

Elementi di proposta delle ONG italiane sulle principali sfide della cooperazione internazionale^P in Somalia

Roma, 13.05.1998

Documento presentato alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (DGCS-MAE) dalle seguenti ONG: Africa '70, CEFA, CINS, CISP, COOPI, COSPE, COSV, GRT, Intersos, Terra Nuova, UNA.

A cura di Paolo Dieci, Vice Direttore e Responsabile Programmi Internazionali del CISP

A. Premessa

1. La presente nota costituisce un contributo di alcune Organizzazioni Non Governative (ONG) alla definizione di una strategia d'insieme da parte della comunità internazionale per la ricostruzione della Somalia. La nota incorpora una serie di riflessioni scaturite da un'esperienza di lavoro pluriennale nel contesto del conflitto somalo e tiene fortemente conto di indicazioni formalizzate dagli operatori delle ONG fisicamente presenti in Somalia.
2. Obiettivo di tali operatori e delle loro ONG è quello – senza alcuna retorica – di provare a contribuire alla futura rinascita del paese e di evitare che le conseguenze di una situazione ormai cronica di anarchia e disordine ricadano primariamente sui gruppi sociali più vulnerabili e oggettivamente meno responsabili di tale situazione.

B. Il rapporto tra ricostruzione e pacificazione

3. A partire dalla fine del 1990 la Somalia è sostanzialmente e formalmente senza Stato. Questo in concreto significa, da una parte, la mancanza di un quadro istituzionale credibile e rappresentativo delle diverse aree geografiche del paese e dall'altra la mancanza di ogni sistema formale di controllo e di governo del territorio e delle risorse. Questa situazione si riflette, tra le altre cose, sulla instabilità dell'ordine pubblico, con conseguenti difficoltà per gli operatori e i tecnici, somali ed espatriati, attivi nei programmi umanitari e/o di riabilitazione su buona parte del territorio.
4. La mancanza o la precarietà di un quadro formale di riferimento, più o meno accentuata a seconda dei diversi distretti somali, pone oggettivamente la comunità internazionale di fronte ad una situazione mai sperimentata in altre realtà.
5. Sul piano politico, da diversi anni vengono compiuti sforzi diplomatici finalizzati a fare raggiungere un accordo alle diverse fazioni militari, a loro volta espressioni della variegata articolazione clanica e sub-clanica del paese. In assenza di un quadro politico ed istituzionale interno chiaro e trasparente, i criteri che hanno ispirato la scelta degli interlocutori locali da parte della comunità internazionale sono parsi essere finora essenzialmente due: la rappresentatività dei gruppi clanici o sub-clanici di riferimento e l'estensione del territorio sotto il loro controllo militare.
6. Per quanto riguarda la cooperazione, le diverse agenzie presenti in Somalia - ed in modo particolare le ONG - hanno cercato di identificare interlocutori al tempo stesso credibili e il più possibile rappresentativi. Lo sforzo 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. In altre parole, a differenza di quanto avviene in altri contesti, in Somalia l'identificazione di interlocutori e "controparti istituzionali" è parte integrante del lavoro della cooperazione internazionale. La ricerca di interlocutori locali, per le ONG, oltre ad ispirarsi idealmente ai criteri dell'affidabilità e della rappresentatività, si basa anche sull'analisi delle funzioni e degli interessi rappresentati da tali interlocutori nel contesto somalo.
7. 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 ed affidabile sulle tematiche del programma, rappresentativo della realtà sociale dell'area dove opera ma anche e

^P Con il termine cooperazione internazionale si intendono in questa sede i diversi tipi di aiuto - umanitario, di riabilitazione e di sviluppo - attualmente in corso in Somalia.

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 in Somalia 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.

8. Una lettura della realtà somala esclusivamente centrata sull'analisi dei rapporti tra i clan e disattenta invece alla coesistenza nel paese di interessi oggettivi - economici e sociali - diversi e trasversali rispetto agli stessi clan, appare oggi molto riduttiva. Il processo di pacificazione dentro la società somala passa anche per la definizione di piani di riabilitazione del tessuto sociale al cui interno vengano valorizzati interessi e funzioni di gruppi i cui interessi sono antitetici rispetto a quelli della guerra. Alcune esperienze pratiche che indicano la concretezza di questo percorso esistono e fanno parte del patrimonio di cooperazione delle ONG in Somalia.
9. Non è nostro intento, in questa sede, rivendicare la validità del nostro lavoro né del ruolo delle ONG. La questione che intendiamo affermare è più complessa ed importante e riguarda le finalità e le strategie da percorrere per favorire una pacificazione della società somala. La nostra analisi tiene conto soprattutto di due elementi. Il primo è rappresentato dall'incertezza e dalla precarietà degli accordi di vertice raggiunti tramite gli strumenti classici della diplomazia internazionale. Non vogliamo certo negare l'opportunità che tali sforzi vengano in ogni caso tentati, ma non si può al tempo stesso non rilevare che l'impatto concreto avuto fino ad oggi dalle tante conferenze di riconciliazione è stato obiettivamente modesto. Si pone quindi in modo prioritario la necessità di accelerare, facendo tesoro di alcune esperienze positive di questi ultimi anni, il processo di pacificazione - cioè di distensione e di normalizzazione - dentro la società, tra la gente. E qui si colloca un secondo elemento di analisi, che indica nell'economia di guerra, cioè negli interessi diffusi - e ancora una volta trasversali rispetto all'articolazione clanica e sub-clanica del paese - che si sono consolidati attorno all'instabilità e alla precarietà, il principale ostacolo da rimuovere. Il solo modo realisticamente percorribile per rimuovere tale ostacolo ci sembra essere quello di promuovere parallelamente una vera e propria economia di pace, al cui interno trovino un posto centrale servizi sociali - sanitari, educativi, ecc. - funzionanti e facenti perno su professionalità e competenze locali e, da una parte, e la micro economia, sia rurale sia urbana, non direttamente controllata da macro interessi spesso riconducibili a quelli dei "signori della guerra", dall'altra.
10. La definizione delle aree e dei settori prioritari di intervento deve quindi scaturire da un'attenta valutazione dell'impatto fino oggi esercitato dalle azioni di cooperazione internazionale. Ad esempio, le aree dove più concretamente si è affermato il binomio ricostruzione-pacificazione vanno assunte come prioritarie anche per il futuro, indipendentemente dalla loro centralità o meno nel presunto mosaico politico e clanico della Somalia.
11. Occorre inoltre prestare la massima attenzione alle modalità di avvio e impostazione dei programmi, ai criteri di allocazione e gestione delle risorse, per evitare il rischio che gli stessi programmi finiscano con l'exasperare tensioni e divisioni e non ripetere errori fatti nel passato.
12. Al tempo stesso, l'impossibilità di pensare alla pacificazione della Somalia esclusivamente nei termini "classici" della diplomazia, senza cioè attentamente considerare la dimensione sociale della pacificazione stessa, impone di rafforzare i canali di comunicazione ed interazione strategica tra ONG, *donors*, e istituzioni della comunità internazionale. Ognuno dei soggetti a vario titolo coinvolti nelle vicende di questi ultimi anni ha acquisito un patrimonio di conoscenze ed esperienze sulla realtà somala che va valorizzato e sfruttato per la definizione di una strategia di largo respiro. Con questo promemoria le ONG intendono esplicitare la loro volontà e disponibilità di contribuire a questo processo. Sappiamo che esiste, a livello internazionale, una comprensibile stanchezza a proposito della Somalia. Molti tentativi sono stati fatti per sostenere la pacificazione del paese, e molti sono falliti. Sappiamo anche che alcune delle considerazioni qui contenute non sono nuove, essendo già nel passato state ribadite dalle ONG. Ma sappiamo anche che non si inizia dal nulla. La situazione in alcune aree del paese, pur rimanendo difficile, è effettivamente migliorata e in molti casi l'impatto dei programmi di cooperazione si è fatto positivamente sentire. Quella che è venuta a mancare, negli ultimi tempi, è stata una sede di

confronto strategica tra i soggetti impegnati in Somalia, alla cui attivazione, come abbiamo sottolineato, vogliamo contribuire fattivamente.

C. Il tema della sostenibilità dei servizi e il futuro della cooperazione internazionale in Somalia

13. 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 questi settori. In Somalia questa problematicità si nutre dell'affatto peculiare situazione di mancanza di un ordinamento statale di riferimento.
14. Al tempo stesso sappiamo bene che 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 tra le macerie di una guerra mai realmente finita a partire dalla fine del 1990.
15. Se da una parte è opportuno assumere quello della sostenibilità come un nodo critico da impostare nell'ambito dei programmi di cooperazione, dall'altra questo non può essere fatto in modo rigido, né ignorando la situazione specifica del paese. In concreto, questo può significare l'assunzione di un approccio "olistico" al tema della sostenibilità, in base al quale il raggiungimento di questa viene fatto dipendere contemporaneamente da vari fattori, che costituiscono altrettanti ambiti prioritari del lavoro di cooperazione. Tali fattori sono tre e possono essere formalizzati come segue:
 - istituzionale: si tratta in questo caso di lavorare per rafforzare la capacità di gestione e di indirizzo delle strutture locali - che possono essere, ma non necessariamente ovunque sono - i distretti;
 - tecnico: si tratta in questo caso di conferire priorità alla formazione e riqualificazione del personale locale, anche al fine di accrescerne la credibilità presso le comunità locali e con l'intento, comunque, di metterlo nelle condizioni di assicurare continuità alla gestione dei servizi;
 - socio-economico: si tratta in questo caso al tempo stesso di ridurre il più possibile i costi di gestione dei servizi e di promuovere concretamente forme di *cost-sharing* degli stessi a livello comunitario.
16. 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.
17. La tipologia di interventi in Somalia dovrebbe essere articolata per obiettivi. Si avranno quindi interventi con obiettivi nel breve, nel medio e nel lungo periodo, ispirati però sempre dalle medesime finalità generali e, in particolare:
 - sostenere un processo di pacificazione nella società somala;
 - sostenere i gruppi sociali più vulnerabili e più difficilmente raggiungibili, anche perché - spesso - vengono soffocati dalla "ragnatela" politico-militare che tende a fare da filtro tra la comunità internazionale e la società somala;
 - sostenere i gruppi sociali e le categorie i cui interessi sono oggettivamente antitetici rispetto a quelli della guerra e dell'instabilità.
18. Il perseguimento di queste finalità richiede tempi lunghi, adattabilità ai mutamenti in corso dentro la società somala e flessibilità nella definizione e conduzione dei programmi. E' poi necessario prevedere strumenti adeguati per assicurare continuità all'impegno della comunità internazionale in Somalia. Ad esempio, per quanto riguarda la cooperazione dell'Unione Europea, un problema serio potrà essere costituito dalla non ratifica da parte somala della prossima Convenzione di Lomè. In questo caso andrebbe prevista una linea di bilancio specifica per fare fronte alle difficoltà obiettive di finanziamento dei programmi in Somalia che altrimenti verrebbero a crearsi.

D. Conclusioni

19. In questa nota abbiamo cercato di sintetizzare alcuni temi che meritano di essere approfonditi assieme dai diversi soggetti impegnati in Somalia. E' necessario istituire sedi di confronto o ridare vigore a quelle esistenti.
20. E' anche necessario impegnarsi per la definizione di una strategia di ricostruzione della Somalia che faccia tesoro della valutazione dei risultati e dell'impatto registrati finora dalla cooperazione internazionale. E' questo il senso del percorso che le ONG propongono ai loro interlocutori istituzionali e che potrà avere un momento significativo in un prossimo seminario europeo dedicato proprio alla ricostruzione della Somalia.