

# Verso la costruzione dello Stato Palestinese: questioni chiave per la cooperazione internazionale allo sviluppo

Gianluca Falcitelli (CISP)

## 1. Introduzione

La cooperazione allo sviluppo con la Palestina (Cisgiordania e Striscia di Gaza) rappresenta un ambito di intervento della comunità internazionale assai originale per le implicazioni politiche che essa comporta e per quelle da cui dipende.

Non si tratta infatti semplicemente di fornire aiuti a gruppi di popolazione in difficoltà o di sostenere processi di sviluppo in diversi settori della società palestinese. Né si può ritenere che l'efficacia degli interventi di cooperazione in quest'area dipendano solo dalla professionalità, buona volontà e capacità dei donatori e dei soggetti locali (istituzionali e non) con cui si interagisce.

E' fin troppo ovvio che il futuro della Palestina - e quindi anche della cooperazione allo sviluppo in quest'area - dipende dagli esiti del processo di pace, che sono ancora assai incerti.

E' con la spada di Damocle di questa incertezza che deve fare i conti la cooperazione internazionale. Anche i migliori programmi di cooperazione, quelli basati su eccellenti strategie settoriali o integrate e su professionalità indiscusse, quelli concertati con i beneficiari, quelli accettati dalle istituzioni e dalla società civile locali, rischiano di non avere gli effetti desiderati se gli accordi di pace non creeranno le condizioni di stabilità politica e istituzionale indispensabili per pensare lo sviluppo nella prospettiva della costruzione di uno Stato Palestinese.

Ottimismo e pessimismo si alternano e si incrociano nella comunità internazionale e - soprattutto - nella società palestinese, che si caratterizza tra l'altro per una accesa dialettica politica interna. In tale contesto, ottimismo e pessimismo rispetto al processo di pace possono anche generare posizioni politiche precise e, talvolta, antitetiche.

Resta il fatto, per dirla con un intellettuale palestinese che ormai da decenni non vive più in Palestina, Edward Said (1999), che "Il conflitto appare irresolubile perché è una contesa per la stessa terra da parte di due popoli che hanno sempre creduto di avere pieni diritti su di essa e che hanno sempre sperato che sarebbero stati gli altri, prima o poi, ad arrendersi o ad andarsene (...). I sionisti dentro e fuori Israele non intendono rinunciare all'idea di uno stato ebraico separato; i palestinesi chiedono la stessa cosa, sebbene a Oslo abbiano accettato molto meno di questo. Ma in entrambi i casi l'idea di uno stato "nostro" si scontra decisamente con la realtà: a parte i metodi della pulizia etnica e del "trasferimento di massa", adottati nel 1948, Israele non ha altro modo per liberarsi dei palestinesi, né i palestinesi per allontanare gli ebrei. Nessuna delle due parti ha la possibilità di vincere militarmente l'altra (...). Quanto più resisterà l'attuale modello di occupazione israeliana e confinamento-resistenza palestinese, tanto più sarà difficile raggiungere la sicurezza per entrambe le parti".

Ciononostante, è fin troppo evidente che lo sforzo della comunità internazionale per sostenere lo sviluppo della società palestinese deve proseguire senza soste o rallentamenti, perché è in gioco il futuro di milioni di persone e la pace e la stabilità del Mediterraneo.

E' in questo quadro che proponiamo una riflessione - per forza di cose limitata e incompleta - sulla cooperazione allo sviluppo in Palestina.

La prima parte comprende un sintetico profilo storico, alcuni cenni sullo stato del processo di pace e un quadro della situazione socio-economica in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza.

La seconda parte descrive brevemente l'impegno di cooperazione delle Nazioni Unite, della Unione Europea e del governo italiano.

Nella terza parte, infine, si propongono alcune indicazioni strategiche e metodologiche per la cooperazione allo sviluppo in quest'area, evidenziando altresì il ruolo delle Organizzazioni Non Governative (ONG) internazionali.

Esclusivamente per ragioni di spazio, si è deciso di concentrare la presente trattazione sulla situazione in Cisgiordania e Striscia di Gaza, senza affrontare il tema dei rifugiati palestinesi.

Dal 1948-1949 e dalla prima guerra arabo-israeliana del 1967 i palestinesi hanno conosciuto varie ondate di esilio e diverse terre di accoglienza. Nel dicembre 1948 le Nazioni Unite (Risoluzione 194 dell'Assemblea Generale) hanno riconosciuto il diritto al ritorno a casa dei rifugiati palestinesi, riaffermando tale diritto ogni anno. Ciononostante il governo israeliano rifiuta qualsiasi "diritto al ritorno". Il 30 giugno 1999 la *United Nations Relief and Work Agency for Palestine* (UNRWA) ha censito 3,6 milioni di rifugiati palestinesi.

Quello dei rifugiati è quindi uno dei nodi irrisolti dei colloqui di pace. Il destino di questi milioni di persone impone che la comunità internazionale non si dimentichi di loro, sia sforzandosi di favorire soluzioni politiche che facciano valere i loro diritti, sia continuando a mobilitare risorse economiche e materiali per migliorare le condizioni di vita dei campi di rifugiati.

## 2. Quadro generale

### 2.1 Breve profilo storico

La Palestina è stata una provincia dell'Impero Ottomano fin dal XVI secolo. Era limitata a Nord dal Libano, a Nord-Est dalla Siria, a Est dalla Giordania, a Sud dall'Egitto e ad Ovest dal Mar Mediterraneo.

Alla fine della Prima Guerra Mondiale, viene posta sotto l'amministrazione degli inglesi che ne promettono l'indipendenza. Allo stesso tempo, il Ministro Balfour promette ai sionisti europei la creazione di una "Patria Ebraica" in Palestina.

Secondo la ricostruzione di Roblet (1999) e Said (1999), che rappresentano le principali fonti consultate per la formulazione del presente profilo storico, dal 1921 in poi la resistenza palestinese si organizza, reclamando l'indipendenza e il blocco dell'immigrazione ebraica, che invece si intensifica con l'avvento al potere di Hitler in Germania e il sorgere dell'antisemitismo in Europa, verso la fine degli anni '30. Questa immigrazione beneficia di un fondo per l'acquisto della terra, mentre i mezzadri palestinesi sono cacciati dalle loro terre. Gli immigrati coltivano la terra e si stabiliscono in villaggi costruiti precedentemente dagli stessi ebrei, cominciano a fabbricare le proprie armi e a creare proprie milizie armate.

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale diventa praticamente impossibile rallentare l'immigrazione ebraica. Il governo inglese rimette il suo mandato alle Nazioni Unite. Successivamente, con la Risoluzione 181, l'Assemblea Generale sancisce la ripartizione della Palestina, fino allora sotto mandato britannico, in uno Stato Ebraico e in uno Stato Arabo. Sebbene gli ebrei immigrati rappresentino solo un terzo della popolazione e occupino solo il 7% del territorio palestinese, ad essi viene riconosciuto il 56% del territorio, in confronto al 44% assegnato ai palestinesi. Questi ultimi si rifiutano di accettare questo piano, per il quale, tra l'altro, non sono stati consultati.

Il giorno che Ben Gurion dichiara la creazione dello stato di Israele (14 maggio 1948) inizia una guerra d'indipendenza lungo i confini della Palestina. Israele ne esce vittorioso, conquistando la parte Ovest di Gerusalemme e gran parte del territorio palestinese. 385 villaggi palestinesi vengono distrutti e più di un milione di persone fugge nei paesi vicini. Israele ottiene così il 78% del territorio sul quale rimangono a malapena 150.000 palestinesi. Al tempo dell'armistizio nel 1949, i territori non conquistati della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, sono posti rispettivamente sotto l'amministrazione giordana ed egiziana. I rifugiati vengono sistemati in campi amministrati dall'UNRWA.

A seguito della crescita delle tensioni regionali e internazionali, Israele inizia la Guerra dei Sei Giorni nel giugno del 1967, durante la quale conquista Gaza, la Cisgiordania (inclusa Gerusalemme Est), le Alture del Golan siriane e il Sinai egiziano. Nel 1967 Israele domina il 100% del territorio della vecchia Palestina. 1,4 milioni di palestinesi passano sotto il controllo militare di Israele, senza più avere una propria patria, per vivere in quelli che da allora sono chiamati i Territori Occupati Palestinesi.

Dal 1967 in poi, i Territori Occupati Palestinesi fronteggiano un'ondata di colonizzazione irreversibile. Gli immigrati israeliani si stabiliscono sulle colline della Cisgiordania e di Gaza. Dovunque in Israele e nei territori occupati dal 1967, le autorità israeliane confiscano terre appartenenti ai palestinesi. Interi villaggi vengono distrutti, pezzi di terra vengono abbandonati dai rifugiati o espropriati e confiscati per far posto agli insediamenti israeliani.

Nell'ottobre del 1973, la Guerra dello Yom Kippur si conclude con una nuova vittoria israeliana contro i paesi arabi. Gli accordi di Camp David (1978) permettono il ritorno del Sinai all'Egitto, ma non prevedono nulla per l'autonomia palestinese. L'invasione israeliana del Libano, nel giugno del 1982, conduce alla uccisione di migliaia di civili libanesi, al massacro nei campi di Sabra e Chatila e alla fuga dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) a Tunisi.

Il 1987 vede la rivolta dei giovani palestinesi. Durante i successivi quattro anni vengono organizzati scioperi, battaglie di strada e altri eventi, i negozi vengono chiusi o boicottati.

Nel 1988, l'OLP, guidata da Yasser Arafat, dichiara l'indipendenza dello Stato Palestinese nei Territori Occupati, ma nulla cambia. Durante la Guerra del Golfo iniziano negoziati regionali. Israele acconsente ad incontrare i propri vicini arabi a Madrid per la prima volta nell'ottobre del 1991. Un processo di pace fra Israele e i palestinesi non comincia prima dei negoziati "segreti" di Oslo.

A seguito della Dichiarazione di Principio firmata dal Governo di Israele e dall'OLP, finalmente riconosciuta come rappresentante ufficiale dei Territori Palestinesi, nel settembre del 1993 a Washington, sotto l'egida della comunità internazionale, vengono firmati gli "Accordi Temporanei di Autogoverno". La Dichiarazione di Principio prevede un processo di pace graduale. Prima di decidere lo status finale dei Territori, si prevede una fase di transizione di cinque anni che include due periodi: Oslo I (ritiro israeliano da Gaza e Gerico) e Oslo II (espansione dell'autonomia palestinese e ritiro israeliano dalle città palestinesi). Queste misure vengono accompagnate da vari accordi addizionali sulla sicurezza e sulla cooperazione economica e regionale.

La applicazione di questi principi è completamente casuale e gli accordi non vengono sempre rispettati. Al contrario, gli insediamenti continuano a ritmo accelerato e Gerusalemme diventa quasi completamente circondata da costruzioni israeliane. La terra palestinese continua ad essere confiscata, nei Territori vengono costruite circonvallazioni e strade per collegare gli insediamenti ebraici, le sorgenti d'acqua vengono sempre mantenute sotto il controllo israeliano. Israele continua a controllare il 70% della Cisgiordania e il 40% di Gaza. In cambio dell'autonomia concessa a una parte di Gaza, a Gerico e al 3% della Cisgiordania, gli israeliani continuano a chiudere i Territori Autonomi, sprofondando la popolazione palestinese in livelli di difficoltà economica e commerciale mai raggiunti prima.

Secondo gli Accordi di Oslo, la Cisgiordania viene divisa in tre aree: la zona A, amministrata solo dai palestinesi, fatta eccezione per la sicurezza, l'acqua, gli ingressi e le uscite; la zona B, sotto l'autorità civile palestinese, ma in cui sicurezza, acqua, licenze edilizie, ingressi e uscite rimangono sotto il controllo totale di Israele e la zona è praticamente pattugliata congiuntamente da soldati palestinesi e israeliani; la zona C, interamente israeliana. Secondo gli Accordi di Oslo le tre zone rappresentano rispettivamente circa il 3%, il 27% e il 70% del territorio.

Nell'ottobre 1998, dopo 28 mesi di sospensione del processo di pace, Arafat e Netanyahu firmano l'intesa di Wye Plantation sulle modalità del ritiro israeliano. Tale accordo prevede il trasferimento alla zona A dell'1% della zona C e del 14,2% della zona B e il trasferimento alla zona B di un altro 12% della zona C. In questo modo la zona A verrebbe a comprendere il 18,2% della Cisgiordania. Ma i palestinesi non hanno acquistato la sovranità, il controllo degli ingressi e delle uscite, il controllo dell'acqua e della sicurezza in generale.

Dopo un ritiro dal 2% della Cisgiordania il processo di pace viene congelato nuovamente in vista delle elezioni legislative anticipate in Israele, vinte dal laburista Ehud Barak.

Il 4 settembre 1999 a Sharm-el-Sheik Arafat e Barak firmano una intesa sulla applicazione dell'accordo di Wye Plantation. L'accordo prevede il ritiro in tre fasi di Israele dal rimanente 11% della Cisgiordania, da completarsi entro il 20 gennaio 2000; il rilascio di 350 detenuti politici palestinesi; la costruzione di un porto a Gaza e di un corridoio di collegamento tra la Cisgiordania e la Striscia di Gaza;

la ripresa dei negoziati sullo status definitivo dei Territori Palestinesi, da concludersi entro il 13 settembre 2000.

## 2.2 Il processo di pace: stato dell'arte e questioni irrisolte

E' importante ricordare i diritti inalienabili del popolo palestinese, così come sono stati riconosciuti dalla comunità internazionale (Barghouti: 1999):

- il ritiro delle forze di occupazione israeliane dai territori occupati dal 5 giugno 1967, compresa Gerusalemme Est, secondo le Risoluzioni 242 e 338 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU;
- il diritto all'autodeterminazione e la costituzione di uno Stato Palestinese, secondo la Risoluzione 181 dell'Assemblea Generale dell'ONU;
- il diritto al ritorno dei rifugiati secondo la Risoluzione 194 del Consiglio di Sicurezza;
- lo smantellamento di tutti gli insediamenti israeliani, illegalmente costruiti nei Territori Occupati Palestinesi, secondo la Risoluzione 465 del Consiglio di Sicurezza ed altre successive.

I negoziati hanno raggiunto uno stallo, a causa del rifiuto di Israele di riconoscere in pieno i diritti sopra descritti. Nella situazione attuale, la prospettiva dello stato finale dei negoziati potrebbe non essere la costituzione di uno Stato Palestinese autonomo, indipendente e sovrano. Alcune questioni rappresentano ancora una seria minaccia per il processo di pace in corso.

Una è la **questione degli insediamenti**. Durante tutto il processo di pace, e indipendentemente dal colore dei suoi governi, Israele ha continuato la sua politica di colonizzazione e di controllo della maggior parte della Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est. Sotto i governi di Rabin, Peres, e Netanyahu, l'espropriazione della terra palestinese è continuata, case palestinesi sono state distrutte, i residenti palestinesi di Gerusalemme Est hanno perso il loro diritto di vivere nella città, sono stati creati nuovi insediamenti ebraici in Cisgiordania, quelli pre-esistenti sono stati ampliati ed è stata costruita una fitta rete di strade *by-pass* per collegare gli insediamenti tra di loro e con Israele.

Dal momento della firma degli Accordi di Oslo, Israele ha confiscato circa il 6% del totale della terra della Cisgiordania. Inoltre sono proseguite a ritmo accelerato le attività di insediamento all'interno di diverse aree, tra cui Gerusalemme: gli insediamenti a Gerusalemme stanno cambiando l'intera natura geopolitica della Cisgiordania, dal momento che le dimensioni di Gerusalemme, stando ai programmi israeliani, arrivano fino al 25% delle dimensioni totali della Cisgiordania.

Un altro problema molto importante, sempre legato alla questione degli insediamenti, è quello della **continuità geografica** della Cisgiordania e di Gaza: la continuità geografica è un fattore essenziale per la praticabilità dello Stato Palestinese.

Nel 1993, Israele ha deciso di chiudere la comunicazione delle aree palestinesi con l'esterno. La Striscia di Gaza è stata isolata dalla Cisgiordania, Gerusalemme Est è stata isolata sia dalla Striscia di Gaza che dalla Cisgiordania, e la parte Nord della Cisgiordania dalla sua parte meridionale. La chiusura rimane ancora in vigore e ha frammentato la società palestinese politicamente, socialmente, economicamente e culturalmente.

In effetti nella Striscia di Gaza, le cui dimensioni non eccedono i 400 km<sup>2</sup>, ci sono al momento un milione di palestinesi ai quali è permesso vivere solo sul 60% del territorio, mentre 5.000 coloni occupano circa il 40% della Striscia di Gaza e controllano più del 50% delle risorse idriche.

D'altra parte, anche in Cisgiordania la separazione dei territori l'uno dall'altro continua. Tutte le nuove mappe di ridistribuzione e trasferimento degli israeliani mostrano un consolidamento della "bantustanizzazione" della Cisgiordania, separando di fatto i Territori Palestinesi l'uno dall'altro con insediamenti e relative strade e trasformando il paese in blocchi di *bantustans* divisi l'uno dall'altro.

Inoltre, il più recente risultato raggiunto - il passaggio sicuro fra la Cisgiordania e la Striscia di Gaza - può essere a malapena chiamato un "passaggio sicuro". In realtà si tratta, per larga parte, di un passaggio piuttosto pericoloso da attraversare per le persone. I palestinesi che devono andare da Gaza

in Cisgiordania sono costretti a interminabili attese ai posti di blocco (da 4 a 6 ore) e devono sottoporsi a controlli accurati per poter usare questo passaggio. La cosa più importante è che spetta al governo e alle autorità israeliane decidere chi, fra i palestinesi sia di Gaza che della Cisgiordania, ha il diritto di passare dall'altra parte. Il risultato è che Israele controlla strettamente questo passaggio.

Altre questioni irrisolte sono quella di Gerusalemme, quella dei rifugiati e dei confini ultimi dello Stato Palestinese, questioni sulle quali, secondo Israele, la discussione dovrebbe essere rimandata.

Riassumendo, il punto cruciale del processo politico di pace è rappresentato dai quattro "No" di Barak riguardo la futura soluzione della questione palestinese: No al ritorno ai confini del 1967; No al ritorno dei rifugiati palestinesi; No allo smantellamento degli insediamenti ebraici; No alla divisione di Gerusalemme.

Se la strategia di Israele fosse attuata, lo Stato Palestinese potrebbe risultare un'entità che non ha controllo sui propri confini, non controlla il proprio aeroporto (come accade ora), non ha controllo su chi entra ed esce dal porto, prossimo all'apertura. In pratica Israele deciderebbe chi, fra i palestinesi, ha il permesso di diventare cittadino di questo stato.

I palestinesi chiedono uno Stato Palestinese nell'area della Cisgiordania e della Striscia di Gaza entro i confini del 1967; tuttavia, dati gli accordi attuali, i palestinesi non saranno in grado di esercitare questo diritto ed avere così uno stato effettivamente autonomo. In più, le ultime proposte israeliane non prevedono di concedere ai palestinesi nemmeno la piena giurisdizione sulle fonti d'acqua nelle aree trasferite sotto il loro controllo.

## 2.3 Situazione socioeconomica

In un confronto di indicatori selezionati, i Territori Palestinesi si posizionano relativamente bene rispetto a molti paesi in via di sviluppo. Tuttavia è significativo il confronto con alcuni paesi vicini.

Tabella 1 - Cisgiordania, Striscia di Gaza e paesi vicini: indicatori di sviluppo selezionati

Indicatori (1996)	Territori Palestinesi Cisgiordania e Striscia di Gaza	Israele	Giordania	Egitto
Popolazione (milioni)	2,38	5,00	5,10	60,90
PIL pro capite annuo (US\$)	1.726,00	14.530,00	1.440,00	720,00
Aspettativa di vita (anni)	71,70	77,20	68,50	64,30
Tasso di fertilità	6,70	2,90	5,50	3,50
Mortalità infantile (sotto 1 anno) - ‰	28,00	7,80	33,00	63,00
Mortalità sotto i 5 anni - ‰	36,00	9,00	25,00	51,00

Fonte: MAE-DGCS (1999) e UNSCO (1999)

La situazione socioeconomica dei Territori Palestinesi, però, risente fortemente delle difficoltà insite nel processo di pace. Nelle pagine che seguono si propone una descrizione aggiornata di tale situazione (MAE-DGCS: 1999 e UNSCO: 1999).

### 2.3.1 Economia e occupazione

L'occupazione da parte di Israele, la separazione fra Cisgiordania e Gaza e le pesanti chiusure dei Territori, hanno duramente colpito l'economia palestinese dal 1993 in poi. Nel 1996 il Prodotto Interno Lordo (PIL) pro-capite in Cisgiordania e Striscia di Gaza, che nel 1992 era di 2.700 US\$, è crollato a 1.700 US \$. Nel 1997 e 1998 la situazione macroeconomica è leggermente migliorata, per il minor numero di chiusure dei Territori, ma esistono ancora gravi problemi economici.

La promozione di investimenti pubblici e privati dipende in gran parte dalla libertà di passaggio di beni e persone tra i Territori Palestinesi e Israele.

La politica di chiusure e restrizioni al passaggio di beni e persone ha pesantemente influito sulla condizione economica e sociale dei palestinesi, contraendo la produzione interna, compromettendo il

livello di occupazione (tasso di disoccupazione effettivo pari al 24,7%) e provocando una diminuzione della capacità di spesa delle famiglie.

Di conseguenza il tasso di povertà è abbastanza alto. Secondo una recente indagine del Ministero Palestinese della Programmazione e della Cooperazione (MOPIC), il 30,3% delle famiglie vive con un reddito al di sotto della linea di povertà (650 US\$ pro capite alla fine del 1995), con una sensibile differenza tra Cisgiordania (11%) e Striscia di Gaza (40,4%). Nel 1997 la composizione del PIL palestinese per settore (secondo il *Palestinian Central Bureau of Statistics-PCBS*) era la seguente: 13,9% agricoltura e pesca, 13,8% settore manifatturiero e minerario, 8,2% costruzioni, 64,1% servizi. Il reddito pro capite nel 1998 era di 1.387 US\$ (18.000 US\$ in Israele).

### 2.3.2 Gioventù palestinese

In Cisgiordania e Striscia di Gaza i bambini e i giovani al di sotto dei 15 anni sono 1,2 milioni su una popolazione totale di 2,38 milioni, il che influisce molto sulle prospettive di sviluppo a medio e lungo termine. Evidentemente questa fascia di popolazione esercita una forte domanda nei settori della istruzione, dell'assistenza sociale e della sanità. Allo stesso tempo l'infrastruttura sociale ed economica deve adeguarsi alla futura entrata nel mercato del lavoro di questi giovani.

La politica di chiusura dei Territori ha prodotto un fenomeno particolare: un tasso di occupazione tra i bambini tra i 12 e i 16 anni dell'11,5%, simile a quello delle donne adulte. Questo è dovuto al fatto che i ragazzi minori di 16 anni non hanno bisogno di un permesso per entrare nello stato d'Israele e lavorare, perché non viene richiesta loro una carta d'identità, come accade invece con gli adulti. Ma, per aiutare le proprie famiglie, i bambini abbandonano la scuola. Ciò implica che la futura forza lavoro palestinese sarà meno istruita, il che danneggia pesantemente le prospettive di crescita dell'economia.

### 2.3.3 Differenze tra aree territoriali

I territori della Cisgiordania e della Striscia di Gaza presentano grandi differenze in quanto a servizi educativi e sanitari. Queste disuguaglianze generano una grande variabilità in un certo numero di indicatori. Nel complesso il tasso di mortalità infantile è stimato a 28‰ e la mortalità sotto i 5 anni a 36‰. La Striscia di Gaza ha una più alta mortalità infantile (32‰) e al di sotto dei 5 anni (41‰) della Cisgiordania (25‰ e 32‰ rispettivamente). Un'ulteriore differenza si osserva tra villaggi rurali, da una parte, e città e campi di rifugiati, dall'altra. I primi hanno infatti una più alta mortalità infantile e al di sotto dei 5 anni rispetto a quella delle città e dei campi, in parte per la fornitura di servizi sanitari da parte dell'UNRWA, e in parte perché i villaggi hanno, tradizionalmente, strutture scolastiche e sanitarie meno adeguate e patiscono l'assenza o la grave carenza di altri servizi (elettricità, acquedotti, smaltimento dei rifiuti). Nondimeno, nella Striscia di Gaza la povertà colpisce anche un'ampia quota della popolazione urbana.

### 2.3.4 Le donne palestinesi

Un'ulteriore differenza tra la Striscia di Gaza e la Cisgiordania riguarda i sessi. Le donne tendono a sposarsi molto giovani, ad avere il loro primo figlio subito dopo il matrimonio e ad occuparsi delle faccende domestiche, senza partecipare alla forza lavoro. Lo *United Nations Children's Fund* (UNICEF) stima che il 37% delle donne palestinesi si sposa, e il 16% ha il primo figlio, ad un'età inferiore ai 17 anni. Questo succede anche se la conoscenza dei metodi di pianificazione familiare è molto diffusa. Il 99,3% delle donne afferma di conoscere la maggior parte dei metodi di contraccezione, il 50,7% nella Cisgiordania e il 33,9% nella Striscia di Gaza usa correntemente la contraccezione, ma solo un terzo di esse usa metodi moderni. Questo tipo di disparità di genere pone a forte rischio la salute delle donne. Secondo l'UNICEF il tasso di mortalità delle donne è del 70-80‰; l'incidenza dell'anemia è alta, in particolare tra le donne incinte.

La discriminazione tra i sessi comincia sui banchi di scuola e continua nel mercato del lavoro. Le donne risultano meno istruite degli uomini (il tasso di analfabetismo delle donne in Cisgiordania è del 32% e nella Striscia di Gaza è del 27%, in confronto all'8% e 21% dei maschi rispettivamente). Questo rende meno attraente il loro impiego, se non in occupazioni scarsamente qualificate: la partecipazione delle donne alla forza lavoro è concentrata in agricoltura (33%), nel settore di servizi (22%) e in quello manifatturiero (14%), ossia i settori con il più basso salario medio giornaliero. La partecipazione delle donne alla forza lavoro era del 12% nel 1996, in confronto al 72% degli uomini. Mentre il numero di donne occupate è aumentato significativamente durante le chiusure dei Territori, è diminuito di nuovo una volta che le opportunità di occupazione per gli uomini sono migliorate.

### 2.3.5 Istruzione

Il tasso di alfabetizzazione si aggira intorno all'84%, con una media del 77% per le donne e del 91,5% per gli uomini.

L'UNRWA gestisce 250 scuole nei campi profughi e nei villaggi rurali (14%), le ONG gestiscono scuole private (13%). Le scuole governative (73%) sono state gestite dalle autorità israeliane e sono passate nel 1994 al Ministero dell'Istruzione Palestinese. Il numero delle scuole è comunque insufficiente e molte di esse richiedono interventi di ristrutturazione, mancando in molti casi acqua, elettricità e latrine.

In Cisgiordania vengono adottati i programmi giordani, mentre nella Striscia di Gaza le scuole adottano il modello egiziano: il Ministero dell'Istruzione, con il sostegno di un programma finanziato dalla Cooperazione Italiana, ha ora elaborato un programma scolastico nazionale, che è stato già approvato dal Consiglio Legislativo Palestinese.

### 2.3.6 Sanità

I servizi sono forniti dal sistema sanitario pubblico palestinese<sup>1</sup> - e dall'UNRWA, ma anche da molteplici ONG, altre associazioni ed enti privati, che prestano assistenza di base e servizi ospedalieri sia attraverso strutture proprie sia attraverso contratti di gestione nei confronti di terzi. Il settore pubblico gestisce 205 strutture per l'assistenza sanitaria di base; 41 sono gestite dall'UNRWA e 192 da ONG palestinesi. In Cisgiordania operano 15 strutture ospedaliere, di cui 9 pubbliche e 6 gestite da ONG. Nella Striscia di Gaza gli ospedali sono 5, di cui 4 pubblici e 1 gestito da una ONG. Un nuovo ospedale costruito dall'UNRWA con fondi dell'Unione Europea registra notevoli ritardi nella consegna delle opere all'Autorità Nazionale Palestinese (ANP).

Le condizioni di salute della popolazione non sono cattive se confrontate con quelle dei paesi con un simile livello di sviluppo socioeconomico. Il tasso di mortalità infantile è crollato nel recente passato, da 40-45‰ (1993), a 28‰ (secondo le più recenti stime del PCBS), con un tasso medio di mortalità sotto i 5 anni del 36‰. L'aspettativa media di vita è di 71,7 anni, più alta che nei vicini paesi arabi, anche se più bassa che in Israele. Il tasso stimato di crescita della popolazione è del 5,8% nella Cisgiordania, e del 6,3% nella Striscia di Gaza; il tasso di fertilità è alto, al 6,7%.

Va inoltre rilevato che le cause principali di mortalità di bambini al di sotto dei 5 anni sono gli incidenti stradali e domestici (20,9%), le infezioni respiratorie acute (18,7%), le anomalie congenite (11,8%) e la diarrea (10,0%). Al di sotto di 1 anno, invece, le cause principali di morte sono le anomalie congenite (15,7%), le infezioni respiratorie acute (14,2%) e le nascite premature (13,9%).

Nel complesso, l'accesso ai servizi è relativamente buono. L'81% delle famiglie è collegato ad un acquedotto, ma solo il 57% della comunità rurale dispone di elettricità 24 ore su 24, e solo il 35% di tutte le famiglie è collegato alla rete fognaria. L'accessibilità dei servizi sanitari è soddisfacente (il 49% della popolazione vive a meno di 5 km. da un ospedale e solo l'8,1% vive più lontano di 5 km. da un medico), ma c'è un problema ancora irrisolto che è il sovraffollamento (quasi il 43% delle famiglie vive

---

<sup>1</sup> Subentrato nel 1994 all'Amministrazione Civile Israeliana.

con 7 o più persone per stanza). Il sovraffollamento è la causa principale di problemi di salute quali infezioni della pelle e delle vie respiratorie.

Va poi rilevato che malattie di solito presenti in società più ricche (diabete, obesità e disfunzioni cardiovascolari) coesistono con forme di malnutrizione, mancanza di proteine e deficienze micro-nutrizionali come l'anemia.

### **3. Priorità di sviluppo e aiuto esterno**

Si presenta di seguito un'analisi settoriale dei principali bisogni e delle priorità per lo sviluppo dell'Autonomia Palestinese (UNSCO: 1999).

#### **3.1 Bisogni e priorità: un'analisi settoriale**

##### 3.1.1 Istruzione

Essendo quasi metà della popolazione palestinese al di sotto dei 15 anni, l'istruzione è una componente prioritaria di ogni piano di sviluppo. Anche per questo l'istruzione, che dà occupazione a circa 22.000 persone, costituisce il più consistente tra i settori gestiti dall'Autorità Palestinese. Le immediate priorità sono il miglioramento delle infrastrutture fisiche e lo sviluppo delle risorse umane.

Per quanto riguarda le infrastrutture, diversi sforzi si stanno compiendo per ridurre il sovraffollamento delle classi, aumentare il numero delle scuole (attualmente insufficienti) e riabilitare gli immobili.

Lo sviluppo delle risorse umane, la crescita di competenze e professionalità rappresentano un'altra priorità per il settore educativo, che per troppo tempo ha sofferto del basso livello morale degli insegnanti e della mancanza di adeguato supporto istituzionale.

Tutti questi sforzi vanno inseriti in un processo di sviluppo istituzionale del settore educativo nella sua globalità, che comprenda la definizione di politiche e di strumenti per attuarle ad ogni livello. Considerato l'impatto dell'istruzione sui piani di sviluppo di lungo periodo, è prioritario sostenere l'Autorità Palestinese nell'attuazione del suo Programma Nazionale di Intervento per i Bambini, che comprende azioni nel campo dell'educazione formale e informale, così come della educazione primaria, mirate a migliorare la qualità dell'istruzione, l'accesso della popolazione e, in generale, la gestione del settore.

Il raggiungimento di questi obiettivi richiede:

- assistenza tecnica e finanziaria ai Ministeri dell'Istruzione e dell'Istruzione Superiore per il potenziamento delle competenze professionali - sia a livello politico-decisionale che a livello degli insegnanti - e il miglioramento delle infrastrutture;
- formazione e *advocacy* per promuovere la consapevolezza delle discriminazioni basate sul genere o sulla disabilità, per correggere le disparità del sistema, facilitare la più ampia partecipazione delle ragazze e favorire l'educazione mirata per giovani con particolari necessità;
- promozione e diffusione di un approccio integrato scuola/comunità.

##### 3.1.2 Mercato del lavoro

Fino alla Guerra del Golfo del 1991, l'economia palestinese è stata in crescita continua, sia per la grande domanda in Israele di forza lavoro palestinese a basso costo, sia per l'importante quantità di rimesse dei palestinesi che lavoravano nei paesi del Golfo.

Tuttavia, dalla Guerra del Golfo in poi si è verificata una drammatica caduta delle rimesse dei palestinesi dall'estero e le possibilità di lavoro in Israele per i palestinesi di Cisgiordania e Gaza sono state pesantemente limitate per l'entrata in vigore di un rigido sistema di permessi. Nel 1992 il numero di palestinesi che lavoravano in Israele era stimato in una media mensile tra le 180 e le 116.000 unità; nel 1993 questo numero è sceso a 65/83.000; e nel 1996, anche a causa della pesante politica di chiusura dei Territori, a 22.250.



Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), inoltre, ogni anno circa 16.000 palestinesi entrano a far parte della forza lavoro. Trovare un impiego per tutti questi nuovi giovani in cerca di occupazione e almeno per una parte di quelli già disoccupati o sotto-occupati implicherebbe la creazione di circa 30-40.000 posti di lavoro ogni anno. Considerato l'alto tasso di crescita della forza lavoro (8% annuale) e che quasi il 50% della popolazione palestinese ha meno di 15 anni, è improbabile che l'economia palestinese riesca ad assorbire questa forza lavoro. In prospettiva, chi lavora dovrà quindi mantenere famiglie sempre più numerose.

Il problema dell'occupazione richiede quindi un duplice approccio: da un lato far fronte alle necessità immediate attraverso la creazione di posti di lavoro anche di breve durata e, dall'altro, formulare strategie di lungo periodo per espandere le opportunità di lavoro.

Inoltre devono essere occupati i lavoratori palestinesi che hanno perso il loro posto di lavoro in Israele. Allo stesso tempo, è necessario creare possibilità di impiego anche di breve durata per alleviare gli effetti economici e psico-sociali delle mutate circostanze. Per affrontare le necessità occupazionali nel lungo periodo sono necessari interventi nel campo della formazione professionale e della promozione delle imprese e degli investimenti privati in settori importanti come l'agricoltura (che rappresenta circa un terzo del PIL). Oltre a queste misure, in tutti i settori è necessario sviluppare un adeguato quadro legale e normativo trasparente e funzionale.

### 3.1.3 Governo e pubblica amministrazione

Dal momento della costituzione dell'Autorità Palestinese sono stati compiuti importanti progressi nel rafforzamento della pubblica amministrazione, a livello locale e centrale.

Nella fase iniziale l'Autorità Palestinese è stata molto sostenuta dai donatori esterni, sia per quanto riguarda gli investimenti che i costi correnti. Questi aiuti finanziari sono stati accompagnati da interventi di assistenza tecnica. Inizialmente l'aiuto esterno è stato mirato anche a favorire l'inserimento nella pubblica amministrazione di personale proveniente da differenti contesti (Amministrazione Civile Israeliana, OLP, ONG).

L'assistenza tecnica per il settore pubblico - a livello di pianificazione, gestione e monitoraggio - è essenziale per il "buon governo" e per assicurare servizi pubblici efficienti ed efficaci a tutti i livelli, locale e centrale, governativo e non governativo. Il problema, e la sfida, attuale è come conciliare il sostegno all'Autorità Palestinese centrale con l'appoggio alle amministrazioni locali e alle ONG, che hanno un importante radicamento sul territorio e svolgono un ruolo estremamente positivo.

La trasparenza economica e operativa di tutte le entità palestinesi (ministeri, consigli, ONG, ecc.) è un elemento chiave per la continuità degli aiuti internazionali. Inoltre il buon governo, un ambiente politico caratterizzato da cooperazione e dialogo rappresentano il miglior contesto per far crescere prospettive globali di sviluppo sostenibile.

E' prioritario dunque sostenere l'Autorità Palestinese - oltre che nel suo processo di rafforzamento interno - nella definizione di mandati, ruoli e responsabilità dei ministeri e degli altri soggetti della amministrazione pubblica. Soprattutto è importante rafforzare nella società palestinese il senso di identificazione con il settore pubblico e con le istituzioni locali di governo.

### 3.1.4 Sanità

Il miglioramento delle condizioni di salute della popolazione palestinese nelle ultime decadi è principalmente dovuto al lavoro svolto dalle ONG, soprattutto a livello di sanità di base, e al contributo dell'UNRWA, che ha assicurato l'assistenza ai rifugiati per quasi 50 anni. Ciononostante, a questi interventi non si è accompagnato lo sviluppo di un moderno sistema sanitario.

Nel 1994 il neonato Ministero della Sanità dell'Autorità Palestinese ha ereditato un sistema trascurato ed inefficiente, sia a livello di base che ospedaliero. Durante gli anni dell'occupazione israeliana, le infrastrutture, gli edifici e le apparecchiature sono stati lasciati senza manutenzione e oggi non sono in grado di rispondere alle necessità di una popolazione in forte crescita.

Ancora oggi, la trascuratezza delle strutture influisce sulla efficienza generale e sulla sostenibilità del sistema sanitario palestinese, che manca di razionalità economica ed organizzativa. Come nel passato, l'insufficienza dei servizi di base trasferisce sugli ospedali il carico di molti pazienti che potrebbero essere trattati a minor costo a livello di base. Questa crescente pressione sugli ospedali ha favorito il sorgere di numerosi piccoli ospedali, spesso anche nella stessa zona, dotati di servizi ausiliari (laboratori, servizi radiologici, ecc.). E' evidente che questa situazione comporta notevoli sprechi di risorse, duplicazione di investimenti e incremento dei costi correnti per l'uso delle tecnologie e per il personale.

La spesa del settore inoltre è cresciuta a dismisura per diverse ragioni: l'aumento della popolazione coperta da assicurazioni sanitarie (soprattutto per l'aumento degli occupati nel settore pubblico e nella polizia), il gran numero di famiglie coperte dai servizi sociali (che in teoria hanno diritto all'assistenza sanitaria gratuita), le spese crescenti per farmaci, attrezzature e materiali di consumo per laboratori di analisi e di radiologia.

Sin dalla sua costituzione, il Ministero della Sanità palestinese ha affrontato questi problemi strutturali, cercando di limitare la crescita della spesa sanitaria e di riorientare l'allocazione delle risorse - compresi gli aiuti internazionali - più a favore della assistenza di base e della sanità pubblica, che dell'assistenza ospedaliera. Tuttavia gli investimenti nel settore ospedaliero sono ancora rilevanti e comunque comportano un aumento dei costi correnti, che continuerà anche in futuro.

Le priorità nel settore sanitario riguardano quindi: la riforma strutturale e organizzativa del sistema sanitario; la revisione del corpo legislativo esistente; il decentramento finanziario e amministrativo; il rafforzamento dell'assistenza di base.

### 3.1.5 Infrastrutture e abitazioni

In generale, in ogni settore (abitazioni, trasporti, acqua, elettricità, strade, fognature, ecc.) le infrastrutture sono inadeguate alla crescente domanda della popolazione e versano in uno stato di trascuratezza ad abbandono a causa della scarsità delle risorse economiche. Lo sviluppo di infrastrutture moderne ed efficienti è quindi una delle attuali priorità di sviluppo dell'Autorità Palestinese.

In particolare, lo sviluppo del settore edilizio è stato pesantemente limitato dalle restrizioni poste dagli israeliani per i permessi di costruzione. Inoltre, l'assenza di investimenti e di meccanismi di finanziamento ha fatto sì che la gente costruisse autonomamente le proprie case, spesso anche ritardandone il completamento, soprattutto durante i periodi di maggior crisi economica.

L'elettricità è fornita da una compagnia israeliana, la *Israeli Electricity Company*. Il 98% delle famiglie sono collegate alla rete elettrica, ma più di 130 villaggi in Cisgiordania ancora non hanno elettricità o viene loro fornita solo per poche ore al giorno. La quantità di energia fornita è comunque insufficiente, di fronte ad una crescente domanda, sia per usi residenziali che industriali.

La fornitura di acqua, la gestione delle risorse idriche e dei sistemi di smaltimento delle acque di scarico rappresentano una questione di massima priorità. Sin dall'inizio dell'occupazione, l'acqua è stata considerata di importanza strategica dalle autorità israeliane. L'Amministrazione Civile Israeliana ha immediatamente assunto il controllo delle risorse idriche dei Territori Occupati, affidando a compagnie israeliane la gestione dei sistemi di distribuzione e tariffazione dell'acqua e dell'elettricità. Inoltre, nonostante i palestinesi pagassero le tariffe più alte, le compagnie talvolta interrompevano l'erogazione di acqua, su richiesta delle autorità israeliane, per contrastare la resistenza e le agitazioni politiche di alcuni villaggi. Ovviamente questa politica limitazione delle risorse idriche a favore degli insediamenti ebraici, ha danneggiato pesantemente l'agricoltura palestinese e ha limitato fortemente la disponibilità di acqua potabile per i palestinesi.

Nel 1995 la *Palestinian Water Authority* ha assunto la responsabilità del coordinamento e gestione del settore idrico, inclusi i sistemi di smaltimento delle acque. Tuttavia, data l'assenza di ogni sviluppo sostanziale nel settore dell'acqua e delle fognature, molto deve ancora essere fatto. Solo il

29% della popolazione dei Territori Palestinesi è allacciato ad una rete fognaria pubblica, e le acque di scolo continuano ad essere scaricate in pozzi di fortuna, creando notevoli rischi ambientali per le falde acquifere. E' in corso la pianificazione per lo sviluppo nel lungo periodo di un sistema fognario adeguato, gli impianti di scarico cominciano ad essere revisionati su base individuale, ma il processo di riabilitazione è ancora lungo, rispetto alla gravità dei rischi sanitari e ambientali. Infine, il problema è aggravato dalla insufficienza delle infrastrutture per la raccolta e trattamento dei rifiuti solidi.

Anche il settore dei trasporti è molto carente. Più del 40% delle strade richiede interventi urgenti di riparazione e l'intero sistema stradale deve essere ristrutturato per meglio rispondere alle crescenti necessità di sviluppo ed espansione del commercio in Palestina.

### 3.1.6 Imprese

Attualmente gli investimenti privati (tradizionalmente concentrati nell'edilizia e nell'agricoltura) sono fortemente limitati dal timore di possibili perdite economiche a causa delle chiusure dei Territori e della conseguente difficoltà di accesso ai mercati e ai materiali. L'incoraggiamento e l'espansione del settore privato sono essenziali per ottenere qualunque cambiamento strutturale di lungo periodo nei livelli di occupazione.

E' necessario sviluppare un quadro legale e normativo che favorisca il settore privato e migliorare il sistema bancario in modo che siano resi disponibili adeguati servizi finanziari per gli investitori.

L'Autorità Palestinese è consapevole dell'importanza di stimolare e sviluppare il settore privato per il raggiungimento di un'economia stabile e indipendente. In questo senso il turismo viene indicato come un ambito di potenziale sviluppo e di opportunità economiche e occupazionali.

Un altro obiettivo importante è costituito poi dalla creazione di zone industriali - anche con importanti investimenti esteri - specificamente orientate all'esportazione. Questo non solo per generare occupazione, ma anche per innalzare il livello dell'industria palestinese da mera "contrattista" delle industrie israeliane a produttrice di valore aggiunto.

### 3.1.7 Quadro legislativo

Al momento della sua costituzione, l'Autorità Palestinese ha ereditato una situazione caratterizzata da: un quadro legislativo trascurato e confuso per la sovrapposizione di codici civili e militari; assenza di quadri normativi per il settore pubblico e quello privato; necessità di promuovere e assicurare la protezione dei diritti umani, di sostenere la crescita di una società democratica. La necessità di un quadro di riferimento legale moderno ed efficace rappresenta una esigenza imprescindibile per lo sviluppo. L'Autorità Palestinese ha identificato una serie di priorità in questo settore, tra cui la riforma del sistema legale secondo gli standard internazionali. In questo senso, è in corso uno sforzo congiunto da parte dell'Autorità Palestinese, del Consiglio Legislativo Palestinese, delle autorità municipali, delle ONG, insieme alle agenzie delle Nazioni Unite e ai donatori internazionali.

Altre necessità prioritarie sono la creazione di un sistema giudiziario indipendente, lo sviluppo di un quadro legale per gli investimenti privati (soprattutto per quel che riguarda la registrazione delle terre, i diritti di proprietà e di costruzione e i piani regolatori) e per il settore pubblico (in particolare la legislazione sulle tasse, sulle banche, sul lavoro e sui diritti dei lavoratori e sulla protezione ambientale).

## **3.2 Il ruolo delle Nazioni Unite**

Le Nazioni Unite hanno avuto un ruolo importante nella regione, a partire dall'attività dell'UNRWA iniziata nel 1950. Per quasi 50 anni l'UNRWA ha provveduto all'assistenza sanitaria e sociale e all'istruzione per i rifugiati palestinesi. Dal 1980 anche lo *United Nations Development Programme*(UNDP) ha iniziato ad operare in Palestina, fornendo assistenza tecnica e sostegno per il miglioramento delle infrastrutture.

L'azione delle Nazioni Unite fa parte di un più ampio impegno di cooperazione internazionale avviato dopo la firma degli Accordi di Oslo (settembre 1993) con la nomina di una commissione con l'incarico di condurre una analisi generale dei bisogni e delle priorità nei Territori Palestinesi. Fu segnalata la necessità di avviare progetti in grado di produrre rapidamente benefici tangibili per la vita quotidiana dei palestinesi e di continuare a sostenere i programmi orientati al miglioramento socio-economico. All'epoca, le attività delle Nazioni Unite - soprattutto attraverso l'UNRWA - rappresentavano circa la metà della spesa del settore pubblico.

Nell'ottobre del 1993, la prima conferenza dei donatori a sostegno del processo di pace in Medio Oriente, stabilì un impegno di 2,4 miliardi di dollari per lo sviluppo socio-economico dei Territori Palestinesi. Nel 1994 fu creata lo *United Nations Office of the Special Co-ordinator in the Occupied Territories* (UNSCO), con il mandato di coordinare tutti i programmi delle Nazioni Unite. Il Coordinatore Speciale lavora in stretto collegamento con l'Autorità Palestinese e con la Banca Mondiale e rappresenta le Nazioni Unite nell'*Ad Hoc Liaison Committee* creato per monitorare le decisioni assunte nell'ambito delle conferenze dei donatori. Lo UNSCO ha creato inoltre i meccanismi di coordinamento degli aiuti decisi alla conferenza di Washington del 1993. Tali meccanismi, che coinvolgono l'Autorità Palestinese, i donatori, la Banca Mondiale e le Nazioni Unite sono (UNSCO: 1999):

- il *Local Aid Coordination Committee*: un forum di discussione delle priorità di sviluppo che include rappresentanti dell'Autorità Palestinese e rappresentanti locali dei donatori (compreso Israele);
- il *Joint Liaison Committee*: un forum di discussione specifico sulle questioni di politica economica;
- i *Sector Working Groups*: 11 comitati creati per favorire la comunicazione e il coordinamento, in specifici settori di intervento, tra donatori, agenzie specializzate delle Nazioni Unite e le istituzioni interessate della Autorità Palestinese.

La presenza delle Nazioni Unite nei Territori Palestinesi è aumentata da 3 (1993) a più di 25 agenzie<sup>2</sup> (1997) e ha generato, nel 1996, una spesa complessiva di circa 254 milioni di dollari.

La programmazione delle Nazioni Unite integra i piani di sviluppo dell'Autorità Palestinese, le cui priorità sono: investimenti nelle infrastrutture fisiche; promozione degli investimenti privati; sviluppo delle risorse umane, soprattutto nel settore pubblico; sostegno al settore dell'assistenza sociale.

### 3.3 La cooperazione dell'Unione Europea

L'elemento chiave della politica dell'Unione Europea (UE) per la pace in Medio Oriente è rappresentato dal cospicuo impegno finanziario per la promozione e il sostegno di economie locali in grado di produrre una crescita sostenibile.

La Dichiarazione di Strasburgo del Consiglio Europeo del 1989 ha confermato la volontà degli stati membri di vedere l'Unione Europea assumere un ruolo sempre più attivo nella regione e ha formalizzato le seguenti aree prioritarie di intervento: a) progetti di piccola scala per la creazione di occupazione; b) interventi nei settori agricolo e industriale, priorizzando quelli in sostegno dell'autosufficienza alimentare; c) istruzione e formazione, soprattutto nel settore tecnico e professionale; d) crescita e rafforzamento delle istituzioni palestinesi.

L'Unione Europea è il principale donatore per la ricostruzione dei Territori Palestinesi e, nel novembre del 1993, ha stanziato 500 milioni di ECU<sup>3</sup> di aiuti per il periodo 1994-1998. Di questi, 50 milioni l'anno a dono e il resto in prestiti a lungo termine da parte della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

Gli aiuti dell'Unione Europea alla Palestina possono essere articolati in cinque ambiti principali: 1) aiuti ai rifugiati tramite l'UNRWA; 2) aiuti tramite co-finanziamento alle ONG europee; 3) *Direct Aid*

---

<sup>2</sup> 15 delle quali con propri uffici sul posto.

<sup>3</sup> L'ECU (*European Currency Unit*), introdotto nel 1979 in concomitanza con la creazione del Sistema Monetario Europeo e costituito dalla somma di quantità fisse delle monete partecipanti, è stato sostituito nel 1999 dall'Euro, che costituisce invece una moneta a pieno titolo che verrà coniata e usata da tutti i cittadini dei paesi partecipanti all'Unione Economica e Monetaria (UEM), in sostituzione delle rispettive monete nazionali. L'Euro ha sostituito l'ECU alla pari, cioè con un rapporto di uno a uno.

*Programme per la popolazione palestinese in Cisgiordania (inclusa Gerusalemme Est) e nella la Striscia di Gaza, compresi gli aiuti straordinari forniti dallo European Community Humanitarian Office (ECHO); 4) aiuti tramite i programmi Med-Urbs, Med-Media e Med-Campus, mirati anche a favorire il partenariato tra gli stati membri e i paesi del Mediterraneo; 5) prestiti dalla BEI.*

In tale contesto, il ruolo delle ONG europee si esplica principalmente attraverso la realizzazione di progetti di sviluppo, co-finanziati da una specifica linea di bilancio, e di azioni umanitarie e/o di emergenza finanziate da ECHO.

Per quanto relativo ai 254 progetti e/o microazioni di sviluppo realizzate tra il 1979 e il 1997 dalle ONG europee<sup>4</sup>, va rilevato che l'ammontare totale delle risorse impiegate è stato di 60 milioni di Euro (di cui 20 erogati dalla UE) e che i settori principali sono stati: sanità, istruzione, formazione, programmi di genere, agricoltura e diritti umani.

Va inoltre segnalato che, nel periodo 1993-1999, ECHO<sup>5</sup> ha erogato aiuti per un valore di oltre 60 milioni di Euro, dei quali 46 in favore dei Territori Palestinesi e 14 dei rifugiati palestinesi in Libano. La maggior parte di tali aiuti è stato impiegato per lo svolgimento di azioni umanitarie realizzate da ONG europee (soprattutto italiane e francesi), mentre una parte delle risorse è stata destinata al finanziamento dei programmi dell'UNRWA, dello *United Nations Children's Fund* (UNICEF) e della *World Health Organisation* (WHO).

L'aiuto di ECHO si è concentrato principalmente nel settore sanitario attraverso la fornitura di medicinali, attrezzature, beni di consumo e materiali, ristrutturazione di presidi sanitari, e formazione delle risorse umane. Altri settori importanti sono stati: aiuti alimentari, istruzione, abitazioni, acqua e relative infrastrutture essenziali.

L'efficacia dello straordinario aiuto finanziario e materiale dell'Unione Europea per lo sviluppo della società palestinese può però risultare gravemente limitata se lo stesso non viene affiancato da un'azione politica più determinata, che potrebbe giocare un ruolo fondamentale nell'accompagnamento del processo di pace. Questo ruolo politico dovrebbe quindi essere maggiormente prioritizzato, anche per rafforzare la *partnership* euro-mediterranea lanciata alla Conferenza di Barcellona, nel 1995. Non è infatti possibile concepire un futuro di stabilità e prosperità nel Mediterraneo senza un forte e concreto impegno politico per una pace giusta e duratura. In tale direzione, un segnale importante è stata la nomina di un Inviato Speciale della Unione Europea in Medio Oriente.

Ciononostante, in alcuni casi la credibilità della UE è minacciata, come quando non reagisce a ben note violazioni dei trattati internazionali, che colpiscono la già debole economia palestinese e la stessa Unione Europea. E' il caso dei trattati commerciali con Israele, che da circa due decenni gode di privilegi per le sue esportazioni in Europa. Mentre gli accordi commerciali preferenziali stipulati con l'Unione Europea riguardano esclusivamente prodotti provenienti da Israele, quest'ultimo certifica illegalmente come proprie le produzioni dei Territori Occupati dal 1967 e degli insediamenti in Palestina, esclusi dall'accesso preferenziale stabilito negli accordi.

### **3.4 La Cooperazione Italiana**

La Cooperazione Italiana vanta una presenza pluriennale nei Territori Palestinesi (MAE-DGCS: 1999), che ha consentito al nostro paese di collocarsi tra i principali donatori: gli Accordi di Oslo (1993) hanno inoltre implicato un aumento dell'impegno finanziario italiano di 80 milioni di dollari nel quinquennio 1994-1998. Per questo, nel 1995 è stato firmato a Gaza un documento di intesa tra il Ministro degli Affari Esteri italiano e l'OLP, nel cui contesto era previsto un programma di cooperazione per il biennio 1994-1995. Esso includeva progetti per circa 37 milioni di dollari statunitensi, rivolti a settori essenziali come la sanità, l'istruzione pubblica, la formazione

<sup>4</sup> Le ONG più attive nei Territori Palestinesi sono quelle inglesi, italiane, francesi e belghe.

<sup>5</sup> In proposito, va però considerato che ECHO è stato costituito soltanto nel 1992.

professionale, le risorse idriche lo sviluppo agroalimentare, il sostegno alle piccole e medie imprese, e interventi di urgenza per far fronte a bisogni nutrizionali della popolazione e alle pressanti necessità di funzionamento dell'Amministrazione Palestinese.

L'elemento di novità del programma era rappresentato dalla presenza di una controparte istituzionale palestinese, l'Autorità Nazionale Palestinese. La mutata situazione sociale venutasi a creare con le trattative di pace, ha posto le condizioni affinché si potesse favorire, nell'ambito dei progetti di cooperazione, un processo di aggregazione tra le varie istituzioni palestinesi. Tale processo ha posto ulteriormente in evidenza la necessità di formare quadri capaci di gestire i vari servizi. Non vanno in ogni caso taciute le grandi difficoltà in cui la cooperazione opera a causa dell'evoluzione del processo di pace, del passaggio dei poteri e della giurisdizione dell'Autorità Palestinese e dei rapporti economici con Israele. In questo contesto, gli interventi si caratterizzano per un elevato grado di flessibilità e un marcato carattere di urgenza.

Alla Conferenza Ministeriale sull'Assistenza nei Territori Palestinesi, tenutasi nel 1996 a Parigi, l'Italia si è in particolare impegnata a finanziare progetti di sviluppo per 25 milioni di dollari. Pur riconoscendo l'importanza che riveste il potenziamento delle infrastrutture, la Cooperazione Italiana ha ritenuto utile includere negli interventi componenti importanti di assistenza tecnica, di rafforzamento istituzionale e di sviluppo sociale. Con l'entrata in vigore della Legge 558 del 23 ottobre 1996, è stata aperta la possibilità di concedere crediti d'aiuto all'Autorità Palestinese e un primo impegno, del valore di 60 milioni di dollari, è stato assunto nel maggio 1997.

In occasione degli incontri bilaterali tenuti a Roma il 12 giugno 1998, l'Italia si è impegnata a finanziare un pacchetto di iniziative del valore complessivo di 18,4 milioni di dollari, che concerne interventi articolati nei settori già menzionati, rafforzando le strategie già perseguite.

L'Italia ha inoltre finanziato un piano integrato di interventi per il Distretto di Betlemme, in vista del Giubileo del 2000, nell'ambito della struttura di coordinamento appositamente costituita, denominata "Bethlehem 2000", e ha assunto l'impegno di finanziare un pacchetto di interventi del valore complessivo di 2,5 milioni di dollari.

A seguito degli Accordi di pace del 23 ottobre 1998 a Wye Plantation, alla Conferenza di Washington del 30 novembre 1998 è stato rilanciato un programma di aiuti in continuità con quelli assunti per il precedente quinquennio. In tale occasione, l'Italia si è impegnata a finanziare progetti bilaterali per 40 milioni di dollari a titolo di dono nel triennio 1999-2001.

## **4. Questioni strategiche e metodologiche per la futura cooperazione**

### **4.1 Aiuto ai palestinesi: un'azione su due fronti**

L'aiuto internazionale ai palestinesi dovrebbe agire su due fronti: aiuti umanitari e di emergenza, da una parte, e programmi di sviluppo e di rafforzamento delle istituzioni e del tessuto sociale, dall'altro.

#### 4.1.1 Aiuti umanitari e di emergenza

L'emergenza creatasi negli ultimi anni non è finita: la necessità di aiuti umanitari è quindi ancora attuale.

Nel contesto palestinese, caratterizzato da un processo di crescita confuso e disordinato, in cui si prendono ad esempio i modelli dell'economia di mercato senza ancora disporre delle infrastrutture materiali e socio-istituzionali proprie di uno stato sociale di diritto, l'aiuto umanitario deve essere concepito a beneficio dei gruppi sociali più deboli, che corrono il rischio di subire processi di esclusione dallo sviluppo economico o dall'accesso a servizi fondamentali, come la salute e l'istruzione.

Per ciò che riguarda l'educazione e la salute, infatti, è fin troppo evidente il doppio rischio che, a causa della insufficienza delle risorse disponibili, il settore pubblico sia in grado di erogare soltanto servizi di scarsa qualità e di difficile accesso per la popolazione più povera, e che si sviluppi un mercato "parallelo" di servizi privati di buona qualità per i gruppi sociali più benestanti.

L'aiuto umanitario e d'emergenza deve quindi essere orientato alla protezione della popolazione più vulnerabile, alla riduzione della marginalizzazione sociale di un numero crescente di famiglie, al miglioramento della situazione economica e alla facilitazione dell'accesso a servizi sociali di buona qualità per i gruppi sociali più svantaggiati. Ne consegue che l'aiuto umanitario deve comprendere sia il concetto di riabilitazione che quello di sviluppo.

Se si considera il sistema sanitario, appare evidente, da una parte, la sua scarsa efficienza in termini di rapporto costi-benefici e, dall'altra, la scarsità di mezzi disponibili. In tale contesto, la sola fornitura di attrezzature e materiali, quando viene effettuata senza tenere conto delle menzionate necessità strutturali, può risultare di scarsa utilità, se non addirittura dannosa. Perciò le iniziative umanitarie in Palestina devono essere concepite anche con funzioni e componenti mirate a intervenire sui problemi di fondo del sistema.

Un'iniziativa di emergenza umanitaria nel settore socio-sanitario, ad esempio, deve assumere come gruppo-obiettivo prioritario i gruppi sociali più vulnerabili e, nel frattempo, promuovere processi di miglioramento strutturale del sistema attraverso la fornitura di beni e servizi. Tale supporto deve essere chiaramente indirizzato non solo a soddisfare bisogni immediati, ma principalmente a sostenere le suddette strutture nello svolgimento delle loro funzioni più generali.

Questo obiettivo può essere raggiunto in diversi modi: per esempio, pianificando l'acquisto di beni e servizi in modo congruo rispetto ai processi di riorganizzazione delle istituzioni considerate; associando iniziative di formazione alla fornitura di mezzi e materiali; fornendo materiali e attrezzature, non solo per uso in situazioni critiche e di emergenza, ma anche adatti a migliorare la normale assistenza sanitaria e sociale.

#### 4.1.2 Riabilitazione e sviluppo: il ruolo della Unione Europea e delle ONG

Nello stesso tempo, è necessario dare più impulso a **programmi di riabilitazione e di sviluppo di medio e lungo periodo**.

In tale contesto, è essenziale consolidare e, possibilmente, aumentare i programmi volti a rafforzare gli attuali processi di sviluppo nella società palestinese, in molti settori cruciali: attività generatrici di reddito e occupazione, sviluppo delle risorse umane e formazione, protezione dell'ambiente, infrastrutture, sanità e servizi sociali istruzione supporto alle organizzazioni locali a tutela dei diritti civili, rafforzamento e sviluppo delle istituzioni.

Affinché tali progetti di sviluppo risultino efficaci, non deve mancare il sostegno politico dell'Unione Europea e dei governi degli stati membri. In Palestina, infatti, l'efficacia dei progetti di sviluppo è pesantemente minacciata dalla debolezza del processo di pace. I progetti di cooperazione rischiano di essere quasi inutili in assenza delle condizioni politiche che possono permettere il consolidamento di qualsivoglia processo di sviluppo.

## **4.2 Il ruolo delle ONG**

### 4.2.1 ONG e società civile

Le ONG internazionali possono giocare un ruolo significativo nella società palestinese, tra l'altro contribuendo concretamente alla crescita di una società civile democratica.

La società palestinese è un terreno fertile: esistono infatti molteplici iniziative, associazioni di base, ONG locali in tutte le sfere della vita civile. La maggior parte di esse sono efficaci e costituiscono una espressione autentica del popolo e della società palestinesi. Va però registrata anche la presenza di alcune organizzazioni meno strutturate e di altre che sono solo la "vetrina" di gruppi di interesse che poco hanno a che fare con i reali bisogni della maggior parte della popolazione.

Una presenza duratura e consistente delle ONG internazionali può contribuire a stimolare un processo di rafforzamento delle migliori ONG palestinesi.

Le ONG internazionali, quando mantengono una posizione di neutralità attiva in favore dei gruppi vulnerabili senza schierarsi con questo o quel gruppo politico locale, possono inoltre giocare un ruolo importante in ordine al consolidamento delle relazioni operative tra le ONG palestinesi e del loro dialogo e coordinamento con l'Autorità Palestinese. In questo momento di costruzione dello Stato Palestinese, è necessario come non mai il contributo e la collaborazione di tutti gli attori validi della società palestinese. L'Unione Europea e la comunità internazionale dovrebbero quindi favorire decisamente questo processo di coordinamento e integrazione.

#### 4.2.2 ONG europee e integrazione mediterranea

Per quanto riguarda le ONG europee, il loro lavoro rappresenta un contributo fondamentale per incoraggiare il dialogo e l'incontro tra i popoli nell'area mediterranea. Mantenere viva in Europa la coscienza della tragedia in corso in Medio Oriente è essenziale per il processo di pace, così come per il processo di integrazione mediterranea.

#### 4.2.3 Perché fidarsi delle ONG?

Il ruolo delle ONG non deve essere limitato alle operazioni umanitarie e di emergenza. Il loro crescente coinvolgimento nei programmi di sviluppo, infatti, potrebbe infatti rafforzare il loro ruolo di promozione democratica e civile. Infatti, le ONG internazionali, grazie al loro radicamento sul territorio e ai loro rapporti diretti con i beneficiari, possono dare un contributo importante ai processi di sviluppo nella società palestinese.

Ci sono anche ragioni pratiche per le quali i donatori dovrebbero fare più affidamento sulle ONG per la realizzazione di programmi di cooperazione: tali organizzazioni non hanno scopo di lucro, possono mobilitare risorse tecniche altamente qualificate dei loro paesi di provenienza, possono promuovere la partecipazione di enti e istituzioni europee qualificati come le municipalità, le amministrazioni locali, e così via.

In altre parole, nella maggior parte dei settori per i quali c'è bisogno della cooperazione internazionale in Palestina, le ONG europee possono fornire competenze tecniche qualificate e, allo stesso tempo, possono garantire una sana relazione con la società civile locale.

### **4.3 Osservazioni finali**

Nel contesto della comunità internazionale dei donatori, le ONG internazionali possono dare un contributo concreto anche nell'analisi delle politiche di sviluppo.

In Palestina, come in molti altri paesi del mondo dove operano le ONG, la lotta quotidiana per la vita di milioni di persone è spesso originata da crisi politiche. Le risposte devono essere quindi molteplici: aiuto materiale, aiuto umanitario, aiuto economico, aiuto sociale, ma anche la pratica di strategie politiche corrette e adeguate. Queste strategie rappresentano spesso la chiave di volta da cui può dipendere il cambiamento della vita di milioni di persone e che può rendere più efficaci gli sforzi di cooperazione della comunità internazionale.

Le ONG europee e internazionali non devono quindi essere ridotte a semplici agenzie esecutrici dei programmi di cooperazione. Molte di esse hanno infatti più volte dimostrato di poter dare un contributo significativo, attraverso il dialogo serrato con i donatori e gli altri attori rilevanti, alla definizione di strategie e politiche particolarmente efficaci.

Gli interventi umanitari, di riabilitazione e di sviluppo devono essere concepiti nel quadro di ben definite strategie di breve, medio e lungo periodo, per la cui definizione è essenziale il dialogo fra ONG, UE e governi degli stati membri.

E' anche per facilitare tale dialogo che le ONG europee si sono organizzate in piattaforme nazionali e nello *European Coordination Committee on Palestine* (ECCP). Tali strumenti facilitano la realizzazione di ampie campagne di informazione sulla situazione palestinese, così come la



partecipazione a tavoli di discussione con i governi nazionali e con la Commissione Europea su metodi e strategie di cooperazione con i palestinesi.

In questo quadro, una proposta concreta è quella di costituire un tavolo di discussione permanente con tutti i principali attori italiani coinvolti nella cooperazione allo sviluppo con i palestinesi: DGCS-MAE, ONG, associazioni, amministratori locali, università e centri di ricerca, imprese.

Questo tavolo dovrebbe essere l'ambito per discutere strategie, metodi, programmi e per coordinare lo sforzo di solidarietà e di sviluppo degli amministratori nazionali e locali e della società civile italiana, in modo da renderlo sempre più efficace.

## **Riferimenti bibliografici**

- Barghouti M., 1999. Discorso al Parlamento Europeo, Strasburgo, 17.11.1999
- MAE-DGCS, 1999. Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1998, Roma
- Roblet Julie, 1999. Palestine: the strangled economy, ABP, Editori: Belgian-Palestinian Association and Naim Khader Foundation, co-editori: OXFAM Solidarity, Vlaams Palestina Komite, ECCP; Brussels March/April 1999
- Said E., 1999. Sold down the river, articolo pubblicato su "The Guardian" il 07.11.1998 e riportato in E. Said, "La convivenza necessaria", Indice Internazionale 1999
- UNSCO, 1999. Programme of Cooperation for the West Bank and Gaza Strip 1998-1999



**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*

## **Verso la costruzione dello Stato Palestinese: questioni chiave per la cooperazione internazionale allo sviluppo**

Gianluca Falcitelli (CISP)

Gruppo di lavoro composto da: Dario Conato (MOVIMONDO-Molisy), Gianluca Falcitelli e Giulia Olmi (CISP)

Coordinamento scientifico ed editoriale: Carlo Tassara (CISP)

Roma, Giugno 2000

### **Indice**

<b>1. Introduzione</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Quadro generale</b> .....	<b>2</b>
2.1 BREVE PROFILO STORICO .....	2
2.2 IL PROCESSO DI PACE: STATO DELL'ARTE E QUESTIONI IRRISOLTE .....	4
2.3 SITUAZIONE SOCIOECONOMICA .....	5
2.3.1 Economia e occupazione .....	5
2.3.2 Gioventù palestinese .....	6
2.3.3 Differenze tra aree territoriali .....	6
2.3.4 Le donne palestinesi .....	6
2.3.5 Istruzione .....	7
2.3.6 Sanità .....	7
<b>3. Priorità di sviluppo e aiuto esterno</b> .....	<b>8</b>
3.1 BISOGNI E PRIORITÀ: UN'ANALISI SETTORIALE .....	8
3.1.1 Istruzione .....	8
3.1.2 Mercato del lavoro .....	8
3.1.3 Governo e pubblica amministrazione .....	9
3.1.4 Sanità .....	9
3.1.5 Infrastrutture e abitazioni .....	10
3.1.6 Imprese .....	11
3.1.7 Quadro legislativo .....	11
3.2 IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE .....	11
3.3 LA COOPERAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA .....	12
3.4 LA COOPERAZIONE ITALIANA .....	13
<b>4. Questioni strategiche e metodologiche per la futura cooperazione</b> .....	<b>14</b>
4.1 AIUTO AI PALESTINESI: UN'AZIONE SU DUE FRONTI .....	14
4.1.1 Aiuti umanitari e di emergenza .....	14
4.1.2 Riabilitazione e sviluppo: il ruolo della Unione Europea e delle ONG .....	15
4.2 IL RUOLO DELLE ONG .....	15
4.2.1 ONG e società civile .....	15
4.2.2 ONG europee e integrazione mediterranea .....	16
4.2.3 Perché fidarsi delle ONG? .....	16
4.3 OSSERVAZIONI FINALI .....	16
<b>Riferimenti bibliografici essenziali</b> .....	<b>17</b>

La relazione, per la cui stesura sono state anche considerate le indicazioni degli operatori delle ONG aderenti a Forum Solint in Palestina, 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

