



Paolo Dieci

Il Corno d'Africa tra instabilità e speranze: riflessioni e ipotesi strategiche per la cooperazione allo sviluppo

Solint
Solidarietà e cooperazione internazionale

Aprile 2000

Il Corno d'Africa tra instabilità e speranze: riflessioni e ipotesi strategiche per la cooperazione allo sviluppo

Paolo Dieci (CISP)

1. Introduzione

Nessuna riflessione sul Corno d'Africa può prescindere da un'analisi sui temi del conflitto e della povertà. Dal punto di vista sociale, economico e politico la regione del Corno propone un insieme di problemi – in primo luogo quelli appena richiamati – che caratterizzano l'Africa nel suo insieme.

Il Corno d'Africa, in altre parole, appare oggi come il luogo delle disillusioni e del pessimismo nella possibilità di ripresa – economica, politica, sociale – di un continente obiettivamente in forte crisi e attraversato da veri e propri drammi umanitari.

Pesano certamente su tale pessimismo gli errori della stessa comunità internazionale che è stata spesso incapace di evitare l'errore di proiettare sull'area modelli interpretativi e di intervento essenzialmente ispirati da criteri di tipo "occidentale".

Nell'analisi del contesto proporrò quindi, come chiave di lettura degli eventi contemporanei del Corno, quella di una regione dove si assiste all'exasperazione di contraddizioni e problematiche in generale presenti nell'Africa Sub Sahariana. E' vero d'altra parte che ogni tentativo di generalizzazione e quindi ogni analisi che pretenda di inquadrare l'Africa nel suo insieme, rischia di produrre semplificazioni eccessive, ma è anche vero che - a circa quarant'anni dalla fine del colonialismo - l'esistenza di una vera e propria crisi africana e di una crisi dei modelli di intervento in Africa è sotto gli occhi di tutti, anche se generalmente, e non senza ragioni, si cita il caso, in contro tendenza rispetto a questa crisi, del nuovo Sud Africa.

Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia (intesa in questa sede nella sua antica accezione unitaria) e Gibuti sono i paesi ai quali direttamente e indirettamente questo testo fa riferimento, anche se inevitabilmente l'analisi e gli elementi di proposta risulteranno in particolare centrati sui paesi nei quali le ONG aderenti a *Forum Solint* concentrano gran parte della loro attività di cooperazione e cioè il Sudan, l'Etiopia e la Somalia.

La relazione è articolata in tre sezioni. La prima propone un sintetico sguardo d'insieme della regione ed evidenzia alcune delle più gravi problematiche che la attraversano. La seconda si sofferma in particolare sui due temi, peraltro tra loro legati, della democrazia e del conflitto e si propone al tempo stesso di sintetizzare i principali orientamenti delle agenzie internazionali nella regione. La terza sezione, infine, tenta di focalizzare le principali sfide per la cooperazione per quanto relativo alle strategie di aiuto umanitario, al rapporto tra aiuto umanitario e riabilitazione, alla sicurezza alimentare e alla lotta alla povertà. Anche se l'analisi di tali temi trae esplicita ispirazione dai casi sudanese, somalo ed etiopico, le istanze formulate hanno – a nostro avviso – un significato generale per l'area.

È necessario infine un ulteriore chiarimento preliminare sull'impostazione di questa relazione: essendo essa essenzialmente rivolta ad esperti e *policy makers*, non si è ritenuto necessario appesantirla di dati e riferimenti storico-politici sui paesi del Corno. Questi sono stati quindi inseriti solo se strettamente necessari a rafforzare le ipotesi avanzate. La stessa "fotografia dell'esistente" qui contenuta risulterà del tutto incompleta e frammentata, perché si è preferito concentrare l'attenzione sull'analisi dei problemi trasversali ai paesi dell'area e sulla definizione di proposte per strategie di cooperazione.

2. Uno sguardo d'insieme al Corno d'Africa

Nel Corno d'Africa si registrano due tristi primati. Uno è quello della sola società senza stato oggi esistente, cioè la Somalia, che dopo il crollo del regime dittatoriale di Syad Barre (gennaio 1991) non si è ancora data un assetto statutale unitario e credibile, anche se si registra il consolidamento, nel territorio dell'ex Somalia britannica, dell'esperienza del Somaliland e il graduale sviluppo, nella regione della Migiurtinia, del Puntland. Il secondo primato è quello del più lungo conflitto militare africano, cioè quello tra Etiopia ed Eritrea, che è durato dal 1961 al 1991, si è poi interrotto con la caduta del *Derg*¹ e la successiva proclamazione di indipendenza dell'Eritrea ed è infine nuovamente esploso, stavolta come vera e propria guerra tra stati sovrani e confinanti, nel maggio del 1998. E' perfino superfluo, per altro verso, ricordare i caratteri di cronicità e apparente non risolvibilità del dramma sudanese.

La prima considerazione da fare, sui conflitti del Corno, è che in quest'area è difficile distinguere tra conflitti interni e conflitti esterni. Gli uni e gli altri, infatti, si alimentano e si sostengono reciprocamente e in poche regioni del pianeta, come nel Corno d'Africa, vale la regola secondo la quale "i nemici dei nostri nemici sono nostri amici". Si vengono così a consolidare strane e improbabili alleanze, destinate poi a crollare e lasciare il posto a nuovi conflitti, una volta che le ragioni di tali alleanze non sussistono più.

Il principale strumento di integrazione regionale, l'*Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD²), ha davanti a sé un compito di straordinaria difficoltà e importanza: far prevalere le ragioni della solidarietà su quelle delle divisioni. E' forte la speranza, ad esempio, che sotto l'attuale presidenza gibutina, l'IGAD riesca a contribuire a sbloccare la situazione somala, a partire da una nuova Conferenza di riconciliazione nazionale (che peraltro è stata più volte rimandata).

Certamente, però, l'IGAD stessa è attraversata da forti ed ovvie contraddizioni: la principale è che lo strumento preposto all'integrazione è composto dagli stessi attori tra loro spesso in conflitto, palese o meno. Non è un caso, ad esempio, che tra coloro che più diffidano dell'opera svolta dal governo di Gibuti sulla Somalia vi siano gli eritrei, che con Gibuti hanno avuto ed hanno contrasti molto accesi.

In ogni caso, riteniamo condivisibile la scelta operata da alcuni governi, tra i quali quello italiano, di sostenere gli sforzi fatti dall'IGAD, se non altro perché è il solo potenziale strumento di prevenzione dei conflitti e collaborazione regionale oggi esistente. Uno strumento debole, probabilmente, ma comunque esistente. Sullo sfondo dei problemi del Corno, inoltre, ci sembra necessario ricordare altri tre elementi di analisi.

Uno riguarda **la caduta, dopo la fine della guerra fredda, della centralità geo-politica internazionale della regione**. Se prima, in sostanza, il pericolo per il Corno era quello di rimanere soffocato tra le sinergie esistenti tra i suoi conflitti e quelli tra Est ed Ovest, ora il pericolo sembra un altro: la marginalizzazione. E' vero, infatti, che le diplomazie internazionali – e segnatamente quella americana – sono tutt'altro che distratte rispetto agli esiti della guerra tra Etiopia ed Eritrea – anche perché la strada per la fuoriuscita dal crollo del *Derg* era stata assunta dagli Stati Uniti come possibile modello valido per l'intero continente – ma è anche vero che sulla crisi somala è del tutto evidente, da parte del mondo e in realtà della stessa Europa, una stanchezza che rischia di tradursi in indifferenza.

Un secondo elemento riguarda **l'antico contenzioso tra i paesi attraversati dal Nilo**. Si tratta di una questione nota, come note sono le diffidenze e le tensioni tra paesi come l'Etiopia e l'Uganda e paesi come il Sudan e l'Egitto, riguardanti la possibilità di utilizzo delle acque. Siamo persuasi del fatto che finché tale contenzioso non sarà stato composto entro accordi chiari e corrispondenti ai diritti dei diversi paesi, esso rischierà di continuare ad alimentare i conflitti e peserà inesorabilmente sulla distensione regionale. A solo titolo di esempio, non sembra del tutto

¹ Consiglio militare etiopico insediatosi al poter dopo aver provocato la caduta di Haile Selassie, avvenuta nel 1974.

² Creata nel gennaio del 1986 come *Inter-Governmental Authority on Drought and Development* (IGADD) e ridefinita a partire dal marzo 1996 come IGAD, è composta da Etiopia, Eritrea, Gibuti, Somalia, Kenya, Sudan ed Uganda.

fuori luogo l'istanza di insoddisfazione dell'Etiopia, che afferma che nel suo territorio origina l'85% del volume delle acque del Nilo Azzurro mentre la sua possibilità di sfruttamento è ancora sostanzialmente marginale. Un impegno credibile per la pacificazione nell'area, quindi, non può prescindere dal sostegno alla ricerca di soluzioni giuste ed equilibrate a questo problema.

Infine, come terzo elemento di analisi, si cita quello della **perenne contrapposizione**, nel Corno, **tra modelli statuali centralizzati**, per lo più ispirati, come ha osservato Calchi Novati, dalla tradizione dell'altopiano abissino, **e popolazioni tendenzialmente refrattarie a trasferire all'esterno la propria rappresentanza** o "a-centriche" come Lewis definisce i sistemi politici somali. A esasperare questo confronto giocano fattori culturali e religiosi, con i gruppi dirigenti di cultura cristiana tendenzialmente inclini ad uno stato centralizzato e popolazioni nomadi o semi nomadi mussulmane ostili ad esso. Si tratta di una possibile chiave di lettura trasversale che può spiegare qualcosa – ovviamente non tutto – del conflitto tra somali ed etiopici, così come di quello, interno all'Etiopia, tra gruppo dirigente attuale ed oromo. In Etiopia la nuova costituzione federale, che assegna ad ogni regione, definita in termini etnici, il diritto all'autogoverno fino alla secessione (qualora questa sia richiesta dalla maggioranza della popolazione della regione stessa) ha avuto anche l'obiettivo, almeno in teoria, di dare una risposta a questo antico problema, ma si tratta, a nostro avviso, di un tentativo dagli esiti incerti, per tre ragioni. La prima è che in un paese dove gruppi etnici e linguistici si sono reciprocamente contaminati nel corso dei secoli è difficile – a parte ogni altro tipo di valutazione politica – separare con millimetrica precisione i diversi gruppi. La seconda ragione è che l'esistenza di "regioni etniche" rischia di moltiplicare, invece che di ridurre, i rischi di arbitrarietà nel governo delle risorse, trasferendo dentro ogni singola regione contraddizioni che prima esistevano a livello centrale. La terza – e forse più importante – ragione è che comunque l'effettiva volontà del gruppo dirigente di trasferire ai livelli locali il potere di indirizzo e di governo non è, obiettivamente, del tutto certa.

A conferma della precarietà strutturale dei paesi del Corno ci sono poi i dati sulla situazione sociale ed economica dei paesi che lo compongono.

Dati peraltro incerti e di difficile interpretazione, perché uno dei fattori cronici di debolezza dell'area è proprio la carenza di strumenti interni di rilevazione e di elaborazione statistica, che rende ovviamente difficili pianificazioni e progettazioni di medio e lungo periodo. La tabella che segue riporta gli anni ai quali risalgono, per alcuni indicatori chiave, i dati relativi ai paesi qui considerati.

Tabella 1 - Disponibilità e anno di aggiornamento di dati statistici nella regione

Paese	Accesso acqua potabile	Fognature	Accesso al servizio sanitario	Parti assistite da personale qualificato	Malnutrizione moderata	Malnutrizione grave	Distribuzione del reddito	Spesa sociale	Disoccupazione
Gibuti	1995	1985	1983	1988	1990-97	1990-97	n.d.	n.d.	n.d.
Eritrea	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1990-97	1990-97	n.d.	n.d.	n.d.
Etiopia	1993	1993	1991	1988	1990-97	1990-97	n.d.	1994	1993
Somalia	1985	1985	1985	1993	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sudan	1993	1993	1991	1998	1990-97	1990-97	n.d.	n.d.	1992

Fonte: Bissio (1999)

n.d.: dato non disponibile

È interessante notare che in nessun paese del Corno risultano disponibili informazioni sulla distribuzione del reddito, il che rende ovviamente difficile calibrare le strategie nazionali di lotta alla povertà sulle reali situazioni di disegualianza esistenti.

In ogni caso, la tendenzialmente strutturale insicurezza alimentare colpisce ciclicamente decine di milioni di individui, tanto che la siccità si traduce quasi inesorabilmente in vere e proprie carestie, rendendo intere comunità del tutto dipendenti dai soccorsi alimentari. In Etiopia, per citare

solo un caso, stime della Banca Mondiale del 1992 indicano in 21 milioni il totale della popolazione a rischio dal punto di vista alimentare (AA.VV.: 1998).

Sulla base dei criteri di classificazione utilizzati dalla Banca Mondiale, inoltre, l'Eritrea, l'Etiopia, la Somalia e il Sudan rientrano nella categoria di paesi a basso reddito (cioè con meno di 760 US\$ di Prodotto Interno Lordo -PIL- pro capite), mentre Gibuti rientra nella categoria dei paesi a reddito medio-basso (760-3.030 US\$ di PIL pro capite), ma si situa nettamente tra i paesi più poveri di questa categoria³.

Sebbene, in assenza di informazioni sulla distribuzione della ricchezza, il valore del PIL pro capite abbia un limitato valore interpretativo, è utile ricordare che tale valore è quasi ovunque ben al di sotto del limite massimo indicato per classificare i paesi a basso reddito. Infatti, è di 167,5 US\$ in Eritrea (1998), di 106,8 US\$ in Etiopia (1998), di 365,7 US\$ in Sudan (1998). Lo stesso valore raggiunge i 786,3 US\$ a Gibuti (1997), che si situa quindi nella fascia più bassa dei paesi a reddito medio-basso, mentre non è stato rilevato in Somalia. Il valore relativo all'Etiopia, cioè il più basso tra quelli citati, è più di tre volte inferiore rispetto a quelli dell'Uganda e del Kenya, paesi dell'Africa orientale comunque a basso reddito.

Non sorprende certamente che anche gli indicatori sociali contribuiscano a caratterizzare il Corno tra le più povere aree del pianeta. Ad esempio, l'incidenza di popolazione malnutrita è del 23% a Gibuti (1996), del 43,7% in Eritrea (1996), del 47,7% in Etiopia (1992), del 39% in Somalia (1996), del 34% in Sudan (1996). Sempre a titolo comparativo, va rilevato che questo valore è del 22,5% in Kenya (1994) e del 25,5% in Uganda (1995).

Nella Tabella 2 si riportano ulteriori indicatori relativi ai paesi in oggetto. I pochi dati appena ricordati hanno solo il senso di confermare che, con una plausibile approssimazione, si può definire il Corno d'Africa come una zona di grave povertà all'interno di un'area, l'Africa Orientale, comunque molto povera.

Tale realtà non contraddice peraltro l'esistenza, nel Corno, di un grande patrimonio di risorse umane e culturali. Non ci riferiamo solo all'esistenza di personalità di spessore – molte delle quali purtroppo costrette da tempo all'esilio – ma anche al fatto che nei paesi dell'area le comunità locali hanno saputo attivare strategie di adattamento alla povertà e al conflitto che ne testimoniano la vitalità e la creatività.

³ Questi dati e quelli che seguono sono stati tratti da: *Development Data, African Development Indicators, The World Bank Group* (<http://www.worldbank.org/data/countrydata/adi/adi.html>).

Tabella 2 - Indicatori sociali ed economici (1998)
Confronto fra i dati relativi all'Africa Sub Sahariana e i paesi del Corno d'Africa

Regione o paese	Africa Sub Sahariana	Eritrea	Etiopia	Gibuti	Somalia	Sudan
Popolazione						
Speranza di vita (anni)	50,00	51,00	43,00	50,00	48,00	55,00
Tasso di fertilità (nascite per donna)	5,00	6,00	6,00	5,00	7,00	5,00
Tasso di mortalità infantile (per 1.000 nati vivi)	92,00	61,00	107,00	106,00	121,00	69,00
Tasso di mortalità sotto i 5 anni (per 1.000 bambini)	151,00	90,00	173,00	176,00	199,00	105,00
Malnutrizione infantile (% di bambini sotto i 5 anni)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Popolazione urbana (% del totale)	33,00	18,00	17,00	83,00	27,00	34,00
Densità popolazione rurale (per km ² di terra coltivabile)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Analfabetismo - maschi (% della popolaz. oltre i 15 anni)	32,00	34,00	58,00	26,00	n.d.	32,00
Analfabetismo - femmine (% della popolaz. Oltre i 15 anni)	49,00	62,00	70,00	49,00	n.d.	57,00
Iscriz. scuole primarie (% relativo gruppo demografico)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Iscriz. scuole secondarie (% relativo gruppo demografico)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Femmine nelle scuole primarie (% delle iscrizioni)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Femmine nelle scuole secondarie (% delle iscrizioni)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Economia						
PIL (milioni US\$)	333.865,00	650,00	6.544,00	n.d.	n.d.	10.366,00
Tasso di crescita annuale del PIL (%)	2,10	3,00	-1,00	0,70	n.d.	5,00
Deflattore implicito del PIL (%)	n.d.	-0,90	9,70	3,00	n.d.	28,90
Valore aggiunto del settore agricolo (% del PIL)	17,00	n.d.	49,80	n.d.	n.d.	39,30
Valore aggiunto del settore industriale (% del PIL)	29,10	n.d.	6,70	n.d.	n.d.	18,20
Valore aggiunto del settore dei servizi (% del PIL)	53,90	n.d.	43,50	n.d.	n.d.	42,60
Esportazioni di beni e servizi (% del PIL)	28,40	19,90	15,80	n.d.	n.d.	n.d.
Importazioni di beni e servizi (% del PIL)	31,00	89,70	27,70	n.d.	n.d.	n.d.
Investimenti nazionali lordi (% del PIL)	17,40	40,90	18,20	n.d.	n.d.	n.d.
Entrate del governo centrale (% del PIL)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Deficit di bilancio (% del PIL)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Reddito monetario e monetizzabile (tasso crescita annuo)	n.d.	n.d.	-2,80	-4,10	n.d.	29,90
Tecnologia e infrastrutture						
Linee telefoniche (per 1.000 persone)	14,00	7,00	3,00	13,00	1,00	6,00
Costo di 3 minuti di chiamate locali (US\$)	0,09	0,03	0,03	n.d.	n.d.	0,02
Personal computer (per 1.000 persone)	n.d.	n.d.	0,01	n.d.	n.d.	2,00
Utenti internet (per 10.000 persone)	2,32	0,01	n.d.	0,00	0,00	0,00
Strade asfaltate (% del totale)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Partenze aeree (migliaia)	332,00	n.d.	27,00	n.d.	n.d.	4,00

Fonte: *Development Data, African Development Indicators*, The World Bank Group (<http://www.worldbank.org/data/countrydata/adi/adi.html>)



3. La comunità internazionale e il Corno d'Africa

3.1 Gli attori principali

La comunità internazionale è investita di grandi responsabilità nel Corno d'Africa, per diverse ragioni, tra le quali: l'estrema povertà e l'alto livello di instabilità politica; la fragilità (o, nel caso della Somalia, l'assenza) dei sistemi istituzionali e statuali locali, che enfatizza la funzione delle agenzie di cooperazione; la centralità politica della regione nel contesto africano. Come è noto, Addis Abeba è infatti la città che ospita l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) e la Commissione Economica per l'Africa.

Il sistema delle **Nazioni Unite**, in questa regione, tende a dare priorità al tema della gestione e della prevenzione delle emergenze, con particolare riferimento a quelle alimentari. Lo stesso Segretario Generale dell'ONU, nel corso della sua visita in Italia ad inizio aprile 2000, ha richiamato l'attenzione della comunità dei donatori sull'impatto umanitario delle carestie in atto nella regione, in particolare in Etiopia. In Somalia, alcune agenzie – si veda il caso della *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) in riferimento al tema dell'educazione – svolgono di fatto una funzione di pianificazione e coordinamento suppletiva rispetto a quella dello stato.

Nel Corno d'Africa, e in particolare in Somalia, si sarebbe dovuto sperimentare, nelle intenzioni dell'ONU⁴, un modello di risposta integrata – politica, umanitaria e militare - alle crisi complesse, replicabile in altri paesi dell'Africa. In realtà, come sappiamo, il sostanziale insuccesso e gli elevati costi umani e finanziari della azione della *United Nations Operation for Somalia* (UNOSOM), hanno fortemente ridimensionato tali aspettative.

Tutte le principali agenzie delle Nazioni Unite sono attive nei paesi dell'area, dove, come abbiamo chiarito in premessa, si verifica l'insieme dei problemi e delle lacerazioni generalmente presenti nell'intero continente. Una considerazione a parte merita il ruolo che potranno avere nell'immediato futuro la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, che, nel dicembre del 1999, hanno ufficializzato l'obiettivo di incoraggiare, a partire dai paesi più poveri, strategie nazionali di lotta alla povertà elaborate congiuntamente dai governi e dalle società civili. Tale obiettivo generale (Boorman: 1999) nasce dalla premessa che i soli piani di riaggiustamento strutturale non possono incidere in maniera radicale sulla riduzione della povertà, in assenza di misure politiche e di strategie integrate che puntino a rimuovere, in ogni paese, i principali ostacoli allo sviluppo. L'idea è quella di impegnare in maniera coordinata i governi, le società civili e la comunità dei donatori nella definizione e attuazione di piani strategici globali, calibrati sulla base delle esigenze di ogni paese. In questo quadro, grande importanza viene attribuita al possibile ruolo della società civile locale.

L'**Unione Europea** svolge generalmente una funzione di primissimo piano nel Corno d'Africa. Schematicamente, si può sintetizzare l'impegno di cooperazione europeo come orientato verso gli obiettivi della lotta alla povertà e della sicurezza alimentare (in particolare in Etiopia), della riabilitazione e del sostegno alla pacificazione (in particolare in Somalia, dove l'Unione Europea ha sostanzialmente promosso e a lungo coordinato il *Somali Aid Co-ordination Body* (SACB⁵) e dell'aiuto umanitario (si veda l'impegno dello *European Community Humanitarian Office* - ECHO - in Sudan). Anche sul piano commerciale, l'Unione Europea costituisce un partner importante per i paesi del Corno. Circa il 60% delle esportazioni e il 40% delle importazioni etiopiche, ad esempio, riguardano i paesi dell'Unione (Tamrat: 1999). Nell'immediato futuro, comunque, sarà indispensabile che l'Unione Europea definisca strumenti giuridici idonei a mantenere una significativa presenza in Somalia, alternativi a quelli attivati dalla Convenzione di Lomè, che la Somalia, priva di un governo centrale, non può per ora sottoscrivere⁶.

⁴ Considerazione esposta nel 1995 da un alto funzionario del *Department for Humanitarian Affairs* dell'ONU a New York.

⁵ Si tratta di una struttura di coordinamento tra donatori, ONG e agenzie internazionali costituita nel 1993 allo scopo di definire priorità e metodologie di intervento in Somalia.

⁶ In proposito, vale la pena segnalare l'azione di *lobbying* realizzata dal CISP e da altre ONG promotrici di *Forum Solint* nell'ambito di una iniziativa del *Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies* (VOICE) allo scopo di inserire nella nuova

Tradizionalmente il Corno d'Africa rappresenta anche un'area prioritaria per la **Cooperazione Italiana**, che - oltre a concorrere ai programmi multilaterali - agisce tramite lo strumento della cooperazione bilaterale, soprattutto in Etiopia.

Infine, in questa regione operano da molti anni diverse **Organizzazioni Non Governative** (ONG) internazionali, con una significativa presenza di quelle italiane. Negli ultimi anni si sta anche sviluppando, in diversi paesi del Corno, una rete di ONG locali. Il panorama delle ONG locali è ovviamente assai articolato e differenziato ma, in termini generali, i principali fattori limitanti della loro azione appaiono, in alcuni casi, la scarsa rappresentatività territoriale, dovuta anche ai pochi mezzi e all'insufficiente disponibilità di risorse umane. In altri casi, invece, pesa oggettivamente sull'efficacia di alcune ONG una scarsa autonomia politica rispetto ai governi centrali, che ne ridimensiona il possibile valore aggiunto rispetto agli interventi pubblici. Le ONG locali devono quindi essere sostenute e incoraggiate, soprattutto attraverso *partnership* orientate alla realizzazione di progetti di sviluppo con ONG internazionali. Esse, difatti, rappresentano le sole manifestazioni concrete di formazione di una società civile organizzata, in paesi dove un cronico deficit di democrazia ha a lungo impedito lo sviluppo di realtà associative indipendenti.

Rimane infine da sottolineare che le ONG aderenti a *Forum Solint* rappresentano, nel loro insieme, una componente significativa, per anni di presenza ed articolazione territoriale del loro lavoro di cooperazione, nei paesi del Corno ed in particolare in Somalia, in Sudan ed in Etiopia.

3.2 Sviluppo, conflitti e democrazia: l'azione della comunità internazionale

Il recente dibattito europeo sul tema della cooperazione con i paesi terzi tende ad associare sempre più marcatamente i temi dello sviluppo e della democratizzazione. Concorrono a questa impostazione anche fondati e prestigiosi orientamenti teorici, tra i quali si ricordano gli studi di Amartya Sen sul rapporto esistente tra mancanza di democrazia e vulnerabilità alle carestie.

In sede di bilancio sull'efficacia della cooperazione europea con i paesi africani nel quadro delle Convenzioni di Lomé firmate dal 1975 in poi, si individuano la scarsa democraticità e la mancanza di trasparenza istituzionale di molti paesi beneficiari come due dei fattori che hanno più negativamente influenzato l'impatto delle politiche di aiuto. Da questa analisi sembrano scaturire alcuni orientamenti strategici dell'Unione Europea per il futuro, tra i quali richiamiamo in questa sede i seguenti:

- a. Maggiore **enfasi sulla condizionalità degli aiuti** all'esistenza di istituzioni democratiche e rappresentative e al rispetto dei diritti della persona, senza peraltro che la politica di cooperazione venga subordinata alla politica estera.
- b. Maggior **impulso al dialogo sulle politiche**, sia per quanto concerne l'assetto istituzionale complessivo che la definizione di politiche settoriali ed economiche dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP).
- c. **Sviluppo della cooperazione decentrata** e promozione della assunzione di maggiori responsabilità da parte delle società civili locali.

Va in quest'ultima direzione, ad esempio, l'introduzione, nella Convenzione di Lomé IV (aggiornata), di una clausola relativa alla composizione dell'Assemblea Paritetica UE-ACP, che prevede la possibilità, per questi ultimi, di partecipare anche con membri non parlamentari purché nominati dai parlamenti nazionali. Sempre in merito ai criteri di composizione dell'Assemblea, si stabilisce che, ove non esistano istituzioni parlamentari funzionanti, la partecipazione dei rappresentanti dei paesi ACP debba essere preventivamente approvata dall'Assemblea stessa. L'esplicitazione di questo criterio è dovuta all'auspicio, da parte degli stati dell'Unione Europea, che si sviluppino, nei paesi ACP, sistemi democratici di tipo parlamentare. Tali orientamenti sono validi, ma occorre sottolineare che, in aree come il Corno d'Africa, la questione della democrazia non è certamente esauribile nella definizione di assetti alto istituzionali di tipo parlamentare.

Convenzione UE-ACP una clausola che consenta l'erogazione di risorse provenienti dal Fondo Europeo di Sviluppo (FES) anche a paesi senza un governo centrale riconosciuto.

⁷ Da molti anni, infatti, il CISP opera in Somalia ed in Etiopia, il COSV in Sudan ed in Somalia, COOPI in Etiopia ed in Somalia, INTERSOS in Somalia.

La finalità generale del sostegno ai processi di democratizzazione, anche attraverso gli strumenti della cooperazione, è senz'altro condivisibile. Al tempo stesso, l'enfasi posta su tale orientamento generale rafforza la necessità, da parte dell'Unione Europea, degli stati membri e dei vari soggetti della cooperazione, governativi e non, di uno sforzo di analisi e di comprensione sulle implicazioni concrete che, nei diversi paesi e più in generale in Africa, tale finalità può assumere.

In questo quadro problematico si colloca la necessità di contribuire alla definizione di assetti sociali e istituzionali stabili e democratici nei paesi del Corno d'Africa. Sia gli strumenti del dialogo politico, sia quelli della cooperazione possono proporsi, pur nella loro diversità di tempi, forme e attori istituzionali, di sostenere tale ricerca e di incoraggiare lo sviluppo di pre-condizioni idonee alla strutturazione di sistemi democratici e rispettosi dei diritti della persona.

In sintesi, si ipotizza uno scenario di *partnership*, finalizzato alla democratizzazione della regione e orientato a rafforzare le condizioni di base che diano credibilità e sostanza ai sistemi istituzionali adottati dai singoli paesi. Si deve infatti considerare che, anche laddove si registrano transizioni positive sul piano della democratizzazione, il livello di stabilità dei sistemi adottati (repubbliche federali, sistemi bipartitici, presidenzialismi, ecc.) è ancora precario. L'azione internazionale, allora, deve contribuire a creare le condizioni affinché la transizione ed eventualmente il cambiamento si possano configurare come tappe fisiologiche di un processo di sviluppo dei sistemi politici e non assumano un carattere traumatico, soprattutto per le popolazioni civili.

L'individuazione delle condizioni di base per il consolidamento di processi di democratizzazione può partire dall'analisi dei fattori che hanno fino ad oggi decretato la crisi, quando non il vero e proprio collasso, dei sistemi statuali dei paesi oggetto di questa analisi. A seguire si definiscono, a questo riguardo, le aree problematiche ritenute prioritarie.

3.2.1 Rappresentatività dell'ordinamento statale e gestione delle risorse

La prima questione riguarda la **rappresentatività dell'ordinamento statale in rapporto alla gestione delle risorse**, tra le quali occupa un posto di assoluto rilievo, nel contesto di economie essenzialmente agricole e/o pastorali, la terra. Le stesse guerre classificate per lo più come etniche o tribali nascono generalmente da competizioni conflittuali per l'accesso alle risorse, aggravate ed esasperate da condizioni di miseria. L'identificazione del potere centrale con la difesa di interessi antagonisti rispetto a quelli del proprio gruppo, peraltro spesso effettivamente motivata dall'azione dei governi, trascende in alcuni casi le responsabilità dei governi stessi e può alimentare ambizioni di potere di apparati politico-militari che promettono riscatti immediati a tutela di interessi particolaristici. In molti casi si sconta innanzitutto l'assenza di meccanismi di regolazione dell'uso e dell'accesso alle risorse nei luoghi nei quali nascono i conflitti. In altre parole, mancano sedi nelle quali i diversi gruppi possano rappresentare i propri interessi, mediarli con quelli di altri gruppi, partecipare al governo delle risorse sulla base di equilibri pre-definiti.

In assenza di meccanismi di questo tipo, gli interventi repressivi dell'autorità centrale in casi di ribellione appaiono inevitabilmente arbitrari perché tendono a ripristinare un ordine sociale alla cui definizione non si è in alcun modo partecipato. Nel Corno, come in altre regioni africane, si registra, anche se in forme spesso convulse, una domanda di partecipazione alla definizione di politiche economiche nel proprio territorio più forte che altrove perché a questa partecipazione viene associata la possibilità stessa di sopravvivenza del proprio gruppo. Per molti versi possiamo interpretare la "eticizzazione" della politica, cioè l'affermazione di schieramenti identificati solo, o quasi, su base etnica e/o clanica, come una risposta al bisogno di vedere rappresentati i propri interessi e la propria identità. Ipotizzare concreti meccanismi di democratizzazione significa in primo luogo dare risposte credibili a questa domanda, mettendo in atto al tempo stesso sistemi di prevenzione di conflitti locali.

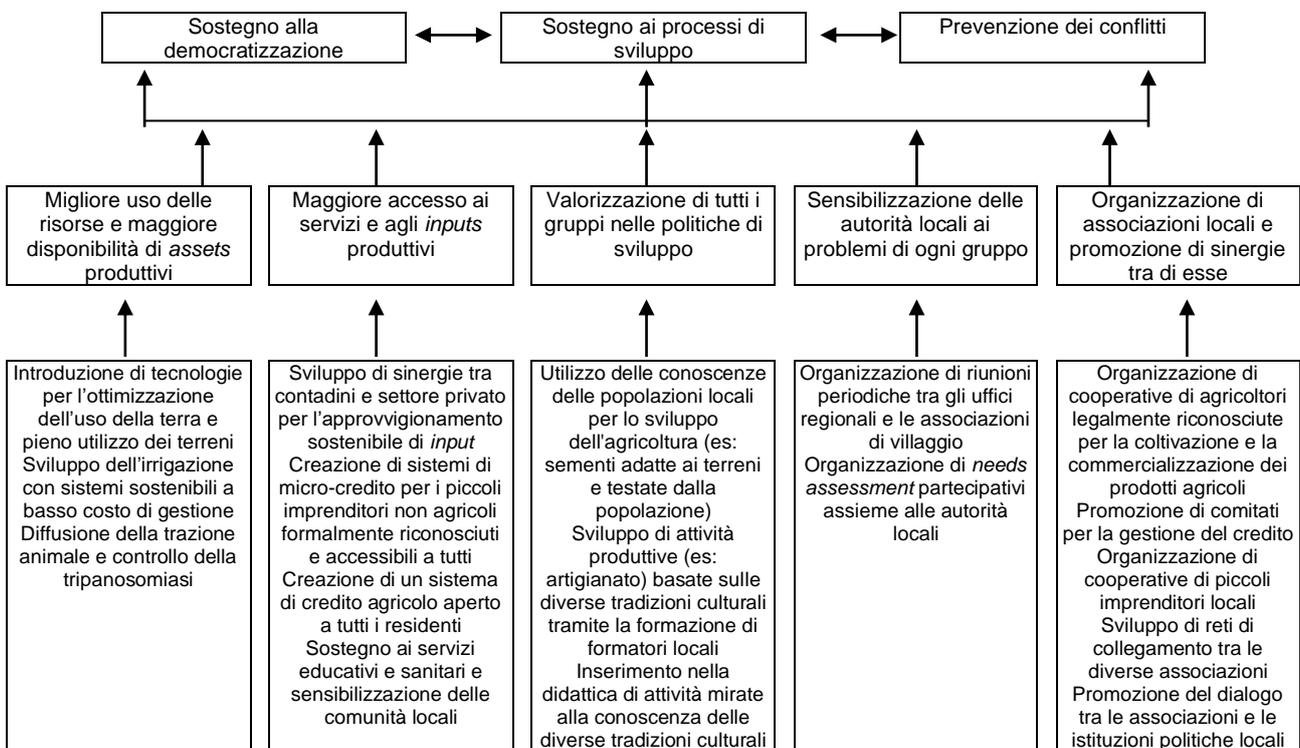
Nel contesto del Corno d'Africa, come abbiamo già sottolineato, ipotizzare soluzioni stabili al problema della democrazia solo a partire dalla definizione di assetti macro istituzionali, quali ad esempio sistemi federali basati sul principio dell'autogoverno delle varie regioni, non appare sufficiente, anche perché dentro gli stessi contesti amministrativi locali e regionali possono riproporsi - e difatti in molti casi si ripropongono - conflitti alimentati dalle dispute per il controllo delle risorse.

Sia la cooperazione sia il dialogo politico possono dare un contributo fattivo alla strutturazione di meccanismi e ambiti istituzionali che svolgano le funzioni su descritte, che andrebbero intesi come strumenti di regolazione e di programmazione ai livelli locali. Un intervento di cooperazione può avere un impatto positivo sul processo di democratizzazione in un paese se si pone tra i suoi obiettivi quello di consentire una partecipazione effettiva delle comunità locali al controllo e alla gestione delle risorse.

**Il sostegno ai processi di democratizzazione e prevenzione dei conflitti:
l'esperienza di un intervento di cooperazione**

Per dare concretezza al ragionamento, riportiamo il caso di un "progetto tipo" realizzato dalla cooperazione non governativa italiana in Etiopia in un'area di reinsediamento, dove si verificano generalmente competizioni per l'accesso alle risorse – in primo luogo la terra – tra gruppi reinsediati e popolazioni autoctone. In questo caso il deficit di democrazia si era dall'inizio manifestato nella totale marginalizzazione dei gruppi autoctoni rispetto alla gestione delle risorse. In realtà tale marginalizzazione colpiva anche i reinsediati, dato che nessuno li aveva ancora coinvolti nella pianificazione degli interventi.

Le popolazioni autoctone, dedite alla pesca, alla caccia e all'agricoltura itinerante, percepivano come una grave minaccia alla loro stabilità l'afflusso di decine di migliaia di persone e le sue implicazioni in termini di impatto ambientale. Immancabilmente questo aveva determinato eventi conflittuali anche gravi e un clima di palese contrapposizione tra autoctoni e reinsediati. In questo caso la Cooperazione Italiana, tramite un progetto realizzato da un ONG, ha obiettivamente contribuito positivamente allo sviluppo di condizioni idonee alla coesistenza tra i gruppi residenti nell'area, a partire da alcune strategie che si sono realizzate contemporaneamente nell'arco di circa un decennio. Nel figura che segue cerchiamo di sintetizzare le principali strategie del progetto e le azioni ad esse collegate. Nella parte alta della figura sono indicate le finalità, nella linea successiva le strategie e alla base le azioni.



Un approccio che punta a rafforzare i canali di partecipazione e di mediazione degli interessi dei gruppi sociali di base, non diminuisce, ma anzi enfatizza, il ruolo degli stati centrali, che dovrebbe prioritariamente consistere nel dare vita a quei meccanismi istituzionali ai quali si è fatto riferimento, nell'assistere l'elaborazione di piani di sviluppo locale e nel loro inquadramento all'interno di politiche nazionali coerenti.

3.2.2 Ruolo degli intellettuali e delle istituzioni scientifiche

Una seconda questione relativa al processo di democratizzazione nel Corno d'Africa è quella del **ruolo degli intellettuali e della libertà di ricerca** delle istituzioni universitarie e scientifiche. L'allontanamento degli intellettuali dai loro paesi ha costituito al tempo stesso un effetto ed una causa della crisi dei sistemi politici e del loro scarso spessore democratico. Pur senza commettere l'errore di mitizzare la funzione degli intellettuali, né quello, ancora più grossolano, di ritenere questi *super partes* rispetto alle laceranti contraddizioni dei loro paesi, si

deve rilevare che il dibattito sulle politiche nei paesi del Corno risente spesso della carenza di apporti autorevoli "dall'interno" e tende a polarizzarsi attorno a temi proposti da agenzie esterne, spesso distanti, a volte nella sostanza, altre nella forma, dai bisogni più avvertiti dalle popolazioni.

Nei paesi dell'area occorre quindi incoraggiare significative sinergie tra gli ambiti della ricerca e quelli della politica e dell'elaborazione di piani di sviluppo e soprattutto evitare l'errore, per la verità commesso nel passato dalla cooperazione internazionale, di mortificare, piuttosto che valorizzare, gli apporti di qualificate personalità locali alla ricostruzione dei loro paesi.

Al tema del ruolo degli intellettuali è legato quello dell'educazione, inteso non solo come alfabetizzazione delle comunità locali ma anche come sostegno alla creazione di punti focali per lo sviluppo di identità collettive. Tale sostegno è impensabile senza l'effettivo coinvolgimento di personalità di spessore dei paesi dell'area.

Non si può infine ignorare che la ricostruzione economica richiede tra l'altro anche la disponibilità di professionisti ed esperti in pianificazione, finanza, politiche sociali e tecnologie.

3.2.3 Cooperazione e integrazione regionale

La terza questione da sottolineare è quella, già richiamata, della **cooperazione e integrazione regionale**. È evidente l'impatto negativo sui processi di democratizzazione interni ai singoli stati e sulla loro stessa stabilità politica ed economica, delle tensioni regionali. In alcuni casi, inoltre, l'esplosione di guerre civili in singoli paesi ha effetti estremamente negativi sulla stabilità degli stati confinanti.

Il rafforzamento dell'IGAD e l'ampliamento sostanziale del suo mandato alla prevenzione e soluzione dei conflitti appaiono di conseguenza due priorità anche nella prospettiva del sostegno ai processi di democratizzazione.

Si ritiene inoltre che al fine della distensione regionale possano risultare utili iniziative che puntino alla cooperazione tra paesi confinanti nel campo della ricerca. Qualora in futuro le condizioni del Corno consentissero di sviluppare una vera e propria cooperazione per lo sviluppo dell'istruzione superiore ed universitaria, questa potrebbe avere carattere regionale e basarsi sul principio della sinergia tra mondo scientifico e ambiti della pianificazione e gestione dei processi di sviluppo.

3.2.4 Capacità amministrativa e di governo delle istituzioni locali

Una quarta area problematica è quella delle **capacità amministrative e di governo delle istituzioni locali** - regioni, distretti, municipalità - dei paesi dell'area, che si pone con sempre maggiore importanza alla luce della tendenza in atto tra alcuni di questi paesi ad adottare sistemi federali o comunque fortemente decentrati. Tale tendenza, che costituisce una risposta alla crisi del modello statale centralizzato che si era diffusamente affermato, moltiplica la necessità di quadri amministrativi qualificati per la gestione e il controllo sull'uso delle risorse e per la individuazione dei bisogni delle popolazioni.

La credibilità e la stabilità di sistemi democratici, soprattutto in contesti di estrema povertà, sono indissolubilmente legate alla loro efficienza e capacità di dare risposte credibili ai problemi esistenti nelle loro aree di competenza. Tra le principali funzioni della cooperazione dovrebbe esserci quella dell'innalzamento delle capacità amministrative e gestionali degli ambiti di governo locale dei paesi del Corno, al quale potrebbero dare apporti qualificati gli enti locali. Oltretutto questa prospettiva consentirebbe di ipotizzare una valorizzazione dell'apporto degli enti locali nella cooperazione allo sviluppo che parta dalle specifiche competenze degli enti locali stessi.

3.2.5 Conclusioni

In sintesi, si ritiene che, una volta affermato il binomio democrazia-sviluppo, rimanga un grande compito di analisi e di elaborazione, che i paesi del Corno d'Africa e quelli europei possono svolgere assieme, per definire in concreto cosa significhi oggi, in paesi ai margini del sistema economico mondiale, avviare processi di democratizzazione. Siamo convinti del fatto che nel Corno, ma più in generale in Africa, un dibattito sulla democrazia astratto dai gravi problemi sociali

8 Non è difficile, ad esempio, correlare l'aumento delle tensioni armate nell'Etiopia orientale e della delinquenza in Kenya con la disgregazione dello stato somalo e con la vasta e incontrollata circolazione di armi che ad essa ha fatto seguito.

ed economici che minacciano la sopravvivenza di milioni di persone rischi di rimanere sterile e, soprattutto, di non acquisire alla “causa democratica” il consenso delle popolazioni. Abbiamo quindi cercato di descrivere alcuni ambiti problematici che connotano a nostro avviso i termini nei quali si pone oggi nei paesi dell’area la questione della democratizzazione, nella consapevolezza del fatto che la ricerca che andrà fatta per la definizione di assetti istituzionali stabili e democratici non sarà breve e non potrà essere disgiunta dall’avvio della ricostruzione economica.

La ricerca di soluzioni immediate ai bisogni degli strati più deboli delle popolazioni deve essere accompagnata dalla definizione di strategie di largo respiro e il rapporto tra emergenza e riabilitazione non va inteso solo in senso diacronico, ma anche sincronico, nel senso che i piani di emergenza vanno effettuati tenendo conto delle esigenze della riabilitazione sociale ed economica e della ricostruzione dei servizi. Nella prossima sezione cercheremo di approfondire le implicazioni pratiche di quest’istanza metodologica. L’idea che qui vogliamo affermare è che democratizzazione, prevenzione e gestione dei conflitti e ricostruzione appaiono, nel Corno d’Africa e altrove, come elementi interdipendenti e correlati. Affidare il sostegno ai processi di pacificazione e di democratizzazione al solo terreno della condizionalità degli aiuti costituirebbe a nostro avviso un errore, perché precluderebbe alla comunità internazionale e alla sua cooperazione la possibilità di svolgere un ruolo attivo nella realizzazione di condizioni idonee al consolidamento di processi di pace e all’affermarsi della democrazia.

4. Orientamenti strategici e priorità di intervento nel Corno d’Africa

4.1 La necessità di un approccio di lungo periodo all’aiuto umanitario: il caso sudanese

Si è già ampiamente ricordato che il Corno è una regione caratterizzata da conflitti cronici. Basta citare, per avvalorare ulteriormente quest’immagine, i casi della Somalia, mai realmente pacificata da più di dieci anni⁹, della guerra tra Etiopia ed Eritrea e del Sudan. Quest’ultimo caso è senz’altro il meno conosciuto dall’opinione pubblica, in Italia, probabilmente per via del fatto che le relazioni italo-sudanesi, nel passato, non hanno avuto la stessa importanza di quelle italo-somale, italo-etiope e italo-eritree. Al tempo stesso il conflitto sudanese, oltre a rappresentare uno dei principali drammi umanitari del nostro tempo, condiziona fortemente – e ne è al tempo stesso condizionato – l’evoluzione delle vicende politiche e militari degli altri paesi dell’area.

Tra le principali caratteristiche del conflitto, che è stato oggetto nel settembre 1999 di un incontro tra l’Unione Europea e le ONG internazionali impegnate in azioni umanitarie in Sudan¹⁰, si segnalano in questa sede le seguenti:

- a. tendono a mantenersi inalterati, nella sostanza, i rapporti di forza tra le parti e, di conseguenza, a cronicizzarsi gli elementi di instabilità e insicurezza. Questo è in gran parte determinato dall’esistenza di forti condizionamenti e interferenze “esterni”, che giocano un ruolo di primo piano nel conflitto;
- b. il blocco sudanese meridionale continua a frammentarsi o, per usare un neologismo tratto da un altro dramma umanitario del Corno, a “somalizzarsi”. Anche l’opposizione al Nord è divisa e tutto ciò determina episodi di guerriglia in gran parte del territorio;
- c. il conflitto si caratterizza per un livello assai alto e generalizzato di violazione dei diritti della persona. La messa in stato di schiavitù costituisce una strategia sistematica degli eserciti;
- d. l’impegno politico e diplomatico per il processo di pace è in questa fase abbastanza debole. Il processo guidato dall’IGAD appare incerto ed eccessivamente se non esclusivamente centrato sul governo di Karthoum e sul *Southern People Liberation Front* (SPLA);

⁹ Far risalire a dieci anni fa il collasso delle istituzioni politiche e l’inizio della disgregazione della Somalia è del tutto convenzionale. Infatti anche prima del gennaio 1991, durante il governo di Barre, la Somalia era un paese instabile e attraversato da forti tensioni armate.

¹⁰ L’incontro si è tenuto a Bruxelles il 29 e il 30 settembre 1999, è stato organizzato da *Save the Children UK* e *VOICE* (rete di ONG europee impegnate nell’aiuto umanitario), in collaborazione con ECHO. Tema dell’incontro: *Developing a rationale for Humanitarian Assistance in Sudan*.

e. le operazioni umanitarie in Sudan soffrono della carenza di un quadro di riferimento unitario e strategico e si basano quasi esclusivamente sulla ricerca di una risposta ai problemi emergenti. In questo modo, il rischio che le operazioni umanitarie corrono è quello di divenire dipendenti dall'agenda del conflitto. Questo approccio, se ha consentito finora di salvare migliaia di vite umane – come nel caso di Bahr el Ghazal del 1998 – non ha però permesso di valorizzare appieno l'aiuto umanitario come strumento di un più vasto disegno di ricostruzione e pacificazione e al contrario rischia di ingabbiarlo dentro la logica stessa del conflitto.

Sebbene sia generalmente accertato, pur in assenza di dati sufficientemente rappresentativi, che la situazione alimentare sia stata nel 1999 migliore che negli anni precedenti, il rischio dell'insicurezza alimentare continua ad essere molto alto, anche perché molto legato all'insicurezza politica e militare. Oltretutto la diffidenza di Karthoum nei confronti della *Operation Lifeline Sudan (OLS¹¹)*, che viene percepito da alcuni settori governativi come estremamente politicizzato, rende alcune aree inaccessibili all'aiuto alimentare e in generale umanitario.

In generale quello sudanese è un caso emblematico della necessità di inquadrare l'aiuto umanitario in una prospettiva strategica d'insieme. Più in particolare, dall'analisi del caso sudanese è possibile fare scaturire tre orientamenti strategici per la cooperazione internazionale.

4.1.1 Ampliare i confini tematici ed operativi dell'aiuto umanitario

Il primo orientamento riguarda la necessità di **ampliare i confini tematici ed operativi dell'aiuto umanitario**, che non può esaurirsi nella sola gestione immediata delle emergenze. Questa necessità era stata ufficialmente riconosciuta dall'Unione Europea, tanto che il mandato del suo ufficio umanitario, nel regolamento entrato in vigore dal 1 gennaio 1999, si è esteso anche alla prima riabilitazione. Segnaliamo però con preoccupazione, al riguardo, una tendenza al ritorno al passato, cioè ad una visione troppo rigida di cosa sia aiuto umanitario, che a nostro avviso – e il Sudan ne è un esempio eloquente – è in contraddizione con le sfide che abbiamo oggi dinanzi. In concreto, ad esempio, interventi di *capacity building* che sostengano la crescita e la capacità di intervento delle comunità locali appaiono indispensabili anche in contesti di prima emergenza, soprattutto se si vogliono raggiungere due obiettivi: (i) prevenire l'exasperazione della dipendenza dall'esterno delle comunità vulnerabili; (ii) consentire all'aiuto umanitario di avvalersi delle reti di solidarietà locali, in assenza delle quali è difficile – come il caso sudanese ha finora dimostrato, in particolare nelle operazioni di aiuto alimentare – raggiungere i segmenti più vulnerabili della popolazione.

4.1.2. Dotare l'aiuto umanitario di un quadro di riferimento temporale certo e di medio periodo

Il secondo orientamento coincide con la necessità di **dotare l'aiuto umanitario di un quadro di riferimento temporale certo e di medio periodo**. L'aiuto umanitario, difatti, rischia di rimanere ingabbiato nella logica del conflitto – o peggio, di contribuire a sostenerlo – se esso si attiva prevalentemente come risposta agli effetti del conflitto stesso e non è in grado di proporsi agli attori istituzionali locali con una sua logica indipendente, proiettata nel tempo e orientata alla ripresa delle capacità produttive e alla ricostruzione. L'obiezione che generalmente viene fatta a quest'istanza, in riferimento al Sudan, è che se i donatori annunciassero un piano di aiuti umanitari per i prossimi tre anni questo verrebbe percepito dagli apparati politici e militari come una rassegnata convinzione che la guerra è destinata a durare. L'ipotesi che qui suggeriamo, però, va esattamente nella direzione opposta. Ciò che proponiamo, in altre parole, è di definire priorità e obiettivi di una strategia di ampio respiro, e quindi almeno triennale, che punti, almeno dove è possibile, a creare le premesse per la riabilitazione.

4.1.3 Rafforzare i rapporti tra attori umanitari, politici e diplomatici

Il terzo orientamento riguarda la necessità di un **rapporto più stretto, ai livelli informativo e consultivo, tra attori umanitari e attori politici e diplomatici**. Nel caso del Sudan, ad esempio, è del tutto evidente che una maggiore capacità di movimento nel Sud, e quindi un ampliamento della possibilità di raggiungere le popolazioni in stato di necessità, dipende anche, e in maniera tutt'altro che marginale, dalla

¹¹ Rete internazionale coordinata dalle Nazioni Unite e finalizzata alla gestione degli aiuti umanitari in Sudan.

possibilità di negoziazione con il governo centrale, al cui interno peraltro esiste una certa diversificazione di orientamenti che potrebbe essere "valorizzata" dalla diplomazia internazionale. È al riguardo a nostro avviso necessario che l'Italia sostenga l'idea di un rappresentante delle Nazioni Unite per il Sudan, con compiti di coordinamento politico e di raccordo tra l'ambito negoziale e diplomatico e quello umanitario.

4.2 Aiuto umanitario e riabilitazione come strategie di sostegno alla pacificazione: il caso somalo

Dal 1998 in poi la situazione politica e militare della Somalia non ha registrato particolari e generalizzati progressi. Da parte della comunità internazionale si è venuta consolidando l'idea secondo la quale le differenti aree del paese possano dividersi in aree di riabilitazione, aree di transizione ed aree di crisi. Al tempo stesso, si è affermata l'istanza politica dei *building blocks*, cioè di un auspicato processo di graduale ricomposizione, in qualche modo unitaria, dello Stato somalo che possa partire dalle regioni dove è più avanzato il consolidamento politico e amministrativo e sono più promettenti le condizioni di sicurezza.

Il Somaliland, dopo il conflitto interno del periodo 1994-1996, ha effettivamente compiuto significativi passi avanti di tipo istituzionale ed amministrativo, anche se desta oggettive preoccupazioni il potenziale conflitto con il Puntland, che reclama le aree di Dhulbahnta e Warsengeli, nelle regioni di Sol e Sanaag.

Nel Puntland, nonostante l'esistenza di una sola famiglia clanica, non sono mancate nell'ultimo periodo forti tensioni interne per il controllo delle principali risorse.

L'esperimento dell'Amministrazione del Benadir, che si sarebbe dovuto reggere sulla base di una riconciliazione tra i diversi gruppi Hawiye, è crollato nel marzo del 1999, dopo meno di un anno dal suo inizio e lo status di Mogadiscio continua ad essere sospeso tra gli scontri tra fazioni contrapposte e la cronica instabilità interna alla città.

Nelle regioni di Bay e Bakool, il sostegno etiopico ha consentito al gruppo dei Rahenweyne di affermarsi militarmente ma non di trovare una compattezza politica al suo interno.

Nel Giuba, continuano ad alternarsi egemonie militari contrapposte con il risultato che tende sempre più ad esasperarsi l'instabilità interna.

In generale, anche nelle aree di maggiore stabilità, i sistemi amministrativi appaiono fragili, corrosi da interessi particolaristici che ne governano la logica e il funzionamento.

Nel frattempo, a conferma dell'analisi già esposta sul legame tra guerre civili e conflitti regionali nel Corno d'Africa, la Somalia è sempre più palesemente terreno di confronto – e in alcuni casi fattore di sostegno – di altre guerre della regione.

La guerra tra Etiopia ed Eritrea, ma anche il conflitto interno all'Etiopia tra governo centrale e *Oromo Liberation Front* (OLF) costituiscono parte integrante del complesso mosaico politico e militare della Somalia, con Aydeed¹² impegnato a sostenere eritrei ed oromo e l'Etiopia che è presente in una parte del territorio somalo e appoggia fazioni antagoniste rispetto a quella di Aydeed.

Sullo sfondo di questa situazione di instabilità si inserisce il progetto, guidato dall'attuale presidenza gibutina dell'IGAD, della prossima conferenza di riconciliazione nazionale.

È superfluo sottolineare che ci auguriamo vivamente che questo progetto vada a buon fine e che la Conferenza possa divenire un evento catalizzatore di un articolato processo di pacificazione. D'altra parte, senza qui entrare nel merito della futura possibile configurazione di uno stato somalo, né dei suoi confini, ossia dell'eventuale inclusione o meno dell'attuale Somaliland¹³, rimane il fatto che un livello anche minimo di organizzazione statale sarebbe oggettivamente indispensabile per assicurare al paese una presenza istituzionale in ambiti sovranazionali, quali quello dell'ONU, dell'OUA e dell'Assemblea paritetica UE-ACP, senza la quale sarà difficile anche solo ipotizzare un autentico processo di ricostruzione.

Non possiamo però nascondere un certo scetticismo circa l'esito di processi diplomatici centrati essenzialmente sul tentativo di mediazione tra i diversi gruppi politici e militari, in assenza di condizioni idonee a fare emergere nuove *leadership* politiche.

¹² E' uno tra i principali "signori della guerra" somali. Figlio del defunto generale omonimo, ne ha proseguito l'azione politica e militare.

¹³ Questione questa che, comunque, non potrà eventualmente che essere decisa dalla popolazione del Somaliland.

Su questo punto vogliamo essere molto chiari. Noi non pensiamo certo di avere ricette per la soluzione della crisi somala, né strade maestre da suggerire per giungere in tempi brevi alla ricomposizione politica della Somalia. Siamo sempre stati e rimaniamo convinti del fatto che tali risultati dipendano essenzialmente dalla volontà e capacità dei somali di voltare sostanzialmente pagina e di chiudere un periodo tragico della loro storia, i cui effetti sulle popolazioni civili sono stati devastanti, tanto che la Croce Rossa Internazionale, nei primi anni novanta, ha definito quella somala la più grande tragedia umanitaria del nostro tempo.

Ciò di cui siamo anche convinti, però, è che un'intelligente interazione tra i governi interessati e le ONG attive in Somalia possa consentire alla comunità internazionale di sostenere concretamente processi di pacificazione nella società somala, che costituiscono la premessa necessaria al successo di qualsiasi progetto alto istituzionale. Per pacificazione non intendiamo in questa sede creazione di uno stato unitario, anche perché questo, eventualmente, è un obiettivo perseguibile solo dai somali, se e nelle forme che essi decideranno appropriate, quanto la riduzione progressiva delle tensioni militari, a partire dal ridimensionamento del peso esercitato nel paese dai signori della guerra.

Alla luce di queste considerazioni, e dell'esperienza maturata in quasi venti anni di lavoro sul campo, formuliamo alcune proposte per una più efficace articolazione strategica dell'attività della comunità internazionale – e di quella italiana in particolare - in Somalia.

4.2.1 Partecipazione delle ONG all'IGAD

Le ONG operanti in Somalia e organizzate in un consorzio che è già parte attiva del SACB, devono essere rappresentate, tramite il consorzio stesso e in qualità di osservatori, alle riunioni di consultazione tra l'IGAD e i suoi *partners*. Questa partecipazione consentirebbe una più stretta relazione la dimensione politico-diplomatica del processo di pace e le attività di cooperazione sul campo.

4.2.2 Razionalizzazione dell'impegno della Cooperazione Italiana

L'esperienza del co-finanziamento italiano tramite l'Unione Europea è stata generalmente positiva, ma, a parte anche in questo caso la carenza di effettive sedi di dialogo sulle priorità, si sono registrati casi di progetti annunciati alle comunità locali dall'Unione Europea, sostanzialmente concordati tra la stessa e il governo italiano, e poi rimasti in sospenso per lunghi inspiegabili periodi, pur in presenza di fondi già stanziati, in attesa di gradimenti formali da parte di uffici locali della nostra cooperazione. Non è nostro intento polemizzare con il recente passato quanto quello di suggerire, per il futuro, che gli impegni assunti dalla cooperazione in Somalia si possano realizzare nell'ambito di periodi temporali chiaramente definiti, evitando appesantimenti procedurali inutili e dannosi alla stessa sicurezza degli operatori sul campo.

4.2.3 Gestione del *peace dividend approach*

Come è noto, si è formalizzato da parte della comunità dei donatori, in primo luogo l'Unione Europea, l'approccio del *peace dividend* alla Somalia, che punta a premiare in termini di aiuti le regioni più stabili e sicure. In linea di principio tale approccio non è contestabile, ma le ONG hanno già più volte espresso l'auspicio che esso si traduca nell'incoraggiamento ad investimenti di tipo strutturale nelle aree più stabili, laddove tali investimenti sarebbero oggettivamente problematici in regioni, per fare un esempio, come il Giuba, e non divenga una barriera per impedire il finanziamento dei servizi di base in altre regioni. Intendere il *peace dividend approach* in questa accezione ristretta sarebbe a nostro avviso sbagliato e controproducente essenzialmente per tre ordini di motivi.

Il primo è che la situazione della sicurezza in Somalia è assai differenziata non solo tra le diverse regioni, ma anche al loro interno. Di conseguenza un'applicazione rigida e schematica dell'approccio del *peace dividend* risulterebbe in molti casi arbitraria.

Il secondo è che si verrebbero ad azzerare, in molte aree, i soli ambiti di attuale ricomposizione del tessuto connettivo (e quindi di pacificazione), siano essi rappresentati da servizi scolastici e sanitari o da progetti in appoggio alla ripresa di attività produttive. Questo genererebbe

un evidente paradosso, laddove una strategia in principio concepita per fare crescere la pacificazione sortirebbe in realtà l'effetto opposto.

Il terzo motivo, infine, è rappresentato dal rischio che l'esclusiva concentrazione di risorse in determinate aree finirebbe con il catalizzare nei loro confronti un clima di pericolosa ostilità, come hanno recentemente ribadito le stesse autorità del Somaliland (ossia l'area più stabile e pacificata).

4.2.4 Valutazione dell'impatto politico

Una proposta concreta che qui formuliamo, è quella di impegnare le ONG e i donatori, a cominciare dal governo italiano, in valutazioni congiunte sull'impatto politico dei programmi di riabilitazione. Si possono definire e applicare indicatori che informino circa i livelli di partecipazione delle comunità locali alla gestione dei servizi, l'intensità e la frequenza delle collaborazioni sviluppatesi, a partire dalla gestione dei progetti di riabilitazione, tra comunità e personalità afferenti a clan diversi e tra loro ufficialmente ostili, il coinvolgimento concreto delle autorità distrettuali nella pianificazione dei progetti. Questo tipo di valutazioni potrebbe avere sia il significato di fare emergere l'impatto avuto sul piano politico da progetti incentrati sulla valorizzazione delle competenze locali e il superamento degli antagonismi clanici in nome di comuni interessi delle comunità e sia quello di definire linee guida e raccomandazioni per il futuro.

4.2.5 La questione degli interlocutori locali

In questo decennio, le ONG hanno cercato di identificare interlocutori al tempo stesso credibili e il più possibile rappresentativi. Lo sforzo è stato ed è quello di individuare nuovi interlocutori, espressione di mentalità e visioni dei problemi del paese diversi da quelli che si sono sedimentati negli anni del conflitto e della contrapposizione. A solo titolo di esempio, un gruppo di insegnanti somali può essere assunto come interlocutore privilegiato di un programma di riabilitazione in campo educativo in quanto competente sulle tematiche del programma, rappresentativo della realtà sociale dell'area dove opera ma anche e soprattutto perché i suoi interessi vanno oggettivamente nella direzione della riabilitazione del sistema scolastico, in assenza del quale il corpo docente è ovviamente privo di qualsiasi *status* significativo. Al tempo stesso, su un piano più generale, esiste un associazionismo femminile al cui interno si collocano gruppi di donne che hanno un sincero e trasparente interesse alla pacificazione, se non altro perché, inequivocabilmente, le donne hanno pagato e pagano il prezzo più alto all'instabilità e alla violenza diffusa. In alcune regioni esistono poi ONG locali e personalità dotate di autorevolezza e credibilità, che costituiscono già ora partner significativi delle nostre ONG.

4.2.6 Il tema della sostenibilità

Un altro tema centrale è quello della sostenibilità. In un territorio senza stato la sostenibilità degli interventi, soprattutto se incentrati sull'attivazione e gestione di servizi sociali, è ovviamente un nodo assai problematico. La sostenibilità dei servizi sanitari ed educativi è problematica ovunque, in Africa, al cospetto di economie fragilissime e di un generale ridimensionamento della spesa pubblica. In Somalia questa problematicità si caratterizza inoltre per la peculiare situazione di mancanza di un ordinamento statale. Al tempo stesso, come abbiamo già sottolineato, tali servizi sono indispensabili, oltre che per le funzioni che svolgono, anche perché rappresentano i pochi elementi visibili e concreti di un tessuto connettivo che faticosamente sta cercando di emergere. Si impone l'assunzione di un approccio olistico al tema della sostenibilità. Più che pre-condizione per l'avvio di progetti, la stessa va quindi considerata come un obiettivo da raggiungere a partire da tre ambiti tematici:

- istituzionale: lavorare per rafforzare la capacità di gestione e di indirizzo delle strutture locali, che possono essere, ma non necessariamente ovunque sono, i distretti;
- tecnico: l'enfasi qui è posta sulla formazione e riqualificazione del personale locale, affinché sia nelle condizioni di assicurare continuità alla gestione dei servizi;
- socio-economico: ridurre il più possibile i costi di gestione dei servizi e, nello stesso tempo, promuovere concretamente forme di *cost-sharing* degli stessi a livello comunitario.

Anche nel caso della sostenibilità, in ogni caso, è necessario definire una strategia d'insieme che tenga conto ovviamente delle differenziazioni esistenti in Somalia e che, assumendo questo come un obiettivo di medio-lungo periodo, definisca alcuni criteri metodologici unificanti.

4.3 Le priorità della sicurezza alimentare e della lotta alla povertà: il caso etiopico

È stato già citato in altra parte della relazione il dato della Banca Mondiale del 1992 che indica in 21 milioni il totale della popolazione insicura dal punto di vista alimentare in Etiopia. Sempre secondo analisi della Banca Mondiale, la maggioranza di questi 21 milioni è rappresentata da poveri in aree rurali e gruppi pastorali residenti in zone aride.

Non c'è dubbio che ad aggravare la precarietà del tessuto economico etiopico abbiano contribuito e contribuiscano i ricorrenti conflitti armati interni tra governo centrale e gruppi ad esso ostili, così come le guerre che hanno impegnato e impegnano il paese con gli stati confinanti.

Nell'immaginario collettivo internazionale l'immagine dell'Etiopia viene spesso associata, non senza fondamento, a quella della carestia, che costituisce, come è noto, un fenomeno che affonda le sue radici nella storia del paese.

I risultati di alcune ricerche sulla povertà in Etiopia (AA.VV.: 1998) indicano che le unità familiari più povere della popolazione rurale sono quelle che traggono la più bassa quota dalla propria produzione agricola per l'autosostentamento. In altre parole, i più poveri sono quasi sempre coloro che debbono trovare fonti di reddito alternative all'agricoltura e all'allevamento condotti tramite la valorizzazione delle proprie risorse.

Al tempo stesso è accertato che anche in zone e in periodi soddisfacenti dal punto di vista della produzione agricola, con disponibilità di prodotti nei mercati, un esteso numero di *household* è insicuro dal punto di vista alimentare e al suo interno si verificano casi di grave denutrizione.

Questo sta ad indicare il frequente insuccesso delle strategie di autosostentamento intraprese dai poveri in ambito rurale e focalizzate sulla ricerca di reddito alternativo all'autoproduzione.

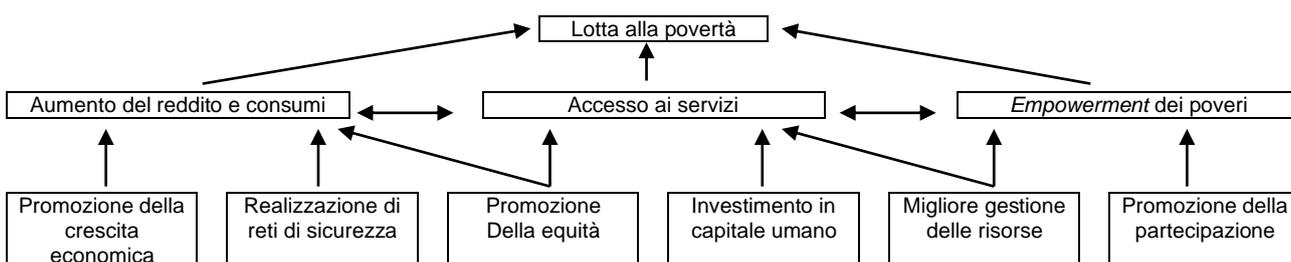
I principali fattori di vulnerabilità, dalla cui analisi occorre partire per definire strategie di ampio respiro per la sicurezza alimentare e la lotta alla povertà, possono dividersi in due grandi categorie: quelli che contribuiscono ad una scarsa capacità di generazione del reddito e quelli che contribuiscono al sedimentarsi di sfavorevoli ambienti socio-economici.

Nella prima categoria rientrano l'insufficiente disponibilità di *assets* per la produzione¹⁴, l'insufficiente disponibilità di mezzi (ad esempio fertilizzanti e sementi), la critica situazione sanitaria dei contadini che ne ostacola la piena produttività.

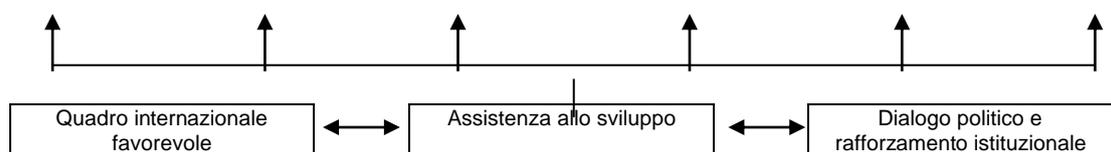
Tradizionalmente, invece, nella seconda categoria dei fattori di vulnerabilità rientrano la carenza di infrastrutture e di sistemi di collegamento, lo scarso accesso ai servizi e all'istruzione, il basso livello di organizzazione comunitaria, che determina anche una tendenza alla marginalità politica delle comunità rurali rispetto al potere politico e alle istituzioni.

Non è difficile estrapolare dall'insieme dei fattori di vulnerabilità indicati un quadro complessivo di estrema povertà. È a partire da queste considerazioni che l'Unione Europea sta sviluppando un quadro teorico e strategico che assegna ai programmi di sicurezza alimentare il ruolo primario di contribuire alla lotta alla povertà.

Si sta quindi affermando una linea di pensiero che riportiamo schematicamente nella seguente figura: assumendo la lotta alla povertà come finalità generale, nelle linee successive si collocano gli obiettivi, le strategie e, alla base, le componenti principali dell'azione di sostegno allo sviluppo.



¹⁴ Una ricerca condotta nel 1989 (AA.VV.: 1998) indica che in media ogni *household* rurale dispone di 0,78 ettari



Questo tipo di formalizzazione ha il vantaggio di collocare le strategie della cooperazione allo sviluppo in un quadro più ampio, che comprende, in generale, l'insieme dei rapporti tra paesi europei e paesi africani. Ad esempio, la determinazione di un quadro internazionale favorevole non è di esclusiva, né probabilmente prioritaria, competenza della cooperazione e chiama in causa altre problematiche generali, quali i rapporti commerciali, la gestione della crisi del debito, l'impatto sulle economie dei paesi poveri della politica agricola comune dell'Europa. Dall'analisi sinora svolta e dallo schema riportato sul rapporto tra sicurezza alimentare e lotta alla povertà emergono a nostro avviso alcune priorità strategiche, di seguito sintetizzate.

4.3.1 Il tema della coerenza

L'Italia potrebbe dare un contributo importante al raggiungimento di un positivo equilibrio tra impegno per la lotta alla povertà con gli strumenti della cooperazione e sviluppo di relazioni internazionali coerenti con tale impegno. Si tratta di un'istanza sempre più frequentemente formulata nei documenti ufficiali dell'Unione Europea, a partire dal Trattato di Maastricht. Nel caso dell'Etiopia, un'idea può essere quella di sostenere finanziariamente e tecnicamente un osservatorio permanente sull'impatto delle relazioni commerciali internazionali sull'economia del paese, aperto al contributo qualificato di esperti locali. Una simile iniziativa potrebbe avere tra i suoi compiti quello di suggerire aggiustamenti che vadano nella direzione del sostegno all'economia locale.

4.3.2 Il valore aggiunto della cooperazione non governativa

Un altro vantaggio della formalizzazione sopra menzionata è che consente di identificare i diversi soggetti che debbono essere coinvolti nel perseguimento della comune finalità generale di ridurre la povertà. Se ad esempio è responsabilità primaria dei governi, anche a partire dalla partecipazione a organi sovranazionali, sviluppare il dialogo politico e garantire la coerenza tra cooperazione e politiche economiche e commerciali, riteniamo che il principale valore aggiunto della cooperazione non governativa riguardi l'obiettivo dell'*empowerment* delle comunità locali, attraverso il loro concreto coinvolgimento nella gestione delle risorse e nella definizione delle strategie. Ad esempio le ONG possono contribuire al consolidamento di associazioni e ONG locali in grado di rappresentare efficacemente le istanze e i bisogni degli strati più vulnerabili della popolazione.

4.3.3 La questione di genere

Il quadro indicato assegna una posizione centrale all'assunzione della dimensione di genere come fattore costitutivo dell'azione di cooperazione per la lotta alla povertà in Etiopia, essenzialmente per due motivi.

Il primo è che le varie dimensioni della povertà non sono comprensibili in assenza di rigorose analisi di genere. Assumendo ad esempio la mancanza di accesso ai servizi e agli *assets* produttivi come due delle dimensioni più significative della povertà, non si può ignorare, se si vuole incidere positivamente in queste direzioni, che le donne scontano spesso, anche per ragioni culturali, l'esistenza di barriere molto forti. Non è casuale che tra le famiglie più povere, sia in aree rurali e sia nelle città, vi siano quelle con a capo le donne.

Il secondo motivo è rappresentato dal fatto che un'efficace politica di lotta alla povertà non può ignorare le strategie di adattamento normalmente intraprese dalle unità familiari povere in situazioni di crisi, tra le quali rientrano la riduzione dei consumi pro-capite, le migrazioni interne, la ricerca di nuove attività generatrici di reddito. Tali strategie vedono spesso come protagoniste le donne. Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione per le donne, di conseguenza, può avere l'effetto di migliorare l'impatto delle strategie di adattamento di intere unità familiari e comunità locali.

4.3.4 Il ruolo dei progetti di cooperazione

Riconoscere la complessità del fenomeno della povertà porta anche a concepire un progetto di cooperazione allo sviluppo come un agente catalizzatore di risorse istituzionali, finanziarie e umane in un determinato contesto. È evidente che difficilmente una singola iniziativa di cooperazione può incidere sostanzialmente sulla povertà in una determinata area se non è impostata in modo tale da incoraggiare la partecipazione fattiva di diversi soggetti - e la coesione tra tali soggetti -, alla ricerca di soluzioni adeguate ai problemi che occorre risolvere. Ci riferiamo alle istituzioni locali, al mondo universitario del paese, agli istituti specializzati, al settore privato. In Etiopia, in diversi campi, le risorse istituzionali e umane sono disponibili ma quello che manca è la loro messa in rete, cioè le sinergie tra di essi e il loro pieno coinvolgimento nei piani di sviluppo. I progetti di cooperazione possono proporsi di colmare questa carenza, divenendo in sostanza punti di incontro per la ricerca di soluzioni valide ai problemi della povertà.

4.3.5 Il ruolo della cooperazione nelle aree urbane

La nostra riflessione sull'Etiopia è stata essenzialmente incentrata sulla povertà in aree rurali, dove vive la stragrande maggioranza della popolazione.

La cooperazione italiana è impegnata con propri interventi anche in aree urbane, a cominciare da Addis Abeba. Questa scelta è giustificata dal fatto che anche in queste aree esistono fenomeni di grave povertà, non dissimili, nella sostanza, da quelli già menzionati in riferimento al mondo rurale: i poveri hanno scarso accesso ai servizi, poche opportunità di generazione del reddito, carenza di reti di sicurezza e protezione. In aggiunta, nelle città si avverte maggiormente l'impatto occupazionale delle politiche di contenimento della spesa pubblica.

Il riferimento già fatto all'importanza di sviluppare e consolidare ONG e associazioni locali viene reiterato anche in riferimento alle strategie di lotta alla povertà e alla marginalità urbana. E' recente la comparsa, ad Addis Abeba, di associazioni che realizzano un lavoro di *lobby* per l'emancipazione femminile, per la tutela dei diritti dell'infanzia, per la tutela dei diritti dei ragazzi di strada. Queste realtà vanno sostenute, anche tramite piani mirati di *capacity building* perché svolgono azioni positive a sostegno di soggetti poco tutelati e perché possono contribuire ad affermare nel paese una cultura dei diritti oggi obiettivamente ancora fragile.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., 1998. Vulnerability factors and Coping mechanism. Preliminary notes, Multi-donor mission (EC & WB) (November 15 1998)
- Abraha A., 2000. Food security policies in Ethiopia, Symposium for Reviewing Ethiopia's Socioeconomic Performance 1991-1999, paper N° 14, Addis Abeba
- Annan Kofi, 1999. Report of the Secretary-General [to the Security Council] on the Situation in Somalia, New York, United Nations
- Bissio R. et alia, 1999. Social Watch. Osservatorio internazionale sullo sviluppo sociale 1999, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 225
- Boorman Jack e Masood Ahmed (approved by), 1999. Poverty Reduction Strategies Papers - Operational Issues (Draft for Discussion), Washington D.C., International Monetary Fund (IMF) and International Development Association (IDA), (December 10 1999)
- Branca Francesco e D'Arca Rosa (a cura di), 1992. Salute per tutti? Esperienze e valutazioni da un'area rurale della Somalia, Milano, Franco Angeli Editore, pp. 334
- Calchi Novati Gianpaolo, 1994. Il Corno d'Africa nella storia e nella politica, Torino, SEI
- Dieci Paolo, 1998b. Etiopia. Appunti di viaggio, Roma, Edizioni Associate
- Dieci Paolo (a cura di), 1998a. Elementi di proposta delle ONG italiane sulle principali sfide della cooperazione internazionale in Somalia, Documento presentato alla DGCS-MAE (13.05.1998)
- Dieci Paolo, 1997. Il ruolo degli stati e dei nuovi attori della cooperazione: dialogo sulle politiche, sviluppo e processi di democratizzazione, in "L'Europa e le sue periferie: il rinnovo della Convenzione di Lomé", IPALMO (maggio 1997)

- Dieci Paolo e Viezzoli Claudio (a cura di), 1992. Resettlement and Rural Development in Ethiopia. Social and economic research, training and technical assistance in the Beles Valley, Milano, Franco Angeli Editore, pp. 416
- Gilkes Patrick, 1999. Somalia/Somaliland: is there a way forward?, London
- IGAD, 1999. Third Meeting of the Committee on Somalia of the IGAD Partners Forum, Rome, 19-20 October 1999
- Mohamed Ali Nur, 1998. Somalia. Appunti di viaggio, Roma, Edizioni Associate
- Werblow Uwe, 2000. Integration of food security objectives within a poverty alleviation reduction framework, Brussels, European Commission (February 2000)
- Tamrat Bekele, 1999. The European Union and Ethiopia. Partnership in Peace, Democracy and Prosperity, <http://www.ethiopiaonline.com>, Addis Abeba
- United Nations, 1999. Operation Lifeline Sudan. Briefing Paper on Proposed SRRA-NGO Memorandum of Understanding, New York, (August 1999)



Solint
Solidarietà e cooperazione internazionale

**Il ruolo delle ONG di solidarietà e cooperazione nella gestione delle crisi internazionali:
verso una nuova partnership tra governo e società civile**
Roma, 23 maggio 2000

Il Corno d'Africa tra instabilità e speranze: riflessioni e ipotesi strategiche per la cooperazione allo sviluppo

Paolo Dieci (CISP)

Gruppo di lavoro composto da: Paolo Comoglio (COSV), Paolo Dieci (CISP) e Paolo Giorgi (COOPI)

Coordinamento scientifico ed editoriale: Carlo Tassara (CISP)

Roma, Aprile 2000

Indice

1. Introduzione	2
2. Uno sguardo d'insieme al Corno d'Africa	3
3. La comunità internazionale e il Corno d'Africa	7
3.1 GLI ATTORI PRINCIPALI	7
3.2 SVILUPPO, CONFLITTI E DEMOCRAZIA: L'AZIONE DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE	8
3.2.1 Rappresentatività dell'ordinamento statale e gestione delle risorse	9
3.2.2 Ruolo degli intellettuali e delle istituzioni scientifiche	10
3.2.3 Cooperazione e integrazione regionale	11
3.2.4 Capacità amministrativa e di governo delle istituzioni locali	11
3.2.5 Conclusioni	11
4. Orientamenti strategici e priorità di intervento nel Corno d'Africa	12
4.1 LA NECESSITÀ DI UN APPROCCIO DI LUNGO PERIODO ALL'AIUTO UMANITARIO: IL CASO SUDANESE	12
4.1.1 Ampliare i confini tematici ed operativi dell'aiuto umanitario	13
4.1.2 Dotare l'aiuto umanitario di un quadro di riferimento temporale certo e di medio periodo	13
4.1.3 Rafforzare i rapporti tra attori umanitari, politici e diplomatici	13
4.2 AIUTO UMANITARIO E RIABILITAZIONE COME STRATEGIE DI SOSTEGNO ALLA PACIFICAZIONE: IL CASO SOMALO	14
4.2.1 Partecipazione delle ONG all'IGAD	15
4.2.2 Razionalizzazione dell'impegno della Cooperazione Italiana	15
4.2.3 Gestione del <i>peace dividend approach</i>	15
4.2.4 Valutazione dell'impatto politico	16
4.2.5 La questione degli interlocutori locali	16
4.2.6 Il tema della sostenibilità	16
4.3 LE PRIORITÀ DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DELLA LOTTA ALLA POVERTÀ: IL CASO ETIOPICO	17
4.3.1 Il tema della coerenza	18
4.3.2 Il valore aggiunto della cooperazione non governativa	18
4.3.3 La questione di genere	18
4.3.4 Il ruolo dei progetti di cooperazione	19
4.3.5 Il ruolo della cooperazione nelle aree urbane	19
Riferimenti bibliografici	19

Si ringraziano vivamente il Professor Gianpaolo Calchi Novati e il Dottor Luca Russo per la preziosa e paziente opera di revisione critica della relazione, della quale si è ampiamente tenuto conto per la stesura della versione finale.
La relazione, per la cui stesura sono state anche considerate le indicazioni degli operatori delle ONG aderenti a Forum Solint nei paesi del Corno d'Africa, ha anche tenuto conto di qualificati apporti di personalità, associazioni ed istituzioni locali con i quali le nostre ONG realizzano da anni progetti umanitari, di riabilitazione e di sviluppo.

Forum Solint è promosso da

