e Scuola Superiore Sant’Anna 2008).

Va poi adeguatamente sottolineata la **funzione di “mediazione”** che gli enti svolgono nei diversi ambiti in cui sono coinvolti. In un contesto bosniaco assai complesso e niente affatto “facilitante” c’è ancora bisogno di enti e strutture che funzionino da mediatori tra territori, istituzioni e società civili italiane e balcaniche. Soprattutto a Mostar, delle tre localizzazioni visitate, sono gli enti partenariati che riescono a garantire la coerenza e la complementarietà tra interventi grazie alla conoscenza delle dinamiche locali e ai rapporti anche personali coi decisori (leadership) locali. Ma dove sono maggiormente legittimati, gli enti partenariati possono anche favorire la capitalizzazione delle esperienze pregresse, il coordinamento tra le iniziative e sostenere/consigliare la controparte locale nella formulazione della priorità di sviluppo.

Gli enti partenariati in Bosnia Erzegovina svolgono effettivamente il ruolo di “animatori di relazioni tra territori” valorizzando le caratteristiche innovative della cooperazione decentrata quali l’impegno di lungo periodo, la costruzione della fiducia e contribuendo alla sostenibilità del partenariato. Meno scontata, come vedremo meglio più avanti, è la loro capacità di passare dalla

mediazione linguistico- culturale alla mediazione dei conflitti sfruttando le buone pratiche appena descritte per facilitare processi di elaborazione dei conflitti e di riconciliazione tra gruppi nazionali.

### *Governance economica e partecipazione*

Nei tredici anni che ci separano dagli accordi di Dayton le attività di ricostruzione materiale e culturale in Bosnia Erzegovina non sembrano aver raggiunto gli obiettivi che ci si aspettava se comparati alla magnitudo dello sforzo compiuto dalla Comunità internazionale. Per utilizzare le parole di Martina Fischer, in Bosnia Erzegovina gli aiuti esterni “[...] *non hanno sistematicamente connesso tra loro le strategie per la ricostruzione, la rigenerazione economica e lo sviluppo con le iniziative per la democratizzazione e il peacebuilding*. Troppo spesso la ricostruzione è stata fraintesa come una mera questione tecnica (materiale), con una evidente mancanza di approcci orientati al community-building” (Fischer 2006, enfasi dell’autore).

Su queste premesse, per analizzare l’apporto che la dimensione dello sviluppo economico può dare ai processi di pace, si è scelto di concentrare l’analisi sui meccanismi di **governance economica in ambito locale** e sulle dinamiche partecipative messe in campo dalla cooperazione decentrata italiana nelle aree analizzate.

Molti dei contesti visitati (vedi box 6) hanno evidenziato il successo delle iniziative partenariali nella promozione della partecipazione in ambito economico. Gli strumenti di governance economica locale introdotti e promossi dai progetti hanno permesso, a detta di molti intervistati, un maggiore accesso alle informazioni e un rafforzamento degli attori di base coinvolti nei processi decisionali.

#### • BOX 6 • Esperienze di promozione dello sviluppo economico locale

- Le tavole rotonde realizzate a **Mostar** nell’ambito del **progetto “Poli di sviluppo”**, sostenuto dalla Regione Marche, sono state importanti per il confronto, a volte anche animato, che si è instaurato tra istituzioni locali, ONG e imprese del settore turistico- ambientale, attivando un dialogo precedentemente inesistente.
- Il **Centro per lo Sviluppo Imprenditoriale (CED) di Zavidovici**, che gestisce una linea di microcredito finanziata anche dalla Regione Lombardia, è uno degli enti che ha pungolato il Comune ad aprire alla concertazione le attività di pianificazione territoriale locale attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini e delle associazioni nel cosiddetto “Dibattito pubblico”.
- L’**incubatore per le PMI di Zenica**, gestito dall’Agenzia ZEDA e sostenuto dalla Regione Piemonte, è stato realizzato grazie ad una serie di contributi della comunità internazionale coordinati dalla Municipalità di Zenica. Il confronto tra attori economici e governo locale avviato con le attività dell’incubatore è in corso di formalizzazione con l’attivazione di un “Consiglio dei progetti” per decidere in modo collegiale le linee guida di sviluppo dell’Agenzia.

Gli interventi di sviluppo socio-economico e di sostegno alla governance locale possono anche essere letti con un’ottica processuale che tenga conto sia degli aspetti di mobilitazione della partecipazione che dei servizi e degli interventi concreti realizzati. A questo proposito, quando un intervento ha attivato momenti di dialogo grazie ai quali siano state identificate delle criticità condivise dando poi vita a iniziative tangibili per la risoluzione degli stessi problemi, è stato registrato un impatto positivo sia nel rafforzamento della governance locale che nel miglioramento dei servizi (in questo caso per le imprese). Da qui deriva un circolo virtuoso che rafforza la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e, di conseguenza, favorisce una maggiore partecipazione alla vita pubblica (Proto e Rotta 2006). Dove invece gli interventi si limitano alla fase del confronto e alla identificazione di problemi senza la realizzazione di attività specifiche o, al contrario, nel caso in

cui esse vengano realizzate dall'alto senza un percorso di concertazione iniziale, si corre il rischio di aumentare la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni locali.

Nel tracciare un bilancio delle iniziative analizzate nel settore socio-economico, si può dire che le attività messe in campo dalla cooperazione decentrata, nonostante le dimensioni economiche limitate, hanno avuto un buon successo in termini di mobilitazione della partecipazione e di sostegno alle dinamiche democratiche, soprattutto quando sono stati abbinati a iniziative concrete e riconoscibili nel campo dei servizi. Va però detto che il modello di sviluppo economico locale basato sulla concertazione tra istituzioni locali, imprese, cittadini e fruitori di servizi ancora non è stato istituzionalizzato e stenta a essere "fatto proprio" dalle comunità visitate.

### *Integrazione economica tra gruppi*

In virtù della tipologia di progetti considerati per la valutazione si è posta una particolare attenzione nella ricerca di iniziative volte a favorire l'integrazione economica tra i gruppi. Al riguardo è stato rilevato che la strategia perseguita da molte organizzazioni attive nel settore socio-economico è di concentrarsi sui problemi comuni ai diversi gruppi nazionali non esplicitando direttamente l'argomento del dialogo e dell'integrazione. Come riscontrato in un recente studio del CeSPI sul rapporto tra sviluppo economico e democratizzazione a Mostar:

Molte delle organizzazioni che operano sul territorio scelgono di non porre l'accento su questo aspetto, e parallelamente di avviare un dialogo tra le diverse etnie in merito ai problemi concreti di sviluppo della città. Tale approccio consente di **spostare l'attenzione dal problema etnico al problema economico**, con il doppio vantaggio di lavorare per lo sviluppo e di ottenere un impatto diretto sulla convivenza democratica, quanto meno nel breve periodo (Coletti, Proto, D'Urso 2007).

Si cerca quindi di lavorare lasciando aperta la porta ad attori delle due entità e di tutte le etnie, focalizzando l'attenzione sui comuni problemi economici, quali ad es. l'accesso al credito e la creazione di occupazione, e lasciando in secondo piano le tematiche etniche e politiche che vengono affrontate solamente in contesti "protetti" e con gruppi di persone particolarmente sensibili. In sintesi si può dire che, per ciò che riguarda l'integrazione economica tra gruppi, la strategia che sembra dare i maggiori frutti ignora deliberatamente la tripartizione etnica, puntando a costruire relazioni dirette con i cittadini, senza dare peso all'appartenenza. Prendendo ad esempio gli aiuti all'attività privata, si cerca di legittimare la massima "*business is business*" attraverso la serietà e l'oggettività dei bandi e delle procedure di accesso ai servizi o al credito, ma nessuno dei progetti interessati ha attivato "azioni positive" per promuovere l'integrazione economica tra gruppi.

### *Contributo al dialogo interetnico e alla riconciliazione*

Le considerazioni finali dello studio di caso riguardano la difficoltà incontrata dalle regioni italiane a intervenire con attività di riconciliazione e di promozione del dialogo interetnico in Bosnia Erzegovina. Ciò è ancora più significativo se si tiene conto del fatto che l'intervento della cooperazione decentrata italiana in Bosnia Erzegovina è stato, fin dal primissimo dopoguerra, molto rilevante proprio per la spinta della società italiana a "fare qualcosa per la pace".

Si può sostenere al proposito che **la cooperazione decentrata italiana ha lavorato nel conflitto bosniaco, ma non sul conflitto**. In altri termini, la cooperazione decentrata ha deciso di intervenire in un paese in una fase di post-conflitto come la Bosnia, ponendosi tra gli altri l'obiettivo di contribuire alla "stabilizzazione e alla riconciliazione interetnica", ma nei fatti non ha implementato attività esplicitamente dedicate alla trasformazione delle dinamiche conflittuali<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Qui si fa riferimento in particolare alle iniziative finanziate ex art. 7 della Legge 84/01, ma è convinzione degli autori che la tesi è generalizzabile all'intero operato della cooperazione decentrata italiana.

Tra gli enti che più hanno lavorato sul tema del dialogo tra gruppi, anche per mandato istituzionale dell'organizzazione, figurano le Agenzie della Democrazia Locale (ADL), che negli anni hanno realizzato vari progetti di costruzione della fiducia e di promozione del dialogo, come ad esempio il progetto *Confidence Building Measures* e le attività con le scuole primarie e secondarie delle città di Mostar e Zavidovici. Anche alcune ADL sono però costrette ad ammettere che la progettualità con gruppi integrati è ancora particolarmente difficile da gestire e che è complicato inserire queste tematiche nelle attività ordinarie.

**L'obiettivo mancato del sostegno al dialogo interetnico** da parte delle iniziative monitorate riguarda la delicatezza delle questioni legate alla riconciliazione e all'integrazione tra gruppi nazionali che richiede competenze specialistiche, attualmente scarsamente disponibili tra gli attori classici della cooperazione decentrata (con l'importante eccezione delle Agenzie della democrazia locale e di alcune ONG). Se a questo si aggiungono le strategie di sopravvivenza degli attori locali che tendono a rimuovere la "questione etnica", soprattutto nei contesti quotidiani e delle relazioni interpersonali o micro, e la naiveté con cui programmi e progetti pensavano di contribuire alla "stabilizzazione dei Balcani" forse si riescono a comprendere le difficoltà incontrate nell'affrontare un problema ancora fortemente radicato e attuale in Bosnia Erzegovina.



## ***Emergenza maremoto in Sri Lanka***

La risposta all'emergenza maremoto in Sri Lanka nel corso del 2005 è un caso emblematico per analizzare potenzialità e limiti della cooperazione italiana in ambito umanitario, con particolare riferimento alla *conflict sensitivity*. Da questa esperienza possono essere tratte lezioni utili per rispondere in futuro a simili emergenze. L'analisi, però, non potrà fermarsi solamente alla risposta umanitaria italiana, in quanto determinate caratteristiche dell'intervento tricolore non sono che ricadute interne dell'approccio internazionale a siffatte crisi, ed è quindi indispensabile allargare il focus alla questione degli aiuti umanitari nel contesto geopolitico del XXI secolo.

In una delle più grandi emergenze umanitarie degli ultimi anni, la visibilità politica ha giocato un ruolo fondamentale. Da ciò, ne è derivato un forte desiderio di visibilità da parte di moltissimi governi e altri enti, che hanno ingaggiato una "gara" tra donatori. Questo ha aperto alcune questioni che meritano attenzione. Innanzitutto, il coordinamento degli aiuti: invocato da più parti, probabilmente in modo superficiale, non era probabilmente necessario vista la sovranità dei governi locali (Margelli 2005). Il secondo riguarda quanto degli aiuti promessi si siano effettivamente concretizzati nei mesi successivi. Su questo, anche le Nazioni Unite avevano lanciato un allarme.

### *L'esperienza della Tsunami Evaluation Coalition*

A **livello internazionale**, è interessante l'esperienza sulla valutazione della *Tsunami Evaluation Coalition (TEC)*, un processo che ha coinvolto diverse Agenzie internazionali al fine di ottimizzare l'apprendimento da questo caso e di risparmiare evitando duplicazioni di valutazioni. Processi come questi facilitano notevolmente un bilancio effettivo degli aiuti mirando a evitare il ripetersi di errori già commessi. Un punto cruciale riguarda il fatto che queste valutazioni riguardano le "politiche" (*policy*) adottate e non il piano "programmatico", come invece fatto (come vedremo fra poco) dal Resoconto della Protezione Civile, mosso dall'esigenza di essere trasparente rispetto ai donatori e non tanto dal voler comprendere determinati processi per azioni future.

Ai fini di questa ricerca, tra le osservazioni che troviamo più interessanti nella valutazione del TEC vi è la critica al fatto che la risposta internazionale non abbia facilitato lo sviluppo di capacità locali e nazionali laddove **sono mancate mappature sistematiche delle aree debilitate dalla guerra e dal maremoto** (Parakrama, 2006). Inoltre, viene messo in luce come "le discrepanze di trattamento tra le comunità colpite dal maremoto e quelle colpite dal conflitto è risultata un'opportunità persa" (Parakrama, 2006, p. 14, Frerks 2006). In più, anche i leader locali esperti di *peacebuilding* sono stati trattati come qualsiasi altro sfollato, senza sfruttare e, anzi, rinforzare, le loro capacità. In generale, **i distretti già colpiti dalla guerra hanno usufruito meno di aiuti**, e quindi hanno risentito maggiormente gli effetti del maremoto. Nel complesso, il documento sostiene che "la risposta internazionale al maremoto ha dimostrato l'incapacità di rispondere alle questioni fondamentali di equità e inclusione all'interno di settori e aree geografiche, di utilizzare approcci legati alla sensibilità di genere e al conflitto, di integrare preoccupazioni legate alla marginalizzazione e alla povertà, e, più importante, di creare meccanismi di trasparenza e modalità di rendicontazione" (Parakrama, 2006, p. 24). Tutto questo, quindi, richiama in maniera forte l'applicazione del concetto di *human security* in tutti i suoi aspetti.

### *Il contributo italiano e il ruolo della Protezione civile*

L'**Italia**, dal suo canto, ha scelto di focalizzare il suo intervento per la ricostruzione dopo il maremoto in Sri Lanka. L'intervento riguarda due aree, dove l'Italia è già presente: Hunawatuna e Trincomalee. I settori d'intervento sono quello sanitario, quello scolastico e quello produttivo, per rilanciare l'economia. Un'anomalia tutta italiana riguarda il **ruolo della Protezione Civile**

nell'emergenza maremoto di fine 2004. Questo tocca innanzitutto la durata del suo mandato. Di solito, le protezioni civili vengono considerate utili ed efficienti a buon diritto nelle operazioni di "search and rescue", da effettuare nelle prime ore dopo il disastro e non nella gestione nel medio-lungo periodo (Margelli 2005).

Il secondo elemento non convenzionale è la natura ibrida di esecutore-finanziatore che la Protezione Civile va a esercitare in questa emergenza. Bruciati dall'esperienza piena di pecche della *Missione Arcobaleno*, la Protezione Civile con a capo Guido Bertolaso "strappa" al Governo la gestione diretta dei fondi raccolti attraverso la principale campagna mediatica nazionale sostenuta dalle maggiori reti televisive e dalle compagnie di telefonia mobile. Il Governo italiano mostra inizialmente una volontà di trasparenza e di verifica del lavoro fatto, anche se le scelte concrete non sono sempre state consone a questa decisione. Per esempio, il Comitato dei Garanti è composta di illustri politici come Amato, Andreotti, Napolitano ed Emma Bonino, ma l'unica persona con esperienza in ambito di interventi umanitari è quest'ultima. Anche la Protezione Civile istituisce una Commissione di Garanzia.

Le ONG della campagna *Sbilanciamoci*, però, pubblicano un documento unitario nel quale denunciano "i ritardi e le lentezze politiche e operative dell'azione del governo italiano che in queste prime due settimane hanno riguardato le modalità di intervento su campo, le decisioni in materia di allocazione delle risorse, la determinazione di una cabina di regia per la gestione di tutti gli interventi...". Sostenendo anche che "non sono state delineate strategie e piani operativi organici per paese e per tipologia di interventi che facciano capire all'opinione pubblica cosa stiano facendo e in che direzione si stiano muovendo le istituzioni italiane..." e che "...le divisioni e le competizioni tra le amministrazioni pubbliche nella gestione dell'intervento e che hanno visto contrapposte la Protezione Civile al Ministero degli Affari Esteri e che ancora oggi non sono del tutto chiarite e risolte e che hanno inficiato e inficiano l'efficacia dell'azione italiana sul campo. Queste divisioni possono produrre evidenti sovrapposizioni e duplicazioni di interventi come nel caso dell'installazione di ospedali da campo (della Protezione Civile e della Croce Rossa), dell'invio degli aiuti e delle missioni di valutazione." (cit.in Margelli 2005)

Per questo ruolo di *wachtdog* delle realtà non-governative e per la forte pressione mediatica, la Protezione Civile al fine di garantire trasparenza nella gestione degli aiuti prevede pubblicità e monitoraggio delle iniziative via internet, sui quotidiani nazionali e sulla Gazzetta Ufficiale. Non segue però l'esempio delle Nazioni Unite di incaricare una società di revisione privata del sistema di aiuti<sup>11</sup>.

#### *L'impatto della guerra civile sui programmi di assistenza*

Nel complesso, quindi, la Protezione Civile e il Governo creano organi di controllo e utilizzano strumenti di informazione per garantire la trasparenza degli aiuti. Allo stesso tempo, però, sembra manchino alcuni strumenti innovativi che potrebbero garantire un salto di qualità nella filiera degli interventi umanitari. Abbiamo già citato la non-competenza del Comitato di Garanti di nomina governativa e l'assenza di una società di revisione esterna. Un altro elemento è la completa mancanza di **analisi del conflitto** prima di procedere alla fase di ricostruzione. Tale mancanza appare particolarmente grave in quanto la guerra civile in Sri Lanka divide il paese dal 1983.

Nello spirito di trasparenza, il Dipartimento della Protezione Civile pubblica un **Rendiconto finale** del lavoro fatto. Nel documento, comprensibilmente cosparso di toni celebrativi, si possono trovare vari dettagli del lavoro svolto e di come sono state utilizzate le donazioni di tanti italiani. Allo stesso tempo, si possono ricavare alcune analisi sulla *conflict sensitivity*. Fa riflettere, innanzitutto, come nelle 76 pagine del capitolo intitolato "gli strumenti per operare" non vi sia nessun riferimento alla guerra civile e all'elevata conflittualità. L'importanza di tale valutazione comincia ad emergere nel capitolo 4 (p. 90), dove la guerra civile viene presentata come una delle tre cause

---

<sup>11</sup> L'ONU incarica l'agenzia privata *Price-Waterhouse-Coopers*.

principali che fanno apportare modifiche ai progetti approvati delle ONG italiane: “Tre sono le problematiche che provocheranno la maggior parte delle modifiche al Programma: i ritardi e gli slittamenti di alcune realizzazioni previste, soprattutto per i tempi di risposta delle Autorità locali interessate ai progetti, le vicende della guerra civile tra il Governo cingalese e la frazione armata degli indipendentisti tamil, la crescita delle risorse finanziarie confluite nella disponibilità del Dipartimento”.

I problemi non finiscono qui, ma passano da Muthur, dove è in programma la costruzione di un villaggio per i sopravvissuti della comunità di pescatori: “le Autorità locali erano favorevoli, come favorevole era il parere del Ministro del Governo cingalese incaricato della ricostruzione nel nord est”, ma “il peggioramento del clima politico nell’area della baia di Trincomalee già nel corso del 2005, la ripresa dello scontro tra le forze armate cingalesi e le tigri tamil – sfociato poi in vera e propria guerra, con l’attacco delle Forze Armate governative a Sampoor e in tutta l’area, che consentirà all’esercito di Colombo di riprendere il controllo di quel territorio fino ad allora ‘cogestito’ con le Ltte – vanificheranno lo sforzo progettuale e porteranno alla cancellazione del progetto”. (Rendiconto Protezione Civile, p. 91-92). Alla Protezione Civile non ne rimane che concludere: “**La guerra civile è la maggiore causa delle modifiche e dei cambiamenti**” (p. 93). Infatti, continuando a leggere, emerge come “proprio questa parte di Sri Lanka è il teatro del riaccendersi del conflitto tra il Governo centrale e gli indipendentisti tamil, sospeso ma non risolto dal cessate il fuoco del 2002 ed in qualche modo messo in secondo piano dallo tsunami, tragico abbastanza da accomunare tutte le etnie in un medesimo stato di sofferenza e di disastro”.

La dispersione di risorse degli aiuti umanitari a causa della guerra civile viene messa in luce anche dal Report della Società Italiana di Monitoraggio (SIM, 2006): “Si sono verificati arresti nell’attività degli appaltatori, mancata consegna di forniture e difficoltà di stoccaggio di materiali. Personale locale ed espatriato è stato ostacolato nella esecuzione dei progetti. Sebbene non si registrino casi di opere non finite, è probabile che l’emergenza abbia ridotto rifiniture, aggiunte alle opere e dotazione di istruzioni e pratiche per il funzionamento e la manutenzione tant’è che il DPC è dovuto intervenire direttamente per rendere compiutamente fruibili i progetti. Infine, alcune opere civili, appena realizzate, sono state danneggiate da azioni belliche. Si registrano casi di abitazioni abbandonate, o di cui i beneficiari non hanno mai preso possesso, a causa dell’esodo verso l’India”.

Accanto alla guerra civile, affiorano anche problemi legati alla **conflittualità sociale**. I pescatori, per esempio, sono una delle categorie socialmente più in vista e riescono a drenare molte delle risorse internazionali, tra cui una cospicua fetta della torta italiana. Gli agricoltori, invece, socialmente in secondo piano, raggiungono con più difficoltà la luce dei riflettori internazionali. La mancanza di questa sensibilità nell’intervento italiano porta il coordinamento italiano a rivedere alcuni aspetti degli interventi: “Nel sostegno alla ripresa dell’attività dei pescatori, verso metà 2005, si riscontra che le barche e le attrezzature da pesca distribuite da altri donatori avevano generato un eccesso di tali beni. In questi casi i progetti vengono modificati. Le forniture di barche ed attrezzature da pesca sono sospese e sostituite con interventi per strutture e servizi a terra, per la commercializzazione del pescato o per la formazione degli operatori” (Rendiconto Protezione Civile, p. 90). Anche la valutazione congiunta internazionale sottolinea come i flussi economici dei donatori siano stati condizionati più dai sipari aperti a livello mediatico che dai bisogni reali delle popolazioni (TEC, 2006). Realtà internazionali che sanno operare in loco, come l’ONG internazionale *Nonviolent Peaceforce* (che ha già creato spazi di mediazione in casi analoghi), non risultano prese in considerazione.

### *Lezioni apprese*

Va detto che il 2005 è stato certamente un anno in cui il conflitto in Sri Lanka si è riaccutizzato, mentre la tragedia del maremoto aveva lasciato intravedere qualche speranza in questo senso,

specialmente per qualche caso di collaborazione tra il governo di Colombo e le Ltte sugli aiuti. Riuscire a trovare un nesso diretto tra la nuova escalation della violenza e gli effetti degli interventi dell'emergenza maremoto è molto difficile anche per la **totale assenza dell'analisi del conflitto** che si è rivelata essere una mancanza strategica grave in un contesto segnato da oltre vent'anni di guerra civile. La valutazione del conflitto e la sensibilità allo stesso avrebbero potuto evitare dispendi di energie e cambi di programma nell'intervento italiano, oltre a evitare effetti collaterali • come favorire gruppi violenti o aumentare le disparità sociali • per le quali è difficile senza un lavoro specifico anche farne una valutazione approssimativa.

Come esempio concreto, possiamo citare Barbara Reggi<sup>12</sup> quando afferma: “Più di una volta mi sono trovata a far fronte a richieste di macchinari e materiali edili da parte di non ben definiti appartenenti a questa o quella fazione politica, o di uomini delle forze militari e di polizia, che volevano le stesse cose per evitare che finissero ‘in mani sbagliate’. Tutta gente che, kalashnikov alla mano, si presentava in cantiere avanzando richieste che ho puntualmente rifiutato, invitandoli a lasciarci continuare il nostro lavoro in pace, visto che ne avrebbero beneficiato anche i loro figli, i loro familiari o loro stessi” (Rendiconto Protezione Civile, p. 120).

Colpisce, nel complesso, come nel Rendiconto emerga che le problematiche legate al conflitto sembrano sorprendere gli operatori sul campo, come qualcosa di improvviso, inaspettato e non preventivabile. Approccio miope considerato che la guerra aveva già causato più di 70 mila morti e 900 mila rifugiati (Parakrama). Nei Report del TEC, come abbiamo visto, non mancano critiche anche per le agenzie internazionali per quanto riguarda la *conflict sensitivity*, ma la guerra civile e la conflittualità sociale non sono presi in considerazione come un fattore imprevisto. Questo evidenzia come tale sensibilità sia una sfida aperta a livello internazionale, sulla quale anche l'Italia dovrebbe sviluppare capacità adeguate.

Anche il **coinvolgimento delle Regioni** italiane nelle attività di ricostruzione e seconda emergenza, se da una parte è fondamentale nel tentativo di dare una prospettiva di lungo periodo agli interventi, dall'altra ha peccato di una dimensione strategica in grado di focalizzare gli obiettivi degli interventi di medio-lungo periodo sui temi della guerra civile e della lotta alla povertà.

Nella peculiarità italiana, la Protezione Civile è riconosciuta per la sua efficienza ed efficacia, doti, presunte o reali, che l'hanno portata a ricoprire anche incarichi di natura politica, come nel caso della gestione degli aiuti per il maremoto. Per sua natura, la Protezione Civile è consona a gestire la prima fase e, in alcuni casi, quella intermedia delle emergenze, ma non è suo compito la gestione nel lungo periodo dei progetti. Nel caso del maremoto, la Protezione Civile nel medio e lungo periodo ha avuto un ruolo di coordinamento, assegnando progetti a diverse ONG e ad altri enti. Anche in questo ruolo, però, possono emergere delle carenze gestionali non tanto legate alla trasparenza • questione sulla quale ha investito molto • ma con riferimento a questioni trasversali come la sensibilità al conflitto. Tali compiti e competenze dovrebbero fare capo alla *Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo* (DGCS). Per il maremoto, la DGCS crea una “task force” che ha il compito di mantenere i contatti e sviluppare le linee d'azione previste (Margelli 2005). All'interno di questo gruppo, vengono create alcune prime iniziative, tra cui il *Programma Regionale di Cooperazione Universitaria*, per la prevenzione delle catastrofi naturali e gestione delle crisi umanitarie. In contesti come lo Sri Lanka, sarebbe stato probabilmente utile anche un programma analogo sulla *conflict sensitivity* in accordo con lavori analoghi svolti da alcune Agenzie internazionali.

---

<sup>12</sup> Architetto nella Struttura temporanea di missione in Sri Lanka.

## Prime conclusioni e piste di lavoro future

Una riflessione iniziale riguarda la consapevolezza degli operatori, e, più in generale, di tutti gli attori coinvolti nelle relazioni partenariali in Bosnia e in Sri Lanka di operare in un contesto pervaso da dinamiche conflittuali. Si può sostenere al proposito che **la cooperazione decentrata italiana in Bosnia Erzegovina ha lavorato nel conflitto ma non sul conflitto**. Si è mostrata cioè consapevole di operare in una condizione di conflitto violento o di post-conflitto, ma senza implementare (salvo alcuni casi che sono stati indicati) attività esplicitamente dedicate alla trasformazione delle dinamiche conflittuali. Al contrario nel caso dell'emergenza maremoto in Sri Lanka è emersa un'incapacità di lettura del contesto che ha portato a operare **intorno al conflitto (around conflict)** come se il conflitto tra governo e minoranza Tamil non esistesse o non riguardasse in alcun modo le attività di assistenza umanitaria nel post Tsunami.

Nonostante la più chiara percezione di operare in un contesto violento presente tra gli operatori intervistati in Bosnia Erzegovina, neanche in questo caso è stato rilevato l'utilizzo di strumenti e metodologie "sensibili al conflitto". Tra i principali limiti registrati in entrambi gli studi di caso figura dunque la mancanza di un'adeguata capacità analitica in grado di cogliere gli attori e le dinamiche conflittuali in azione all'interno delle società in cui si è scelto di operare.

Se a questo si aggiunge il fatto che, come evidenziato peraltro già nei report di monitoraggio per il caso bosniaco, non esiste nei documenti di progetto un'analisi chiara dei fabbisogni prima dell'avvio delle attività progettuali, risulta praticamente impossibile riuscire a "misurare" a partire da un chiaro punto di riferimento (*baseline*) l'impatto, positivo o negativo, delle azioni di cooperazione ai processi di cambiamento sociale. L'intervento umanitario, ancor più che la cooperazione allo sviluppo, per la sua natura emergenziale tende a trascurare questo aspetto, come abbiamo visto nel caso sullo Sri Lanka, favorendo interventi basati più sull'offerta che sulla reale domanda locale.

Appurato che gli interventi e i partenariati analizzati non hanno investito su iniziative di *peacebuilding* e non hanno adottato specifici accorgimenti per operare nei contesti post-conflitto, è possibile però tracciare un quadro sintetico sulle potenzialità e i limiti della cooperazione decentrata tenendo conto che, benché i risultati conseguiti delle iniziative di cooperazione descritte negli studi di caso siano largamente positivi rispetto agli obiettivi di partenza dei progetti, gli effetti sulle dinamiche conflittuali non sono stati sempre chiaramente riconoscibili.

Le tabelle che seguono cercano di sintetizzare le **principali indicazioni emerse dagli studi di caso** a proposito del sostegno ai processi di pace, suddivise per macro-temi.

Dimensione del partenariato tra territori	
Potenzialità	Limiti
Contribuire alla costituzione e al mantenimento di "enti partenariali" (dove le distanze e le risorse lo permettono) con un ruolo di mediazione tra territori e in grado di promuovere la ricostruzione della fiducia tra le popolazioni locali e la cooperazione internazionale.	Le esperienze visitate in Bosnia Erzegovina hanno evidenziato però una carenza di competenze nelle capacità di mediazione dei conflitti e di riconciliazione tra gruppi nazionali.
Riconoscere, sostenere e legittimare il "potenziale locale per la pace" e le <i>peace constituencies</i> presenti nella società locale e	Iniziative di questo tipo sono state realizzate nel contesto bosniaco, anche se in assenza di un'analisi sistematica del conflitto, ma sembrano

impegnati in difesa dei diritti umani e della multietnicità della società.	completamente assenti nel complesso degli interventi realizzati nel post maremoto in Sri Lanka.
In Bosnia si è cercato di sostenere la leadership di base o intermedia, promovendo iniziative di diplomazia multi-livello con i rappresentanti di gruppi diversi.	In Sri Lanka i leader locali di comunità impegnati in precedenti iniziative di <i>peacebuilding</i> sono stati trattati al pari degli altri sfollati.

<b>Dimensione dello sviluppo socio-economico locale</b>	
<b>potenzialità</b>	<b>limiti</b>
Alcuni modelli di governo dello sviluppo economico locale introdotti o sostenuti dalla cooperazione decentrata in Bosnia Erzegovina hanno contribuito a orientare il confronto tra gli attori sociali verso una cultura democratica e nonviolenta “tenendo insieme” la ricostruzione materiale e sociale.	A volte tali iniziative non si sono dimostrate sostenibili e stentano a essere istituzionalizzate dalle comunità locali.
In Bosnia Erzegovina, lavorando su problemi concreti legati allo sviluppo socio-economico locale si è cercato di spostare l’attenzione dalla questione etnica a questioni riguardanti l’intera comunità.	Sia in Bosnia che in Sri Lanka è stata registrata l’assenza di interventi esplicitamente mirati all’integrazione economica tra gruppi nazionali e al sostegno di donne, giovani e minoranze.
La fiducia e il confronto tra cittadini e governi locali sono accresciuti quando le attività progettuali vengono realizzate attraverso un processo che tenga conto sia del dialogo e dell’articolazione comune dei bisogni che della reale e riconoscibile esecuzione di attività (riabilitazione o realizzazione ex novo di servizi, ecc.).	Attività decise dai donatori e non adeguatamente concertate con le comunità locali possono aumentare la conflittualità sociale tra gruppi (come nel caso del confronto tra pescatori e agricoltori in Sri Lanka).

Di fronte alla cristallizzazione del conflitto nella società bosniaca a cui assistiamo oggi e alla “soluzione finale” che il governo di Colombo sta adottando nei confronti della questione Tamil, un ragionamento va dedicato all’**occasione mancata** del sostegno alle iniziative di dialogo e di integrazione economico-sociale tra gruppi, che i due studi di caso hanno evidenziato. La Bosnia e lo Sri Lanka, per l’enorme afflusso di aiuti e la forte mobilitazione dell’opinione pubblica e della società civile italiana, hanno sicuramente costituito due tra le più delle più forti esperienze di solidarietà internazionale per l’Italia negli ultimi anni.

La mancanza di attenzione ai **temi trasversali** (questioni di genere, analisi del conflitto, vulnerabilità socio-economica, ecc.) e di una **prospettiva strategica** sono i principali limiti dell’intervento italiano le cui cause vanno rintracciate, in un’ultima analisi, nella crisi profonda in cui versano le strutture che dovrebbero garantire tale coerenza (MAE DGCS). La cooperazione decentrata, proprio in virtù delle sue caratteristiche plurali, solo in parte può candidarsi a sostituire il governo centrale su tali aspetti. Tra l’altro, nonostante le grandi potenzialità che sono state indicate e le affinità tra l’approccio decentrato e le iniziative di *peacebuilding* e promozione della pace (processualità, impegno di lungo periodo, attenzione agli spazi democratici e di dibattito, ecc), va registrata un’assenza di competenze tra gli attori classici della cooperazione decentrata su questi temi.

Un'ulteriore riflessione riguarda il fatto che, quando gli interventi rientrano nell'ambito delle attività di *peacebuilding tout court*, la letteratura riscontra una difficoltà di carattere generale nel dimostrare la **relazione causale, o attribuzione, dei cambiamenti nei processi di pace** ai singoli progetti realizzati dovuta fondamentalmente all'alta complessità che caratterizza le situazioni conflittuali. La tendenza della letteratura è quindi di analizzare gli interventi di *peacebuilding* con un approccio strategico che integri le varie dimensioni degli interventi e non come un intervento specifico.

In questa direzione va sottolineata l'**importanza di esercizi valutativi**, come quelli citati nel corso del documento, che hanno dedicato una particolare attenzione a sviluppare indicatori in grado di cogliere aspetti intangibili e relazionali dei processi di cooperazione e a cogliere interconnessioni tra livelli e settori differenti delle attività svolte. Per favorire ulteriormente l'apprendimento e la riflessione, si dovrebbe continuare ad investire in esercizi congiunti di valutazione (con focus tematici e/o geografici) come da tempo si sta sperimentando nel mondo anglosassone. Solo in questo modo si riuscirà a produrre un sostrato informativo adeguato in grado di fornire insegnamenti e far crescere la conoscenza sul ruolo della cooperazione internazionale (decentrata e non) nelle aree di crisi.

### *Proposte di lavoro*

Passando alle proposte che gli autori si sentono di raccomandare al termine di questo lavoro:

- Valutare la possibilità di realizzare una mappatura delle competenze esistenti nei diversi territori italiani sul tema del sostegno al dialogo interetnico, alla mediazione, alla riconciliazione per appoggiarle nella mobilitazione in ambito internazionale;
- Introdurre in Italia strumenti di analisi dei conflitti da tradurre e adattare al contesto italiano e da inserire nella gestione ordinaria dei progetti (legandole per esempio all'analisi dei bisogni in fase di identificazione delle iniziative);
- Proseguire con le esperienze di valutazione soprattutto con un occhio alla realizzazione delle politiche e alla dimensione dell'integrazione strategica e non soltanto agli aspetti gestionali del progetto.

## Bibliografia e sitografia

### *Sensibilità al conflitto*

Aa.Vv., *Human Security Report*, in <http://www.humansecurity-chs-org>, 2005.

Alfieri Luigi, *La stanchezza di Marte. Variazioni sul tema della guerra*, Morlacchi, 2008.

Anderson Mary, *Do No Harm. How Aid Can Support Peace • or War*, Londra 1999.

Boutros-Ghali Boutros, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, United Nations, New York, 1992.

Bush Kenneth, *A Measure for Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*, International Development Research Centre, Working paper n° 1, Ottawa marzo 1998.

Buzan Barry, *People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold Era*, Hemstead, Wheatheaf, 1991.

APFO, CECORE, CHA, MENO, International Alert e Saferworld, *Conflict sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding: Tools for peace and conflict impact assessment*, Londra 2004.

Galtung Johan, “Three Realistic Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding”, in *Impact of Sciences on Society*, n. 25, vol. 9, 1976.

Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE), *Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction*, [http://www.ineesite.org/index.php/post/inee\\_handbook](http://www.ineesite.org/index.php/post/inee_handbook), 2004.

Kaldor Mary, *New & Old Wars*, seconda edizione, Polity, 2006.

Lederach John Paul, *A Handbook of International Peacebuilding*, Jossey-Bass, 2002.

Lederach John Paul, *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, USIP Press, Washington 1998.

Mayer Marco, *Interventi umanitari e missioni di pace. Una guida non retorica*, Carocci, Roma, 2005.

Mini Fabio, *La Guerra dopo la guerra, Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, 2003.

OECD – DAC, *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*, Parigi 2001.

OECD – DAC, *Guidance On Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, Parigi 2008.

Paffenholz Thania, Reyhler Luc, *Aid for Peace: a Guide to planning and evaluation for conflict zones*, Baden Baden 2007.

Rossetti Gabriella, *Terra incognita: antropologia e cooperazione, incontri in Africa*, Rubbettino Editore, 2004.

Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, <http://www.sphereproject.org>, 2004.

Stanley Foundation, *UN on the Ground*, in <http://www.stanleyfoundation.org/publications/archive/UNG03.pdf>

UNDP, *Human Development Report*, 1994, in <http://hdr.undp.org/en>



<http://www.humansecuritygateway.info>

<http://www.humansecuritycentre.org>

<http://www.eplo.org>

<http://www.un.org/peace/peacebuilding>

### ***Cooperazione decentrata***

Bush Kenneth, *Building Capacity for Peace and Unity: The Role of Local Government in Peacebuilding*, Federation of Canadian Municipalities, Ottawa 2004.

Cereghini Mauro, Nardelli Michele, *Darsi il tempo. Idee e pratiche per un'altra cooperazione internazionale*, EMI, Bologna 2008.

European Commission, DG Development, *Toward an EU approach to democratic local governance, decentralization and territorial development. Issues Paper*, 2008.

Ianni Vanna, "Un contesto internazionale e nazionale in movimento", in Ianni Vanna (a cura di), *Partenariato territoriale e cosviluppo come orizzonte strategico. Cooperazione allo sviluppo, solidarietà interazione e promozione di una cultura di pace: le attività della Regione Marche negli anni 2002-2005*, Roma, Regione Marche-Oics, 2006.

Ianni Vanna, "La messa in opera della cooperazione decentrata: spazi e strutture per una partecipazione multiattoriale", in Ianni Vanna *Partenariato territoriale...* 2006 citato.

Nardelli Michele, "Circo umanitario e cooperazione comunitaria", in *Communitas* n. 2, *La crisi dell'umanitario*, Aprile 2005.

Scotto Giovanni, *Peace constituencies e alleanze per la pace. Esperienze in Bosnia Erzegovina*. Laboratorio CeSPI n. 5, Roma 2001.

Stocchiero Andrea, *I nodi dell'evoluzione della cooperazione decentrata italiana*, Cespi Working papers 37/2007.

### ***Studio di caso: Bosnia Erzegovina***

Aprile Silvia, Rhi-Sausi José Luis, *Il Programma Atlante in Bosnia Erzegovina. Cooperazione decentrata per lo sviluppo umano in un contesto post-conflitto*, Laboratorio CeSPI n. 2, Roma 2000.

Coletti Raffaella, Proto Pietro Paolo e D'Urso Dario, "I legami tra la cooperazione economica territoriale e la democrazia: il caso di Mostar", Cespi Roma, marzo 2007.

Fischer Martina, *Bosnia Challenge: Economic Reform, Political Transformation and War-to-Peace Transition*, in Fischer Martina (a cura di), *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina. Ten Years after Dayton*. Münster 2006, in [http://www.berghof-center.org/std\\_page.php?LANG=e&id=197](http://www.berghof-center.org/std_page.php?LANG=e&id=197)

Proto Pietro Paolo, Rotta Alessandro, "Il contributo dell'Italia al processo democratico in Albania e Serbia 2006", *Working Paper CeSPI*, 28/2006.

Stocchiero Andrea (a cura di), *Partenariati territoriali Italia-Balcani. Valutazione strategica della cooperazione decentrata sostenuta dall'art. 7 della Legge 84/2001 linea MAE*. CESPI - OICS, Ancona 2007°, in <http://www.cespi.it/Balcani81-04.html>

Ucodep e Scuola Superiore Sant'Anna (a cura di), *La rete Seenet e il Programma – I Governi Locali Motori dello Sviluppo. Sintesi di un'esperienza*, febbraio 2008.

### **Studio di caso: Sri Lanka**

Frerks Georg, *The Politics of Post-tsunami Reconstruction in War-torn Sri Lanka*, 2006, in [http://www.tamilnation.org/conflictresolution/Tamileelam/seminar\\_06\\_Zurich/03frerks.html](http://www.tamilnation.org/conflictresolution/Tamileelam/seminar_06_Zurich/03frerks.html)

Margelli Ezio, *Gli interventi di emergenza della cooperazione italiana nelle aree colpite dal maremoto del 26 dicembre 2004 nel sudest asiatico*, aprile 2006, da <http://www.actionaidinternational.it> (maggio 2009).

Parakrama Arjuna (Tsunami Evaluation Coalition), *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities. Sri Lanka Country Report*, aprile 2006, in <http://www.tsunami-evaluation.org>

Protezione Civile, *Sri Lanka: il rendiconto*, in <http://www.emergenzamaremoto.org/rendiconto>

SIM, *Relazione della missione di monitoraggio. Esito Progetti*, nov. 2006, in [http://www.emergenzamaremoto.org/documenti/51/4\\_relazione\\_finale\\_sim.pdf](http://www.emergenzamaremoto.org/documenti/51/4_relazione_finale_sim.pdf)

Tsunami Evaluation Coalition (TEC), *Join Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*, luglio 2006, in <http://www.tsunami-evaluation.org>

<http://www.actionaidinternational.it>

<http://www.emergenzamaremoto.org>

<http://www.nonviolentpeaceforce.org>

<http://www.tsunami-evaluation.org>

<http://www.sbilanciamoci.org>