

“Collegare Peacebuilding e Sviluppo”

Febbraio 2011

Traduzione dall'originale inglese a cura del Centro Studi Difesa Civile (CSDC)

Introduzione

L'Unione europea (Commissione europea e stati membro) mette a disposizione quasi il 60% dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (Aps) a livello globale. Eplo ritiene che l'Ue possa aumentare in maniera significativa il contributo alla costruzione della pace (peacebuilding) dei propri programmi di assistenza allo sviluppo. Scopo di questo breve documento è di evidenziare alcuni dei mezzi attraverso i quali l'Aps dell'Ue può diventare uno strumento più efficace per costruire la pace e prevenire i conflitti violenti.

Il testo è diviso in tre sezioni: un'analisi dei legami tra sviluppo e peacebuilding, una valutazione su alcune delle implicazioni pratiche legate al rafforzamento di questi legami, e alcune specifiche raccomandazioni per le istituzioni comunitarie.

I legami tra il peacebuilding e lo sviluppo

Sviluppo e costruzione della pace sono intrinsecamente collegati. Lo sviluppo può essere definito in molti modi, ma è generalmente riferito a quei processi sociali, economici e politici che liberano crescenti capacità umane e riducono le vulnerabilità nella società. La costruzione della pace si riferisce a quelle politiche, strategie ed azioni che mirano a sviluppare la capacità interna della società di risolvere e gestire i conflitti in maniera nonviolenta. Alla base di entrambi, lo sviluppo e la costruzione della pace, vi è la necessità di rafforzare le risorse sociali, nonché la capacità di gestire il cambiamento e le differenze all'interno della società.

Lo sviluppo è un processo di cambiamento sociale ed è, pertanto, potenzialmente conflittuale. In situazioni di fragilità, in cui vi è una limitata capacità di gestire il cambiamento e di risolvere pacificamente le differenze, lo sviluppo è un processo particolarmente delicato, che può anche alimentare conflitti violenti. Per questa e per altre ragioni, i processi di sviluppo sono frequentemente interrotti e turbati da episodi di violenza e conflitti irrisolti.

Al contempo, buona parte di ciò che è considerato tradizionalmente come lavoro “per lo sviluppo” (ad. es. progressi nel benessere sociale ed economico) è necessario anche nel peacebuilding. Il modo migliore di approcciare entrambi gli ambiti è di lavorare su diversi livelli, usando metodi partecipativi e consultivi, per collegare le azioni sul terreno con le prospettive più ampie. L'equità e l'inclusività sono essenziali tanto per lo sviluppo quanto per la costruzione della pace e i loro rispettivi risultati.

L'assunto, largamente diffuso, che la prevenzione dei conflitti e il peacebuilding non dovrebbero essere finanziati tramite i fondi per la cooperazione allo sviluppo, ormai non si può considerare più valido. Secondo le direttive sul calcolo statistico adottate dai membri del Comitato per l'Assistenza allo Sviluppo dell'Ocse (Ocse-Cas) nel 2007, “talune spese per conflitti, peacebuilding e sicurezza rientrano nei criteri dell'Aps.”¹ In questo modo, l'Ocse-Cas ha riconosciuto esplicitamente che attività come la riforma del settore di sicurezza, il peacebuilding civile e post-conflitto, la reintegrazione degli ex-combattenti, e il controllo delle armi piccole e leggere ecc. contribuiscono agli obiettivi dello sviluppo.

¹ DAC Statistical Reporting Directives (2007)

La necessità dell'attenzione ai conflitti

Politiche, strategie e pratiche di sviluppo "attente ai conflitti" ("conflict-sensitive") tengono conto dei legami sopra citati. Esse si basano su una comprensione approfondita sia del contesto, sia delle modalità in cui i cambiamenti di sviluppo proposti interagiranno con altre dinamiche prevalenti, in particolare con conflitti esistenti e potenziali. Se progettati e implementati tenendo fermi questi punti, gli interventi per lo sviluppo possono andare oltre il principio fondamentale "per prima cosa, non nuocere" ("primum non nocere", "do no harm") e contribuire positivamente a una pace sostenibile.

Nonostante i legami concettuali e pratici apparentemente evidenti tra di loro, la cooperazione allo sviluppo e la costruzione della pace sono ancora generalmente visti e implementati come iniziative distinte. Gli argomenti sviluppati nel presente articolo sono stati portati avanti ripetutamente sia all'interno delle istituzioni comunitarie che al di fuori da parte delle Ong e di altri soggetti, e i collegamenti tra il peacebuilding e la cooperazione allo sviluppo sono stati riconosciuti in svariate linee guida e dichiarazioni d'intento comunitari.² È tuttavia evidente che molte politiche e molti impegni presi non sono ancora stati pienamente implementati.

Nel febbraio del 2005, la Commissione europea (Ce) si è rivolta alla Corte di giustizia europea (Cge) nel cosiddetto "caso Ecowas".³ Questa disputa giuridica è stata significativa in quanto ha fatto in modo di prolungare e rafforzare la separazione tra sviluppo e sicurezza, contribuendo alla riluttanza da parte delle istituzioni europee a finanziare il peacebuilding e le attività di prevenzione dei conflitti. Durante i tre anni trascorsi, mentre la Corte preparava il suo verdetto nel caso Ecowas, la legittimità di usare fondi di cooperazione allo sviluppo comunitari per finanziare il lavoro sulle armi leggere e di piccolo calibro è rimasta in forse. Il fatto che il caso fosse ancora aperto al momento della revisione degli strumenti di finanziamento esterno dell'Ue (2004-2006) ha causato l'omissione del riferimento a questa e ad altre attività di peacebuilding e prevenzione dei conflitti nei nuovi strumenti e, come conseguenza, si è ristretto il campo d'azione della cooperazione allo sviluppo dell'Ue. Lo Strumento per la stabilità (Sps) è stato creato in parte per compensare la mancanza di sostegno da parte degli altri strumenti di finanziamento esterno alla costruzione della pace e alla prevenzione dei conflitti (ad. es. lo Strumento per la cooperazione allo sviluppo, lo Strumento per il vicinato e il partenariato europeo, lo Strumento per l'assistenza al pre-accesso, ecc.). Tuttavia, c'è un grande squilibrio tra i fondi che sono messi a disposizione attraverso gli strumenti a base geografica e lo Sps.⁴

In ultima analisi, il problema è che le istituzioni europee non hanno riallineato le proprie politiche e i propri sistemi in modo tale da permettere una vera integrazione del peacebuilding e della cooperazione allo sviluppo. Questo è vero anche per una serie di altri soggetti europei del campo dello sviluppo, incluse alcune Ong.

² Vedi: EU Programme for the Prevention of Violent Conflict (2001), European Consensus on Development (2005), Council conclusions on security and development (2007), Council conclusions on an EU response to situations of fragility (2007)

³ Il caso era legato alla questione del sostegno dell'Ue alla Comunità degli stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) per combattere l'accumulo e la diffusione di armi leggere e di piccolo calibro (SALW). Si basava sulla pretesa da parte della Commissione europea (Ce) che una decisione del Consiglio di sostenere ECOWAS rispetto alla questione nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (CFSP) fosse illegale dal momento che avrebbe violato le competenze della Ce rispetto alla politica europea per lo sviluppo.

⁴ I fondi stanziati agli strumenti a base geografica per il periodo 2007(8)-2013 sono: Fondo europeo per lo sviluppo: € 22.7 miliardi; Strumento per la cooperazione allo sviluppo: € 16.9 miliardi (€10.1 nella parte geografica); Strumento per l'assistenza al pre-accesso: € 11.5 miliardi; Strumento per il vicinato e il partenariato europeo: € 11.2 miliardi. Lo Sps invece: € 2.1 miliardi.

Conseguenze pratiche

Gli sforzi per rafforzare i legami tra la costruzione della pace e l'assistenza allo sviluppo e l'adozione di approcci allo sviluppo attenti ai conflitti, hanno importanti implicazioni per la progettazione e la messa in atto delle politiche e dei programmi di cooperazione. Di conseguenza, i soggetti sulla scena europea della cooperazione allo sviluppo, tra cui le istituzioni comunitarie, gli stati membri dell'Ue e le Ong, dovranno adattarsi alle seguenti condizioni:

- Tutti gli interventi di cooperazione intrapresi in situazioni di stabilità fragile devono essere *quantomeno* attenti ai conflitti, al fine di evitare di arrecare danno e di massimizzare le possibilità di promuovere uno sviluppo pacifico.
- I soggetti sulla scena europea della cooperazione dovrebbero possibilmente andare oltre a ciò, e adottare il peacebuilding come una componente fondamentale della propria missione e delle proprie attività. Questo implica una chiara formulazione di obiettivi e strategie rispetto al loro contributo alla pace, e l'ampliamento della tradizionale agenda per lo sviluppo, per tenere in conto di fattori quali l'inclusività, la sicurezza, la giustizia e il buon governo (*governance*).
- I soggetti della cooperazione devono riorganizzarsi in accordo con gli obiettivi della costruzione della pace. Questo significa, invece di "come possiamo incorporare il peacebuilding al fianco del nostro attuale lavoro di cooperazione?", chiedersi: "come dobbiamo organizzarci per fare peacebuilding?"
- I soggetti della cooperazione dovrebbero considerare il proprio ruolo in un'ottica politica e sociale, piuttosto che puramente tecnica.
- Le istituzioni comunitarie e gli stati membri dell'Ue dovrebbero rivedere la propria struttura istituzionale e degli incentivi, per permettere, sostenere e promuovere l'analisi dei conflitti e la programmazione flessibile, e porre l'accento sul dare un contributo alla pace piuttosto che sui fondi spesi e i progetti implementati secondo i piani.
- Esse dovrebbero anche offrire formazione al proprio personale e ai propri partner in analisi dei conflitti, peacebuilding e cooperazione allo sviluppo sensibile ai conflitti.
- Il personale, incluso quello a contratto, ed i partners dovrebbero essere selezionati sulla base della loro capacità di comprendere e interagire con il contesto politico locale.
- Pianificazione, implementazione, monitoraggio e valutazione dei programmi devono basarsi su un'analisi approfondita delle strutture di potere, dell'economia, della giustizia, della sicurezza e del benessere e delle interazioni tra di esse, e delle capacità formali ed informali presenti nella società di gestire e risolvere i conflitti senza uso di violenza.
- I programmi devono essere pianificati e messi in atto con una flessibilità integrata, in modo che possano essere apportate delle correzioni se necessario, in base a un monitoraggio mirato ai conflitti.
- I programmi devono sostenere quelle attività che non sono coperte dai finanziamenti per la cooperazione tradizionali, incluse quelle azioni che si rivolgono agli atteggiamenti e ai comportamenti delle persone coinvolte in conflitti armati, che promuovono una "cultura di pace" e che contribuiscono alla creazione di rapporti di fiducia e di riconciliazione tra gruppi antagonisti.
- C'è necessità di un dialogo su base regolare tra soggetti del peacebuilding e della cooperazione, per dialogare su pratiche di successo e discutere delle sfide e delle opportunità offerte dal collegare peacebuilding e cooperazione. In quest'ottica, Eplo si impegna a continuare il suo rapporto con Concord.⁵

⁵ Concord è la confederazione europea delle Ong umanitarie e per lo sviluppo.

Raccomandazioni specifiche

1. L'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza, e il Commissario Ue per lo sviluppo, dovrebbero spiegare chiaramente alle proprie rispettive amministrazioni che il verdetto nel caso *Ecovas*⁶ ha rimosso un ostacolo all'integrazione tra peacebuilding e cooperazione allo sviluppo, stabilendo che le attività di sostegno alla prevenzione dei conflitti sono una competenza della Comunità, e che quindi devono essere intraprese come parte dei programmi della Commissione europea di assistenza allo sviluppo.
2. Le istituzioni dell'Ue e gli stati membri dovrebbero fare sì che la costruzione della pace e la prevenzione dei conflitti siano pienamente integrati nel Consenso europeo per lo sviluppo, che dovrà essere rivisto nei prossimi mesi.
3. Le istituzioni dell'Ue e gli stati membri dovrebbero riflettere su come includere la costruzione della pace e la prevenzione dei conflitti nel quadro dei diversi strumenti di finanziamento esterno che saranno realizzati nella prossima prospettiva finanziaria dell'Ue, e assicurare che una quota significativa dei finanziamenti esterni sia allocata a sostegno della costruzione della pace e della prevenzione dei conflitti.
4. Il Direttorato per la prevenzione dei conflitti e le politiche di sicurezza, all'interno Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) dovrebbe avere un ruolo guida, per fare in modo che la costruzione della pace e la prevenzione dei conflitti siano integrati all'interno dell'azione del Seae e di altre istituzioni Ue, incluso il Direttorato generale della Ce per EuropAid, lo sviluppo e la cooperazione.
5. Uno dei ruoli del Seae dovrebbe essere quello di riunire i soggetti rilevanti, inclusi i dipartimenti interni e quelli esterni al Seae, per decidere su degli obiettivi coerenti per le strategie nazionali e regionali.
6. L'Ue dovrebbe pubblicare il già proposto *Piano d'azione Ue per situazioni di instabilità e di conflitto*, che prevede un "approccio europeo comune" nella cooperazione dell'Ue, inclusi il peacebuilding e la prevenzione dei conflitti, con paesi e regioni instabili e oggetto di conflitti.
7. L'Ue dovrebbe darsi l'obiettivo strategico di usare tutta la sua influenza all'interno del sistema della Nazioni Unite (Nu) per promuovere l'integrazione dell'attenzione ai conflitti e di un approccio attivo al peacebuilding da parte di organi e agenzie delle Nu.

⁶ Caso C-91/05. Nella sua decisione del maggio 2008, la Corte di Giustizia Europea ha confermato il reclamo sporto dalla Commissione, rimuovendo in questo modo l'argomento giuridico per non includere attività di sostegno al peacebuilding e alla prevenzione dei conflitti nei programmi di assistenza allo sviluppo comunitari.