

Università degli Studi di Milano
Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche
XXIII Ciclo di Dottorato in Filosofia del Diritto
Curriculum Sociologia del Diritto
IUS/20



Tesi di Dottorato di Ricerca

Le Organizzazioni Non Governative nelle zone di guerra.

Il caso Israele-Palestina.

Tutor:

Chiar.mo Professor Realino Marra

Candidata:

Chiara Garri

Coordinatore del dottorato:

Chiar.mo Professor Paolo Di Lucia

A.A. 2009-2010

**Le Organizzazioni Non Governative nelle zone di guerra.
Il caso Israele-Palestina.**

INDICE

Introduzione p. 4

Capitolo Primo: Inquadramento concettuale delle Organizzazioni Non Governative

- 1.1 Brevi cenni introduttivi p.10
- 1.2 Organizzazioni Non Governative, cosa sono o cosa *non* sono? p.14
- 1.3.a La prospettiva “normativa”: lo status legale delle ONG p.19
- 1.3.b: La prospettiva normativa: lo status consultivo p.25
- 1.4 La questione della “legittimità” p.35
- 1.5 Organizzazioni Non Governative: buone o cattive? p.46
- 1.6 Considerazioni conclusive p.52

Capitolo Secondo: ONG e conflitto

- 2.1 Impostazione teorica p.55

- 2.2 ONG e Nazioni Unite, rapporto egualitario o subordinazione? p.60
- 2.3 Le interazioni tra Organizzazioni Non Governative e Stato, quali pericoli? p.69
- 2.4 Le Organizzazioni Non Governative e la dimensione locale del conflitto p.75
- 2.5 Organizzazioni Non Governative e la trasformazione dei conflitti, quale ruolo? Quali strumenti? p.83
- 2.6 Conclusioni p.97

Capitolo Terzo: Nodi gordiani dell'intervento delle ONG

- 3.1 Cenni introduttivi p.99
- 3.2 La dipendenza da finanziamenti pubblici p.101
- 3.3 ONG, strumenti di disimpegno p.116
- 3.4 *Unintended negative effects* p.122
- 3.5 Advocacy, quali difficoltà? p.133
- 3.6 Mediazione e facilitazione p.137

• 3.7 Accountability, quali destinatari? p.139

• 3.8 Conclusioni p.144

Capitolo Quarto: Conflitto Israelo-Palestinese e Organizzazioni Non Governative. Quali interazioni?

• 4.1 Cenni introduttivi p.146

• 4.2 Origini delle ONG in Israele e Palestina p.148

• 4.3 Le Organizzazioni Non Governative nella Prima Intifada (1987-1993) p.151

• 4.4 Prima e dopo Oslo p.161

• 4.5 La Seconda Intifada p.172

• 4.6 "Guerra globale al terrore", quali implicazioni per le ONG? p.180

• 4.7 Gli ultimi sviluppi della questione israelo-palestinese p.189

• 4.8 Considerazioni conclusive p.205

Conclusioni p.211

Riferimenti Bibliografici p.217

INTRODUZIONE

«A failure to take note of the world civic efforts of non state actors leaves one with only a partial picture of world affairs and thus presents an incomplete understanding of world politics itself»¹.

La mia ricerca muove dalla convinzione che la presenza delle Organizzazioni Non Governative sulla scena internazionale - controversa o auspicata, fondamentale o negletta - abbia contribuito in maniera decisiva ad un radicale mutamento dell'ordine politico tradizionale, con il potenziamento in particolare delle dinamiche democratiche di esso. Il crescente policentrismo che contraddistingue le organizzazioni politiche contemporanee, favorito da un processo di globalizzazione che ha portato al superamento del significato politico-sociale dei confini e pertanto della stessa centralità dello Stato quale vertice dei rapporti di potere, vede in tali organizzazioni la sua espressione più significativa.

Si assiste a quel fenomeno che Maria Rosaria Ferrarese ha incisivamente definito come "liquefazione" delle istituzioni: «la perdita di solidità si manifesta come caduta di "fisicità" del mondo, ossia come

¹ P. Wapner, *Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics*, «World Politics», Vol. 47, N. 3, 1995, p. 340.

abbattimento di barriere, caduta di ostacoli, superamento o porosità dei confini»².

La sfera non governativa ha avuto un ruolo essenziale nel modellare l'«articolazione multicentrica dell'ordine internazionale»³, divenendo al contempo un riferimento imprescindibile per la comprensione di quest'ultimo. Su tali premesse è maturata la decisione di approfondire il tema dell'intervento delle Organizzazioni Non Governative nelle zone di conflitto, con l'obiettivo in particolare di analizzare le peculiari dinamiche di interdipendenza che le hanno progressivamente legate agli altri attori sociali coinvolti in simili contesti.

Nel corso degli ultimi decenni tali organizzazioni hanno infatti abbandonato le originarie posizioni "minimaliste", ispirate ai principi dell'«umanitarismo» e della assoluta neutralità⁴, a favore di un'etica

² M. R. Ferrarese, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 55.

³ C. Teijo García, *Redes Transnacionales de Participación Ciudadana y ONG: Alcance y Sentido de la Sociedad Civil +Internacional*, in M. Revilla Blanco, *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2002, p. 225.

⁴ Spicca, tra le Organizzazioni Non Governative che mantengono tale impostazione, la Croce Rossa, come confermatomi da Conchi Villanueva, coordinatrice della Croce Rossa Spagnola, settore Medio Oriente, intervista del 29.11.2010.

«conseguenzialista» più decisamente orientata a valorizzare le implicazioni potenziali del proprio intervento. A dispetto dell'iniziale diffidenza nei confronti del settore non governativo, esse hanno acquisito così un ruolo decisivo nel panorama internazionale, giungendo ad essere unanimemente consacrate quale «*fifth estate*»⁵ della *governance* globale.

L'osservazione dell'intervento delle ONG in zone di conflitto, consentirà - riteniamo - di superare le visioni "statiche" del fenomeno non governativo, a favore d'una lettura volta a cogliere la dinamicità delle interazioni tra le istituzioni e le forze sociali attive sulla scena internazionale.

La tesi è articolata in quattro capitoli. Il primo sarà principalmente dedicato ad elaborare una cornice teorica nella quale meglio, o più opportunamente, inquadrare la genesi ed il ruolo delle Organizzazioni Non Governative. A tal scopo si approfondirà, in primo luogo, il contesto storico-politico che ne ha favorito l'origine ed il successivo affermarsi. Il crollo dell'Unione Sovietica e la fine della guerra fredda hanno profondamente mutato l'ordine politico globale e, con esso, le idee sulla sovranità di derivazione "westfaliana". Tali vicende sono state indubbiamente decisive per creare a vantaggio delle ONG nuovi orizzonti e nuove potenzialità,

⁵ M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, 2004, pp. 3 e ss..

trasformandole in particolare in interlocutrici “qualificate” degli attori tradizionali presenti sulla scena internazionale.

In secondo luogo, l’analisi si concentrerà sulle principali correnti di pensiero in materia di Organizzazioni Non Governative, nel tentativo di sviluppare una nozione unitaria d’un fenomeno sociale quasi sempre illustrato, al contrario, proprio a partire dai suoi caratteri proteiformi. A seguire, di tale nozione si cercherà di esaminare le implicazioni sul piano normativo, con particolare attenzione, da un lato, alla problematica a tutt’oggi irrisolta dello status legale internazionale delle ONG, e dall’altro alle origini dello status consultivo, unico riconoscimento giuridico - di fatto - ad esse fin qui riconosciuto a livello internazionale.

La questione della legittimità delle ONG, oggetto di accese controversie in ambito accademico, sarà tema di un paragrafo a parte nel quale si cercherà di illustrare e approfondire almeno le posizioni principali consolidate in materia. A conclusione del capitolo si darà sinteticamente conto delle più importanti obiezioni mosse alla crescente partecipazione politica delle ONG.

Muovendo da tali premesse teoriche, il secondo capitolo si concentrerà sui due profili primari dell’intervento delle Organizzazioni Non Governative nel conflitto: da un lato, il rapporto di interdipendenza che lega le Organizzazioni Non Governative agli altri attori del conflitto: e cioè (sulla scorta della distinzione avanzata da Waltz) Organizzazione delle Nazioni Unite, Stato e attori locali. A tal riguardo, ci si servirà della proposta di sintesi

tra prospettive d'analisi "individualistiche" e indirizzi invece di genere "strutturalistico" formulata da Colin Hay. Questo autore, rigettando ogni forma di contrapposizione netta tra *agency* e *structure*, arriva a delineare un modello sincretico che prospetta sostanzialmente un'interazione dinamica di esse. Dall'altro, si analizzeranno le modalità di intervento delle ONG nel conflitto e i principi che lo ispirano.

Il terzo capitolo sarà dedicato ad approfondire un altro aspetto essenziale ai fini, pensiamo, di un'analisi adeguata di tali organizzazioni: le zone d'ombra e le problematiche che ne hanno accompagnato l'evoluzione e pregiudicato, in diversa misura e sotto diversi profili, l'azione nelle zone di conflitto. A tal scopo si esamineranno in particolare le implicazioni della crescente dipendenza economica dai finanziamenti statali sull'autonomia organizzativa delle ONG, la strumentalizzazione di cui sono state di sovente oggetto da parte degli Stati (soprattutto in relazione alle inadempienze di essi nelle politiche sociali), le ricadute negative sul loro intervento, le difficoltà nel proseguire l'attività di *advocacy*, di mediazione e facilitazione, e in ultimo, la questione della *accountability*.

L'ultimo capitolo ripercorrerà la storia del conflitto israelo-palestinese dal punto di vista del tema oggetto della tesi, lo sviluppo e l'azione delle Organizzazioni Non Governative. L'analisi si concentrerà in particolare sulle vicende storiche e politiche che hanno esercitato un'influenza significativa nell'affermazione dei caratteri specificamente "non governativi" di tale

conflitto. In relazione a siffatti obiettivi, ci serviremo largamente delle risultanze di numerose interviste sottoposte a esperti e operatori del settore.

CAPITOLO PRIMO

Inquadramento concettuale delle Organizzazioni Non Governative

1.1 Brevi cenni introduttivi:

Ai fini dell'elaborazione di uno studio sulle Organizzazioni Non Governative (da qui a seguire ONG), appare necessario affrontare previamente alcune questioni di carattere teorico e generale ad esse collegate.

La *governance* globale avanza verso un crescente policentrismo, aumentano i centri di potere e conseguentemente, gli attori sulla scena internazionale, la sovranità degli Stati si frammenta a favore di soggetti non statali⁶ e in special modo, a favore delle ONG⁷.

⁶ L'uso del termine "*non-state actors*" che si farà nelle pagine a seguire, prescinde dalle assunzioni realiste dei teorici da cui è stato originariamente introdotto. Secondo chi scrive, infatti, non è condivisibile uno studio delle relazioni globali che teorizzi come uniche figure centrali Stato e istituzioni governative.

⁷ Manuel Castells, nei suoi scritti, riconduce la crisi degli Stati-nazione come entità sovrane, al crescente multilateralismo nel settore della politica estera, che ha contribuito in maniera decisiva a circoscrivere il potere statale a livello internazionale. M. Castells, *Il potere delle identità*, Edizioni Università Bocconi, Milano, 2008. M. Castells, *Volgere di Millennio*, Edizioni Università Bocconi, Milano, 2003. M. T. Kamminga, *The evolving status of NGOs under*

A tale proposito, taluni studiosi hanno parlato di «*perforation of state sovereignty*»⁸ che si inserisce nel processo di cambiamento strutturale dell'ordine legale e politico internazionale, caratterizzato dall'istituzionalizzazione dei poteri in sfere non più dominate dai soli Stati⁹.

Negli ultimi decenni, le Organizzazioni attive sul piano internazionale hanno assunto un ruolo chiave nel campo della *global governance* subentrando in misura sempre maggiore in settori che la dottrina tradizionale vorrebbe riservati alla competenza statale.

International Law: A threat to the Inter-State System? in P. Alston (a cura di), *Non State Actors and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 97 e ss..

⁸ A. K. Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 14. Analoga la posizione di C. Schreuer, *The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?*, «European Journal of International Law», Vol. 4, 1993, pp.447-471. John W. McDonald a tale proposito parla di crollo degli imperi, *Conflict Transformation and Historical Reconciliation Through Multi-Track Diplomacy*, in S. Kang, J. W. McDonald, C. Bae, *Conflict Resolution and Peace Building: The Role of NGOs in Historical Reconciliation and Territorial Issues*, Northeast Asian History Foundation, Seoul, 2009, p. 49. M. R. Ferrarese, *Le Istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁹ O. J. Sending, I. B. Neumann, *Governance to Governmentality: Analyzing Ngos, States and Power*, «International Studies Quarterly», Vol. 50, 2006, p. 651. A. Reinisch, *The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors*, in Alston P. (a cura di), *Non State Actors and Human Rights*, cit., pp 74-75.

Il settore non governativo ha infatti esteso il suo intervento ben oltre gli originari confini dell'*advocacy* in campo umanitario, partecipando significativamente all'attività delle istituzioni internazionali, venendone accolto, dopo un'iniziale diffidenza quale "interlocutore qualificato"¹⁰.

Ferrarese a tale proposito, compie una significativa distinzione tra *government* e *governance*, attribuendo a quest'ultima il passaggio ad una «modalità di governo aperta, inclusiva e accogliente. (...) Che ammette numeri e tipologie di attori molto più estesi di quelli tipici della democrazia rappresentativa»¹¹.

Si delinea pertanto un sistema di cooperazione rafforzata, che affranca attori, fino a quel momento "inefficaci" sul piano internazionale, riducendo contestualmente il potere delle *elites* statali¹². Il coinvolgimento di tali soggetti ha acquistato, secondo taluni, un valore cruciale, quasi imperativo nella

¹⁰ In totale contrasto con l'esclusione delle stesse che si perseguiva negli anni precedenti. V. Collingwood e L. Logister, *State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'*, in «Political Studies Review», Vol. 3, 2005, p. 175.

¹¹ M. R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010, p.56.

¹² W. M. Reisman, *Unilateral Action and the World Constitutive Process: the Special Problem of Humanitarian Intervention*, «European Journal of International Law», Vol. 11, 2000, pp. 17 e ss.. H. Cullen, K. Morrow, *International Civil Society in international law: the growth of NGO participation*, «Non State Actors and International Law», Vol. 1, 2001, pp. 7 e ss..

realizzazione di una politica globale democratica e inclusiva¹³. Taluni, a tale riguardo, hanno individuato nelle Organizzazioni Non Governative un modello ideale di partecipazione politica, intesa a cambiare il sistema politico, “incorporandovi” i valori della società e dei singoli individui¹⁴.

Alla luce di quanto sopra considerato, appare pertanto necessario predisporre una base teorica solida e ragionata sulla quale fondare l’analisi dell’impatto delle ONG nel contesto, più specifico, del conflitto Israelo-Palestinese. A tale scopo sarà indispensabile rispondere ad alcune domande in merito alla natura e alla struttura delle stesse.

Cosa si intende per Organizzazione Non Governativa? Su quali basi legali si fonda il ruolo delle ONG nel settore della *governance* internazionale? Come giustificare il potere che esercitano? Quali limiti, strutturali e non, l’azione delle ONG incontra e quali limiti le vanno posti?

¹³ J. M. Witte, W. H. Reinicke, T. Benner, *Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks*, «International Politics and Society», Vol. 2, 2000, tratto da http://www.fes.de/IPG/ipg2_2000/artwitte.html.

¹⁴ M. Revilla Blanco, *Zona Peatonal. Las ONG como Mecanismos de Participación Política*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2002, pp. 17 e ss..

1.2 Organizzazioni Non Governative, cosa sono o cosa *non* sono?

A dispetto dei molteplici tentativi del mondo accademico di inquadrarle concettualmente, le ONG rimangono “terra incognita” e controversa¹⁵.

Il carattere sommario e impreciso del termine ONG è stato oggetto di molteplici critiche che ne contestano l’essere una «*catch-all word*» per tutto ciò che non è governativo. Molti studiosi dell’area anglo-americana hanno elaborato espressioni alternative, senza giungere però ad alcun risultato decisivo, essendosi limitati essenzialmente a mettere in rilievo caratteristiche specifiche di alcune categorie di ONG, senza riuscire a fornirne un quadro più completo o più preciso¹⁶.

Di seguito si prenderanno in esame le singole componenti del termine ONG.

In *Non-Governmental Organizations in International Law*, Lindblom ha

¹⁵ Una panoramica assai completa delle innumerevoli definizioni elaborate è fornita da K. Martens, in *Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations*, «International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations», Vol. 13, 2002, pp. 277 e ss. Si veda anche A. C. Vakil, *Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs*, «World Development», Vol. 25, N. 12, 1997, pp. 2057-2070.

¹⁶ Tra gli altri, L. Gordenker, T. G. Weiss, *NGOs, the UN, and Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder, 1996.

tentato di “condensare” in un’unica definizione gli elementi comuni alle molteplici definizioni fornite dalla letteratura: organizzazioni, distinte da altre forme di azione collettiva, in quanto dotate di uno statuto e, auspicabilmente, di una struttura interna rappresentativa e democratica.

Non-governative, istituite cioè sulla base di iniziative private, libere, almeno formalmente, da ogni influenza e/o carica statale. Organizzazioni che, tra i propri membri, non includono rappresentanti governativi. Alcuni autori si spingono a subordinare la designazione di ONG alla completa indipendenza economica dagli Stati¹⁷.

Animate da uno spirito non-profit; contrapponendosi ad altri soggetti della scena internazionale, il cui obiettivo principale risiede nel profitto, le ONG destinano gli eventuali ricavi delle loro attività alle cause sostenute.

E, in ultimo, non violente, con riguardo ai mezzi adoperati per perseguire i propri scopi, e pertanto non assimilabili a organizzazioni di stampo criminale, movimenti di liberazione o gruppi terroristici¹⁸.

¹⁷ J. N. Rosenau, *NGOs and the fragmented authority in globalizing space*. Relazione presentata in occasione del Third Pan-European International Relations Conference and Joint Meeting with the International Studies Association, Vienna, Settembre 16-19, 1998. Vedasi, a tale proposito, il Capitolo III.

¹⁸ K. Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law* Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 36-52. Secondo Rosenau, il carattere non violento di tali Organizzazioni è decisivo nella delimitazione del concetto di ONG: «*The only exclusion*

Nel campo delle relazioni internazionali, in molti scorgono nelle ONG “attori sociali internazionali”, individuandone un ulteriore attributo nella non uni-nazionalità. Inizialmente, sulla scorta di quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, di cui in seguito, le ONG erano intese primariamente come organizzazioni internazionali. Secondo tali studiosi, infatti, le ONG sono per antonomasia «organizzazioni transnazionali» le cui attività travalicano i confini nazionali¹⁹.

«NGOS are organizations which cut across national boundaries»²⁰.

Taluni però ne contestano da un lato, il carattere eccessivamente circoscritto, che trascura le molteplici tipologie di ONG nazionali e locali, sviluppatasi nel corso degli anni. Dall’altro, l’incoerenza nel definirne i parametri di riferimento, secondo alcuni è sufficiente la partecipazione di membri di diverse nazionalità, per altri, che l’attività delle ONG si espliciti in più Stati.

Questo metodo di “disqualificazione”²¹ nel definire il concetto di ONG, enfatizzando cioè ciò che non sono piuttosto che individuarne le caratteristiche “positive”, è stato però accusato di riduzionismo. Alla luce di tali considerazioni,

[from NGOs] is that of organizations which openly advocate or engage in violence», in NGOs and the fragmented authority in globalizing space, cit..

¹⁹ Ibidem.

²⁰ B. M. Russett, *World Politics: A Menu for Choice*, Freeman, New York, 1996.

²¹ K. Martens, *Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations*, cit., p. 282.

molti studiosi auspicano che “un’etichetta positiva” si sostituisca a quella negativa di ONG o, perlomeno, che vi si attribuisca un nuovo e positivo contenuto: non più Organizzazioni Non Governative, dunque, ma, secondo la proposta di Judge, «Necessarie all’Organizzazione Governativa»²².

Taluni, infine, nel tentativo di delineare una prospettiva concettuale applicabile ad un settore così mutevole della società, hanno fatto ricorso a sottocategorie identificate tramite acronimi e sigle²³.

L’incapacità di raggiungere un accordo su quale definizione dare di tali organizzazioni, si risolve, secondo Fisher, nella tensione irrisolta tra quanti si concentrano sugli obiettivi verso i quali le ONG rappresentano un nuovo e alternativo canale e quanti ritengono che debba attribuirsi la medesima importanza allo studio dei mezzi adoperati a tali scopi. Che le ONG siano considerate insieme di individui che esercitano la «democratica arte dell’associazione» o impegnate in una lotta per il rispetto e il riconoscimento della dignità degli esseri umani, dipende grandemente da quale prospettiva si

²² A. Judge, *NGOs and civil society: Some realities and distortions. The challenge of “Necessary to Government Organizations” NGOs*, «Transnational Association», vol. 3, 1995, pp. 156-180.

²³ Ne sono un esempio le varie GONGOs (ONG supportate statalmente), DONGOs (ONG fondate esclusivamente su donazioni), QUANGOs (ONG “quasi” autonome).

adotta²⁴.

«Es difícil, pues, no concluir que detrás de un concepto tan profusa como heterogéneamente interpretado como es el de sociedad civil, no se esconde sino un intento por representar como unidad a un sujeto social fraccionado y diverso, cuyas señas de identidad sólo se pueden atrapar dentro de la definición del espacio en el que actúa, y que éste, a su vez, sólo puede acotarse previa delimitación de otro u otros espacios»²⁵.

²⁴ W. F. Fisher, *Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices*, «Annual Review of Anthropology», Vol. 26, 1997, p. 446.

²⁵ F. Vallespín, *Sociedad civil y «crisis de la política»*, «Isegoría», Vol. 13, 1996, p. 57.

1.3.a La prospettiva “normativa”: lo status legale delle ONG

Allo scopo di elaborare una definizione di Organizzazione Non Governativa fondata sull’indagine degli strumenti normativi a nostra disposizione, sarà necessario analizzare preliminarmente quanto previsto dai vari ambiti del diritto internazionale.

Ad oggi, tuttavia, la legislazione internazionale non ha ancora provveduto a delineare una cornice legale all’interno della quale ricondurre le Organizzazioni Non Governative, a dispetto del loro crescente coinvolgimento e potere nel campo della politica “globale”²⁶. La questione dello *status* di tali Organizzazioni, benché dibattuta sin dagli inizi del secolo scorso, non ha ancora trovato una risposta chiara.

In considerazione di ciò, un approccio “induttivo” che fondi le proprie

²⁶ Ad esclusione della Croce Rossa Internazionale che gode di uno status particolare rispetto alle altre organizzazioni internazionali. Le Convenzioni di Ginevra riconoscono in capo al Comitato Internazionale della Croce Rossa una serie di poteri particolarmente significativi. La Risoluzione GA 45/6 del 1990 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha attribuito al Comitato Internazionale della Croce Rossa lo status di osservatore. P. Alston, *The ‘Not a Cat’ Syndrome: Can the International Human Rights Regime Accomodate Non State Actors?* in P. Alston (a cura di), *Non State Actors and Human Rights*, cit., p. 28. Si veda anche B. Seary, *The Early History: From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference*, in P. Willets (a cura di), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the U. N. System*, The Brookings Institution, Washington, 1996

conclusioni sulla base di quanto osservato nella normativa e nella prassi risulterà il più indicato ai fini della nostra riflessione.

Il tema del *legal status*²⁷ e della codificazione dello status delle organizzazioni internazionali fu affrontato originariamente dagli studiosi dell'*Institut de Droit International* a Parigi e a Madrid, ai primi del '900²⁸.

Nel 1923, a seguito di numerose consultazioni, l'Istituto propose una bozza di convenzione sulla personalità giuridica delle associazioni internazionali. Tali associazioni venivano definite: «organizzazioni private non profit», aperte a membri di diversi paesi e animate da uno «scopo internazionale».

La Convenzione prevedeva l'istituzione di una Commissione permanente presso la quale le associazioni avrebbero dovuto registrarsi e il diritto, in caso di controversie, di presentare istanza davanti alla allora Corte Permanente di Giustizia Internazionale:

²⁷ La nozione di status legale risulta preferibile a quella di personalità giuridica, ai fini dell'analisi che si intende sviluppare nel presente paragrafo. I confini del concetto di «*international legal personality*» infatti, non sono tuttora chiariti e ad oggi sono oggetto di accese controversie.

²⁸ S. Charnovitz, *Nongovernmental Organizations and International Law*, «The American Journal of International Law», Vol. 100, 2006, p. 356. K. Martens, *Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations*, cit., p. 275.

«Are deemed to be international within the context of the present Convention those associations of a private character which are accessible under the conditions laid down by their Articles of Association to subjects and joint bodies of several countries and which pursue, without any profit motive, an objective of international interest. (...) International Associations shall be officially registered and notified. To this end there shall be set up in Brussels a Permanent Commission. (...). Any differences which may arise between two or more international associations (...) shall be brought at the instance of the most diligent party before the permanent Commission in Brussels which shall pronounce judgment as adjudicator and arbitrator»²⁹.

A detta Convenzione, mai adottata, fece seguito una ulteriore proposta, sempre redatta dall'*Institut de Droit International*, avente ad oggetto le *conditions d'attribution d'un statut international à des associations d'initiative privée*; anche in questo caso, però, la bozza non venne accolta dagli Stati³⁰.

Nel 1991 con l'entrata in vigore della *European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations* si intravide un progresso, ancorché limitato, nel processo di

²⁹ *Draft Convention Relating to the Legal Position of International Associations*, Institut de Droit International, tratto da <http://www.uia.org/legal/app45.php>.

³⁰ A. K. Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, cit., pp. 43-44.

codificazione dello status delle ONG. Malgrado, di fatto, la Convenzione si limitasse a stabilire che la personalità acquisita in base alla normativa di uno Stato membro dovesse essere riconosciuta anche sul territorio degli altri Stati. A tale considerazione si aggiunge poi il fatto che, ad oggi, la Convenzione è stata firmata da un numero molto ridotto di Stati Membri.

Tale convenzione definiva in modo sistematico la nozione di ONG, stabiliva che venisse riconosciuta in ogni Stato aderente la personalità legale delle organizzazioni aventi la propria sede principale in uno degli Stati membri e attribuiva ad essi la potestà esclusiva relativamente alla determinazione dei presupposti necessari al riconoscimento della personalità giuridica³¹:

«This Convention shall apply to associations, foundations and other private institutions which satisfy the following conditions: have a non-profit making aim of international utility; have been established by an instrument governed by the internal law of a

³¹ M. T. Kamminga, *The evolving status of NGOs under International Law: A threat to the Inter-State System?* in P. Alston (a cura di), *Non State Actors and Human Rights*, cit., pp. 98 e ss..
M. T. Kamminga, *What makes an NGO "legitimate in the eyes of states?",* in A. Vedder (a cura di), *Ngo involvement in International Governance and Policy. Sources of Legitimacy*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, Leiden-Boston, p. 179. D. Smith, *Legal status of International Ngos in Europe*, tratto da <http://www.uia.org/legal/app36.php>.

Party; carry on their activities with effect in at least two States and have their statutory office in the territory of a Party and the central management and control in the territory of that Party or of another Party»³².

Un ulteriore passo avanti nella codificazione è stato rappresentato dall'elaborazione tra il 2002 ed il 2003 dei *Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organisations in Europe*. Benché non vincoli gli Stati Membri, limitandosi a raccomandare la "implementazione" dei principi in esso contenuti, questo documento fornisce comunque un'interessante prospettiva sulle diverse posizioni degli Stati in materia di Organizzazioni Non Governative:

«1) *NGOs are essentially voluntary self-governing bodies and are not therefore subject to direction by public authorities.*

2) *NGOs encompass bodies established by individual persons (natural and legal) and groups of such persons. They may be national or international in their composition and sphere of operation.*

³² *European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations*, adottata il 24/04/1986, entrata in vigore il 1/01/1991. Tratto da <http://www.uia.org/legal/app411.php>.

3) *NGOs are usually organisations which have a membership, but this is not necessarily the case.*

4) *NGOs do not have the primary aim of making a profit. They do not distribute profits arising from their activities to their members or founders, but use them for the pursuit of their objectives.*

5) *NGOs can be either informal bodies or organisations which have legal personality»³³.*

I *Fundamental Principles* hanno tentato di supplire alle lacune lasciate dalla Convenzione del '91 in merito alla registrazione delle ONG, delineando alcuni criteri di riferimento, subordinandola all'approvazione statale ed individuando i casi specifici in cui debba essere rifiutata.

Da notare l'assenza di riferimenti alla "democraticità" dell'organizzazione, altrettanto rimarchevole, l'incoraggiamento nell'*Explanatory Memorandum*, ad una *self-regulation* delle ONG, chiamate a presentare, al fine di garantire la trasparenza del loro operato, un report

³³ *Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organisations in Europe*, adottati in occasione degli incontri multilaterali di Strasburgo, tenutisi nei giorni 19-20/11/2001; 20-22/03/2002; 05/07/2002. Tratto da http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/civil_society/basic_texts/Fundamental%20Principles%20E.asp.

annuale che renda conto delle attività svolte e dei fondi ricevuti. Particolarmente significativa, d'altro lato, l'esplicita previsione della libertà delle ONG di contrapporsi alle politiche statali e di perseguirne, con la propria azione, il cambiamento.

Dall'osservazione della legislazione internazionale in materia di Organizzazioni Non Governative emerge un vuoto normativo piuttosto significativo in materia di personalità legale, colmato solo parzialmente dai tentativi di codificazione susseguitisi a partire dal secolo scorso.

1.3.b: La prospettiva normativa: lo status consultivo

Ad oggi le ONG si vedono negata la possibilità di ottenere un riconoscimento giuridico a livello internazionale, con la sola eccezione dello status consultivo presso le istituzioni internazionali³⁴.

³⁴ «Domestically, it may be called "registration", at the international level it may be called "accreditation", "participatory status", or "consultative status".», M. T. Kamminga, *What makes an NGO "legitimate in the eyes of states?"*, cit., p. 192. L' Enciclopedia di Diritto Pubblico Internazionale, alla voce «Non-Governmental Organizations» rileva: «If an NGO is granted consultative or observer status by an IGO, it simultaneously acquires a certain international legal

A tal proposito, una menzione particolare merita l'articolo 71 della Carta delle Nazioni Unite che contiene il primo riferimento normativo alle Organizzazioni Non Governative. L'articolo 71 formalizzò gli *arrangements* che prima d'allora avevano regolato il rapporto tra la League of Nations e le ONG³⁵.

È importante ricordare che, in tale circostanza, furono le stesse ONG ad esercitare pressioni affinché l'articolo 71 venisse adottato, al fine di garantirsi uno status ufficiale. Alcuni esperti, tuttavia, non vi lessero un progresso ma anzi una riduzione dei settori nei quali le ONG potevano essere consultate, limitati al solo campo economico e sociale di competenze del Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC)³⁶:

status», H. H. K. Rechenberg in *Encyclopedia of Public International Law*, R. Bernhardt (a cura di), Vol. 3, Amsterdam, 1997, pp. 612-618.

³⁵ B. Seary, *The Early History: from the Congress of Vienna to the San Francisco Conference*, in P. Willets (a cura di), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the U. N. System*, The Brookings Institution, Washington, 1996, pp. 25 e ss..

³⁶ Si veda Bertram Pickard in *Article 24 of the League of Nations and its Interpretation*, riportato da S. Charnovitz, *Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance*, «Michigan Journal of International Law», Vol. 18, 1996-1997, p. 285. R. Brett, *The Role and Limits of Human Rights Ngos at the United Nations*, «Political Studies», Vol. 28, 1995, pp. 100 e ss..

«The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned»³⁷.

L'articolo 71 non precisa quale definizione si debba dare del termine "ONG", a ciò si provvede due anni dopo, in occasione della revisione dei *Consultative Arrangements*:

«Any international organization which is not created by intergovernmental agreement shall be considered as a non-governmental organization (...)»³⁸.

³⁷ *Charter of the United Nations*, firmata il 26/06/1945 a San Francisco, a conclusione della United Nations Conference on International Organization, entrato in vigore il 24/10/1945. Tratto da <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>.

³⁸ E/RES/288(X), *Review of Consultative Arrangements with Non-Governmental Organisations*, 27/02/1950. Tratto da <http://www.un-documents.net/1296.htm>.

Una definizione più accurata è fornita dalla Risoluzione che attualmente disciplina i rapporti di consultazione del Consiglio Economico e Sociale con le ONG:

«1) The aims and the purposes of the organization shall be in conformity with the spirit, purposes and principles of the UN Charter,

2) the organization shall be of recognized standing within the particular field of its competence or of a representative character,

3) the organization shall have established headquarters with an executive officer,

4) the organization shall have a democratically adopted constitution,

5) the organization shall have representative structure with appropriate mechanism of accountability to the members (...).»³⁹.

La Risoluzione del 25 Luglio 1996 apportò vari cambiamenti, tra i più

³⁹ *«Any such organization that is not established by a governmental entity or intergovernmental agreement shall be considered a non governmental organization for the purpose of these arrangements, including organizations that accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization».* E/RES/1996/31, *Consultative Relationship between the United Nations and Non-Governmental Organizations*, 25/07/1996. Tratto da <http://www.un-documents.net/1996-31.htm>.

significativi ricordiamo la modifica della disposizione che stabiliva che l'organizzazione dovesse rappresentare: «*a substantial proportion of the organized persons within the particular field in which it operates*». La Risoluzione eliminò inoltre la preferenza per le organizzazioni di livello internazionale rispetto a quelle nazionali, prevista dalla Risoluzione del 1950; formalizzò la prassi della sospensione e del ritiro dello status consultivo e introdusse i requisiti di una costituzione democratica e di una struttura rappresentativa.

Tale ultima modifica riflette le crescenti preoccupazioni che si svilupparono nei primi anni '90 relativamente alla legittimazione e alla responsabilità delle ONG (di cui si tratterà in seguito). Detta Risoluzione accanto alla partecipazione delle ONG all'ECOSOC, autorizzò altresì la possibilità di consultazione tra ONG accreditate e Segretariato ONU, prevedendo inoltre la possibilità che fossero loro commissionati studi di settore⁴⁰.

Le previsioni dell'articolo 71 furono poi riprese e ampliate nell'atto di

⁴⁰ E/RES/1996/31, *Consultative Relationship between the United Nations and Non-Governmental Organizations*, 25/07/1996. Tratto da <http://www.un-documents.net/1996-31.htm>. Per un esame approfondito della normative inerente lo status legale delle ONG sul piano internazionale si veda P. Van Den Bossche, *Regulatory Legitimacy of the role of NGOS in global governance: Legal Status and accreditation*, cit., pp. 135 e ss.. P. Willets, *Consultative Status for NGOS at the United Nations*, in P. Willets (a cura di), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the U. N. System*, cit., pp. 37 e ss..

istituzione dell'UNESCO:

«The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization may make suitable arrangements for consultation and **co-operation** [grassetto aggiunto] with non-governmental international organizations concerned with matters within its competence, and may invite them to undertake specific tasks. Such co-operation may also include appropriate participation by representatives of such organizations on advisory committees set up by the General Conference»⁴¹.

Nel 1951 il Consiglio d'Europa affrontò a sua volta la questione dei rapporti con le ONG, individuando due modalità di consultazione delle stesse: *participatory status* per le organizzazioni internazionali e *partnership* per quelle nazionali. Curiosamente, la Risoluzione non conteneva alcuna definizione del termine ONG e solo alcune condizioni generali erano dettate nel preambolo in merito all'attribuzione dello status consultivo⁴².

⁴¹ Articolo XI, della *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. Tratto da http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/UNESCO_E.PDF.

⁴² Res(51)30F *Relations with the International Organisations, both Intergovernmental and Non-Governmental*, adottata il 3/05/1951.

Nel 1998 e successivamente nel 2003, il Consiglio d'Europa ha modificato la normativa, limitando le possibilità di coinvolgimento delle ONG al solo *participatory status* e rendendolo accessibile alle sole organizzazioni internazionali:

«Participatory status may be granted by the Council of Europe to INGOs:

a. which are particularly representative in the field(s) of their competence, fields of action shared by the Council of Europe;

b. which are represented at European level, that is to say which have members in a significant number of countries throughout greater Europe;

c. which are able, through their work, to support the achievement of that closer unity mentioned in Article 1 of the Council of Europe's Statute;

d. are capable of contributing to and participating actively in Council of Europe deliberations and activities;

e. which are able to make known the work of the Council of Europe among European citizens»⁴³.

⁴³ Res(2003)8, *Participatory Status for International Non-Governmental Organisations with the Council of Europe*; Res(2003)9, *Status of Partnership between the Council of Europe and National Non-governmental organisations*, entrambe adottate il 19/11/2003. Tratte da <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=88953&Site=CM>.

Le norme contenute nell'articolo 71 costituirono un parametro fondamentale di riferimento nella redazione di documenti adottati successivamente da altre organizzazioni internazionali e non.

Nel 1971 l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) adottò gli *Standards on Cooperative Relations between the OAS and the United Nations, its Specialized Agencies, and other National and International Organizations*, poi seguite nel 1999, dalle linee guida per la partecipazione di organizzazioni della società civile alle sue attività. Le linee guida introducono il termine «*civil society organizations*», una nozione più ampia rispetto a quanto previsto nel 1971, che comprende «*any national or international institution, organization or entity*»⁴⁴.

Nel 2001, la costituzione dell'Unione Africana istituì un Consiglio Economico, Sociale e Culturale, composto da rappresentanti dei diversi gruppi sociali e professionali degli Stati Membri⁴⁵.

In conclusione, da quanto risulta dalla analisi degli strumenti legali internazionali, le ONG sono tenute a rispondere alle diverse leggi nazionali,

⁴⁴ *Guidelines for the Participation of Civil Society Organization in OAS Activities*, OAS Permanent Council, CP/Res. 759 (1217/99), tratto da <http://www.civil-society.oas.org/Permanent%20Council/CP-RES-759.htm>.

⁴⁵ «*The Economic, Social and Cultural Council shall be an advisory organ composed of different social and professional groups of the Member States of the Union*». Tratto da http://www.africa-union.org/root/au/Aboutau/Constitutive_Act_en.htm.

risentendo pertanto delle differenti politiche in materia⁴⁶. Una siffatta molteplicità di contesti legali di riferimento ha generato e genera tutt'oggi innumerevoli difficoltà per le ONG che operano nella sfera internazionale, in particolar modo qualora l'azione dell'organizzazione superi i confini dello Stato di "origine" ricadendo in una ulteriore giurisdizione nazionale e trovandosi così a dover sottostare ad una diversa e talvolta confliggente normativa.

La ragione che spinge gli Stati ad affrontare potenziali conflitti interstatali, scatenati dalla mancata elaborazione di un concetto condiviso di *legal status*, può facilmente ricondursi al timore, da essi nutrito, di perdere la possibilità di esercitare il proprio controllo su dette organizzazioni.

Esempio lampante di un simile atteggiamento statale nei confronti delle ONG è rappresentato da quanto accade, mentre si scrive, in Israele. La *Knesset* sta infatti vagliando il secondo progetto di legge che prevede la chiusura o l'impossibilità di registrarsi per le ONG sospettate di fornire informazioni ai tribunali internazionali che stanno conducendo inchieste relative alle violazioni del diritto umanitario internazionale e ai crimini di

⁴⁶ Per una rassegna delle differenti normative si veda, tra gli altri, K. Martens, *Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations*, cit., p. 276.

guerra di cui sono accusati comandanti o ufficiali israeliani⁴⁷.

Ben si comprende pertanto quale importanza possa avere, ai fini delle politiche di determinati Stati, mantenere uno stretto controllo sulla normativa in materia di Organizzazioni Non Governative.

Taluni vedono nella creazione di un sistema comune di cooperazione tra ONG e istituzioni internazionali, fondato su una piattaforma di requisiti condivisi, un passo avanti verso il riconoscimento di uno status legale internazionale a tali Organizzazioni ed il conseguente superamento degli ostacoli che, al momento attuale, le ONG si trovano a dover affrontare.

Un sistema comune garantirebbe altresì la possibilità di liberare il riconoscimento dello status legale delle ONG da meccanismi eccessivamente politicizzati, monopolizzati dagli Stati, a favore di procedure incentrate piuttosto sulla competenza e sulla expertise delle ONG⁴⁸.

Analoga proposta è stata presentata nel 2004 dal *Panel of Eminent*

⁴⁷ Si vedano <http://www.jnews.org.uk/news/israeli-law-proposal-outlaw-organisations-reporting-on-violations> e da <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-146401-2010-05-27.html>.

⁴⁸ «The bodies for granting consultative status and accreditation are usually composed by state representatives, and whether organisations are granted or denied access sometimes depends more on where they are based and which states are represented in the organ (...), then on to what extent they meet the formal requirements». A. K. Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, cit., p. 522.

Persons on United Nations-Civil Society Relations che auspicava che le procedure di *accreditation* presso le Nazioni Unite tornassero ad allinearsi al loro scopo originario, e cioè la costituzione di un rapporto privilegiato e di fiducia scevro da implicazioni e vincoli politici e fondato piuttosto sulle effettive competenze delle ONG in questione⁴⁹.

1.4 La questione della “legittimità”

Ormai da diversi decenni, le ONG hanno assunto il ruolo di “attrici” nell’arena internazionale, sempre più coinvolte nel campo della politica internazionale e dei processi decisionali del settore. Tale crescente influenza in ambiti, un tempo di stretta competenza delle autorità statali o internazionali, mette in discussione la tradizionale ottica “westfaliana” di divisione dei poteri a livello sovranazionale.

Alla luce di ciò, e ai fini dello studio che si vuole qui proporre, si tenterà di dare una risposta alle domande che ci siamo posti nell’introduzione, adottando una visione c.d. post-nazionale.

⁴⁹ A58/817, *Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, 11/06/2004, tratto da <http://www.un.org/reform/civilsociety/panel.shtml>.

I sostenitori di tale prospettiva ritengono le istituzioni nazionali inadeguate a gestire questioni che, per la loro complessità e trasversalità, si pongono al di fuori dei confini democratici statali, auspicando pertanto la creazione di un sistema di «*global cosmopolitan, rather than state-based, democracy*» nel contesto del quale le ONG giocherebbero un ruolo fondamentale nel garantire una democrazia pluralista, in una dimensione di cooperazione e complementarità⁵⁰. Analoghe considerazioni sviluppa Jürgen Habermas che considera le ONG:

«forza legittimante del procedimento democratico [che] non deriverà più soltanto, e neppure soprattutto, dalla partecipazione e dalla manifestazione della volontà, bensì dalla generale possibilità di accedere (...). Istituzionalizzare per esempio la partecipazione ai negoziati internazionali di organizzazioni non governative può significare accrescere la

⁵⁰: «*Democracy (...) can only be adequately entrenched if a division of power and competencies is recognised across different levels of political interaction and interconnectedness. Such an order must embrace diverse and distinct domains of authority, linked both vertically and horizontally*», D. Held, *Democracy and the International Order*, in D. Archibugi, D. Held (a cura di), *Cosmopolitan Democracy: an agenda for a New World Order*, Cambridge Polity Press, 1995, pp. 114-134. Un'opinione contrastante viene presentata da Kenneth Anderson in *The Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society, The Ottawa Convention on Banning Landmines*, «*European Journal of International Law*», Vol. 11, 2000, pp. 91-120 (vedasi al paragrafo 1.5).

legittimazione del procedimento nella misura in cui si riesca a rendere più trasparenti alle sfere pubbliche nazionali i processi decisionali transnazionali del livello mediano, riagganciandoli ai processi decisionali di questi livelli inferiori»⁵¹.

Nel paragrafo si approfondirà la questione della legittimità dell'intervento e dell'azione delle Organizzazioni Non Governative⁵². Della

⁵¹ J. Habermas, *La Costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1999, pp. 99 e ss.. Si veda anche Marisa Revilla Blanco: «*Cuando se habla del significado político de las ONG, de lo que supone, en definitiva, su incorporación como acción política a los sistema democráticos, el énfasis se coloca en la potencial ampliación de la esfera de acción de los ciudadanos, (...). Es decir, se subraya (...) la apertura de un espacio de autoorganización de la sociedad que (...) ponga en marcha acciones políticas que contribuyan a producir una nueva forma de unión entre sociedad y política*», in *Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2002, p. 26. P. C. Schmitter, T. Karl, *Qué es y qué no es la democracia?*, «Sistema», Vol. 116, 1993, p. 22.

⁵² Vedi, tra gli altri, V. Collingwood e L. Logister, *State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'*, in «*Political Studies Review*», cit., p. 176. Per completezza va inoltre riportata la posizione "scettica" di taluni autori in merito alla legittimità quale requisito fondante dell'azione delle ONG, «*Because of the democratic deficit in international law, resulting from both the rules on the representation of populations and from globalisation, diverse and conflicting (...) opinions and concerns of different groups are needed (...). The criticism often heard about NGOs [with regard to legitimacy deficiency] thus loses some of its relevance*», in A. K. Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, cit..

nozione di legittimazione sono state date due principali definizioni: empirica o descrittiva e normativa o prescrittiva.

Il concetto empirico o descrittivo è stato teorizzato, in relazione alla legittimità del potere e delle autorità nazionali, da Max Weber e Jürgen Habermas⁵³

In *Economia e Società*, Weber prende in esame la società politica, soffermandosi sulla nozione di “potere” e distinguendolo in diverse categorie: potere tradizionale, carismatico e razionale; Jens Steffek riprendendo il concetto di potere razionale, lo sviluppa in questi termini:

«I highlight the deliberative potential of this approach. In my view, legal-rational governance means an institutionalization of rational communication about means, ends and values. This is, I conclude, in everyday practice the prevailing mechanism of legitimation. (...) Legitimacy is the phenomenon that a social order enjoys “the prestige of being considered binding”. In this case the social scientist investigates the specific empirical motives for this belief. (...). It does not aim to privilege certain social arrangements over others and as such is a “value free” concept. Contrary to the normative variant, legitimacy only reports an attitude held by individuals or groups towards domination.(...).The role of norms has shifted significantly. (...), they have become a sort of “independent variable” in a causal relationship,

⁵³ M. Weber, *Economia e Società, Economia e tipi di comunità*, Vol. II, Edizioni di Comunità, Milano, 1981, p. 35.

*a motivation for social action»*⁵⁴.

La legittimazione è dunque una nozione «*value free*» che deriva dal consenso, «*virtual rational assent*», ottenuto all'interno di un «*discursive process of legislation*»⁵⁵.

Malgrado riconosca l'utilità di un concetto di legittimazione fondato su un consenso solo "virtuale" e non effettivo, estremamente difficile da ottenere nel campo delle ONG, Anton Vedder ritiene comunque pericoloso sganciare la nozione di legittimità delle ONG dall'aspetto della giustificazione morale (si veda in seguito). Una concezione di legittimazione priva di connotazione morale potrebbe infatti arrivare a riconoscere come legittime, organizzazioni quali il Ku Klux Klan, qualora sostenute da un consenso virtuale e razionale⁵⁶.

Vanno altresì ricordati tra gli autori che hanno adottato un approccio empirico: Hugo Slim e Thomas Franck, il primo definisce la legittimità:

⁵⁴ J. Steffek, *The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach*, «European Journal of International Relations», Vol. 9, 2009, pp. 251 e ss..

⁵⁵ «*Legitimacy is created by the fact that negotiators have consented to a rule for the same reasons*», A. K. Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, cit., p. 28.

⁵⁶ A. Vedder (a cura di), *Ngo involvement in International Governance and Policy. Sources of Legitimacy*, cit., pp. 201 e ss..

«the particular status with which an organisation is imbued and perceived at any given time that enables it to operate with the general consent of peoples, governments, companies and non-state groups around the world»⁵⁷.

Il secondo, nei suoi scritti, parla di: *«Legitimacy is used here to mean that quality of a rule which derives from a perception on the part of those to whom it is addressed that it has come into being in accordance with right process»⁵⁸.*

Per converso, la nozione normativa o prescrittiva della legittimità si articola sotto più profili⁵⁹: la legalità, la giustificazione morale, e la

⁵⁷ H. Slim, *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations*, relazione presentata al Consiglio Internazionale on Human Rights Policy, International Meeting on Global Trends and Human Rights – Before and after September 11, January 10-12 2002, tratto da <http://www.jha.ac/articles/a082.htm>, p. 7.

⁵⁸ T. M. Franck, *Legitimacy in the International System*, «The American Journal of International Law», Vol. 82, 1988, p. 706.

⁵⁹ «A multi-layered concept» in D. Beetham, *Max Weber and the Legitimacy of the Modern State*, «Analyse & Kritik», Vol. 13, 1991, p. 42.

rappresentatività⁶⁰, e cioè, rispettivamente, conformità alle regole, che tali regole siano espressione di un principio riconosciuto e pertanto giustificato e giustificabile e, in ultimo, che l'autorità sia rappresentativa e goda del consenso di quanti rappresenta.

Prima di proseguire si rende però necessaria una puntualizzazione: tali criteri, concepiti sulla base delle caratteristiche degli Stati nazionali, dovranno essere adattati e "calibrati" in relazione alle peculiarità dell'oggetto di studio, dal momento che un'applicazione acritica e diretta andrebbe incontro a molteplici difficoltà. Tale considerazione nasce dalle sostanziali differenze tra Stati e ONG.

I requisiti di legalità e giustificazione morale dovranno necessariamente essere riconsiderati alla luce del fatto che le ONG non agiscono in un unico contesto, muovendosi in più sistemi culturali e legali⁶¹.

Anche per quanto concerne il criterio della rappresentatività sarà

⁶⁰ Rispettivamente: «*Regulatory aspect*», «*Morally normative aspect*» e «*Social aspect*». Secondo la ricostruzione di Vedder, legalità e rappresentatività devono considerarsi subordinate alla giustificazione morale, essendo funzionali alla sua tutela e realizzazione; in *Ngo involvement in International Governance and Policy. Sources of Legitimacy*, cit. pp. 7-9.

⁶¹ A tale riguardo si veda Vedder: «*Legitimacy criteria are explicitly tailored to national government. (...) The criteria for legitimacy entail a significant socio-historical component, which may easily go unquestioned as long as legitimacy is reflected on in relation to national governments. (...) Problems may arise because of cultural and conventional differences.*», *Ibidem* p. 8.

necessario considerare che le ONG non sono soggette ai medesimi vincoli e controlli procedurali ai quali devono sottoporsi gli Stati che vogliono definirsi legittimati democraticamente, né d'altro lato, al contrario degli Stati, rappresentano «il corpo politico nella sua interezza»⁶², ma comunità e istanze particolari.

Alla luce di quanto appena considerato, fonte di numerose delle critiche mosse alle ONG da diversi membri del mondo accademico e politico, diversi studiosi hanno rilevato la necessità di comprendere nel concetto di legittimazione alcuni ulteriori criteri “correttivi” al fine di darne una definizione quanto più possibile completa e rispondente alle esigenze di studio⁶³.

Tra gli altri si veda Iain Atack, che individua due tipologie di criteri: *formal-procedural* all'interno del quale riconduce *representativeness* e *distinctive values* e *substantive-purposive* a sua volta articolato in *effectiveness* e

⁶² T. R. Frantz, *The role of NGOs in the strengthening of civil society*, «World Development», Vol. 15, 1987, p. 122.

⁶³ «To get a more nuanced picture of INGOs' activities (...) we need to look in greater depth at how INGOs operate, and how their changing roles and practices affect their legitimacy. (...). The strength of a framework is the recognition that diverse factors, ranging from organisational structures to outcome-related issues such as performance and expertise are important aspects of INGOs' legitimacy claims», V. Collingwood, L. Logister, *State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'*, cit., pp. 186-187.

*empowerment*⁶⁴.

Eloquente il fatto che lo stesso Atack concluda le sue riflessioni sottolineando il carattere strettamente prescrittivo di tali requisiti, riconoscendone apertamente la difficile applicazione nel concreto.

Edwards e Hulme a loro volta propongono una diversa suddivisione facendo riferimento ai criteri di *performance and accountability*. Va rilevato che dalla ricostruzione di tali autori il valore dell'efficienza risulta ancorato ad un piano meramente teorico⁶⁵.

Da ricordare anche Alan Hudson che sviluppa la nozione di legittimazione attraverso «*chains of accountability*» verso "l'alto", donatori e

⁶⁴ «*Representativeness as a criterion involves (...) transparency, accountability and participation*»; «*The values of solidarity and voluntarism provide a distinctive source of NGO legitimacy, providing moral justification for their role*»; «*Efficiency [is to be measured] in terms of program delivery*»; «*A participatory methodology is the key to ensure (...) empowerment. NGOs seem particularly appropriate as vehicles of empowerment*». I. Atack, *Four Criteria of Development Ngo Legitimacy*, «*World Development*», Vol. 27, 1999, pp. 858-862.

⁶⁵ M. Edwards, D. Hulme, *Non-Governmental Organizations Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, Earthscan, 1995, London, p. 11. «*The concept of accountability –the means by which individuals and organizations report to a recognised authority and are held responsible for their actions- is a crucial component of claims to legitimacy*». M. Edwards, D. Hulme, in *Too close to comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations*, «*World Development*», Vol. 24, 1996, p. 967.

“corpo istituzionale” delle ONG, e verso “il basso”, strutture partner locali⁶⁶.

Anton Vedder si discosta da questa prospettiva : «*Legitimacy (...) goes beyond accountability and responsibility. (...) Legitimacy, therefore, seems to transcend answerability*»⁶⁷.

Sotto questo profilo, particolarmente significativa è l'analisi presentata da Hugo Slim in occasione del Consiglio Internazionale *On Human Rights Policy* del 2002, secondo la quale la legittimazione troverebbe il suo fondamento in un insieme di fattori: il fondamento morale dei valori che animano l'organizzazione, le manifestazioni di supporto, derivino esse dal numero di membri, da finanziamenti o dai beneficiari stessi dell'attività della ONG, la relazione diretta con tali beneficiari e la “competenza” che ne consegue, l'efficacia dell'azione dell'organizzazione e, in ultimo, la fiducia, la

⁶⁶ A. Hudson, *Making the connection: legitimacy claims, legitimacy chains and northern NGOs' international advocacy*, in D. Lewis, T. Wallace (a cura di), *After the 'new policy agenda'? Non-governmental organisations and the search for development alternatives*, Kumarian Press, West Hartford, 2000.

⁶⁷ A. Vedder, *Ngo involvement in International Governance and Policy. Sources of Legitimacy*, cit. p. 10. Si veda Hugo Slim: «*legitimacy and accountability are not the same thing, but they are closely related.*» in *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations*, cit., p. 7.

credibilità e la reputazione di cui gode⁶⁸.

I capitoli successivi saranno dedicati all'analisi della cornice all'interno della quale agiscono le Organizzazioni non Governative, con particolare attenzione all'effettiva applicabilità ad essa delle conclusioni tratte sul piano del dibattito teorico.

⁶⁸ «Their moral recognition must therefore be argued from first principles. (...). Most powerful form of tangible support for a human rights organisation comes if it has the strong support of the people whose rights it is trying to protect and to realise. (...). Similarly, if an NGO has an extensive and representative membership, their legitimacy is enhanced considerably because they can show the precise extent of their support. the financial support from the public, (...), thousands of other additional occasional givers and from governments gives it a large claim to both popular and official legitimacy.», «An organisation's legitimacy is also generated from its knowledge and its relationships. (...). The fact that an NGO has relationships with people at some or all levels of a problem of human rights violation means that it generates legitimacy from knowing such people directly.», «An NGO is more legitimate the more it can show that its actual performance positively effects human rights, poverty and suffering.», «But there are also more intangible aspects of an NGO's legitimacy. Qualities such as credibility, reputation, trust and integrity are critical to an organisation's legitimacy.», Ibid., pp. 9 e ss..

1. 5 Organizzazioni Non Governative: buone o cattive?

Allo scopo di fornire un quadro teorico il più possibile completo appare altresì necessario dare atto delle posizioni di quanti, in ambito accademico e politico, ridimensionano o contestano l'importanza delle Organizzazioni Non Governative sulla scena internazionale.

La mancanza di sistemi, interni o esterni, volti a garantire la trasparenza dell'operato di tali Organismi è stata sollevata, tra gli altri, dall'*Economist*, in un ormai storico articolo del 1999. In merito ad essa, ci si domandava se l'attribuzione di poteri sempre maggiori a «gruppi di cittadini», liberi da qualsivoglia meccanismo di controllo, rappresentasse un effettivo passo avanti verso la creazione di una «società civile internazionale».

A dispetto dei poteri loro affidati, le ONG non sono sottoposte ai medesimi controlli ai quali sottostanno, perlomeno in apparenza, gli Stati e le Organizzazioni Governative Internazionali, né sono formalmente responsabili nei confronti dei cittadini né, tantomeno, sono da essi eletti⁶⁹.

⁶⁹ «*Are citizens' groups, as many of their supporters claim, the first steps towards an "international civil society" (whatever that might be)? Or do they represent a dangerous shift of power to unelected and unaccountable special-interest groups? (...). [NGOs] may claim to be acting in the interest of the people-but then so do the object of their criticism, governments and the despised international institutions. In the West, governments and their agencies are, in the end, accountable to the voters. Who holds the activist accountable?*» in *The Non Governmental Order: Will NGOs Democratise, or merely Disrupt, Global Governance?*, *The Economist*, 11/12/1999, tratto da

Degna di particolare attenzione, sul tema della democraticità delle ONG è la posizione di Kenneth Anderson, ex Direttore della Divisione Armi di *Human Rights Watch*, secondo cui, il mutato atteggiamento delle istituzioni internazionali nei confronti delle ONG deve ricondursi alla convinzione che l'approvazione politica e morale delle ONG, «*voice of the world opinion*», possa consentire loro di superare il grave "deficit democratico" che le affligge⁷⁰.

Obiettivo che potrebbe concretamente realizzarsi se le ONG fossero effettivamente «*authentic voices of democracy (...) authentic intermediaries of the 'people'*»⁷¹.

Detta caratterizzazione delle Organizzazioni Non Governative viene però nettamente rigettata da Anderson. L'autore motiva così il suo rifiuto:

<http://www.gdrc.org/ngo/wto-ngo.html>. La carenza di meccanismi di controllo e di responsabilità per le ONG viene sottolineata anche negli studi di S. Charnovitz, *Nongovernmental Organizations and International Law*; «*The American Journal of International Law*», cit., p. 365. «*Northern NGOs (...) are not particularly concerned with internal democracy, in any case –are poorly equipped to meet that challenge of legitimacy*» e di A. Van Rooy in *Good News! You may be out of Job: Reflections on the Past and Future 50 years for Northern NGOs*, «*Development in Practice*», Vol. 10, 2000, p. 314.

⁷⁰ A. K. Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, cit., p. 36.

⁷¹ K. Anderson, *The Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society, The Ottawa Convention on Banning Landmines*, «*European Journal of International Law*», Vol. 11, 2000, pp. 116 e ss.

raramente le ONG che operano a livello internazionale mantengono, in concreto, un contatto diretto con le persone alle quali dovrebbero dare voce. Comunemente sono organizzazioni d'élite, altamente professionali, con base nelle principali città delle democrazie occidentali⁷².

Le ONG non possono definirsi veicoli di comunicazione dal basso verso l'alto, ma, piuttosto, strumenti di contatto tra élites internazionali: «la conversazione non è verticale, è orizzontale»⁷³.

Anderson sviluppa ulteriormente la sua posizione, sottolineando l'erroneità della idealizzazione delle ONG quali pietre angolari nella costruzione di una «società civile globale»⁷⁴, presunte foriere di legittimazione

⁷² L'autore riconosce che vi siano alcune eccezioni, (vedi Amnesty International), ma comunque non sufficienti a giustificare la visione delle ONG come portavoce del pensiero globale. Ibidem p. 117.

⁷³ «*The conversation is not vertical, it is horizontal*», Ibidem, p. 118. «*Top down funding, top down planning and upwards accountability, negate participation*», W. F. Fisher, *Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices*, cit., p. 455.

⁷⁴ Nulla di più sbagliato, secondo la tesi di Anderson, poi ripresa in collaborazione con David Rieff: «*We are sceptical of the claim that transnational or international NGOs constitute "global civil society", at least if this term is intended to draw upon on the conceptual machinery of "civil society" as understood to apply in a settled domestic democratic society. This claim, in our view, is misplaced; indeed we find the term "global civil society" conceptually incoherent*». K. Anderson, D.

e democrazia. Dette Organizzazioni non condividono una visione comune del “bene”, perseguendo, al contrario, il proprio programma. Ed è nella capacità di elaborare ed attuare campagne di lobbying che risiede il valore di tali organismi. Anderson conclude pertanto le sue riflessioni osservando: «*Pressure groups, organizations of civil society, depend upon democracy (...) but they are **not** a substitute for them* [grassetto aggiunto]»⁷⁵.

Ulteriori critiche si appuntano poi su una presunta ingerenza delle ONG in settori tradizionalmente riservati agli Stati e alle istituzioni internazionali. La crescente influenza delle ONG sull’operato di Stati e istituzioni internazionali viene guardata con grande diffidenza, in ambito politico e non solo.

Serge Sur, professore dell’Università di Parigi, contestò il ruolo eccessivamente “invasivo” delle ONG nel campo della politica internazionale. In particolare, le sue critiche si appuntarono sulla posizione di parità occupata alla Conferenza di Roma del 1998, dalle ONG da un lato, e da Stati e

Rieff, *Global Civil Society: a Sceptical View*, 2004, tratto da <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/Yearbooks/2004/Chapter104.pdf>, p. 26.

⁷⁵ K. Anderson, *The Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society, The Ottawa Convention on Banning Landmines*, cit., p. 119.

Organizzazioni inter-governative dall'altro⁷⁶.

Nel 1996, l'allora presidente della Corte Internazionale di Giustizia, Gilbert Guillaume espresse pubblicamente le sue perplessità a tale riguardo:

«I dare to hope that governments and inter-governmental institutions still retain sufficient independence of decision to resist the powerful pressure groups which besiege them»⁷⁷.

L'amministrazione Bush arrivò al punto di rifiutare ogni possibile cooperazione con le ONG. Principale rappresentante di questo pensiero fu John Bolton che temeva che l'estraneità rispetto al governo mettesse in pericolo il concetto stesso di democrazia⁷⁸

Un'ulteriore e più significativa critica concerne invece le ripercussioni sull'efficacia e la credibilità delle azioni delle ONG, generate dai frequenti contrasti interni tra i valori promossi e quelli che regolano le società all'interno

⁷⁶ S. Sur, *Vers une Cour penal internationale: la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de Sécurité*, «Revue Générale de droit international public», 1999, pp. 35-36.

⁷⁷ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Rep. 226, 8/07/1996.

⁷⁸ J. R. Bolton, *Should we take Global Governance Seriously?*, «Chicago Journal of International Law», Vol. 1, 2000, pp. 205-217.

delle quali operano concretamente.⁷⁹.

Benché alcune delle obiezioni qui riportate siano state liquidate come largamente ingiustificate dal mondo politico e accademico⁸⁰, altre hanno

⁷⁹ «There are frequently clashes and tensions between the values promoted by INGOs, and those of the societies in which they operate». V. Collingwood, L. Logister, *State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'*, in «Political Studies Review», cit., p. 179. Spesso tale critica è accompagnata dall'accusa di farsi portatrici dell'imperialismo politico ed economico occidentale, vedasi a tale proposito, J. Petras, *Imperialism and NGOs in Latin America*, «Monthly Review», Vol. 49, 1997, tratto da <http://www.monthlyreview.org/1297petr.htm>. I. Fisher, *Can International Relief Do More Good Than Harm?*, 2001, New York Times, tratto da <http://www.nytimes.com/2001/02/11/magazine/can-international-relief-do-more-good-than-harm.html>

⁸⁰ Tra gli studiosi che, pur riconoscendo alcune debolezze strutturali delle ONG, ne ridimensionano l'impatto, si vedano V. Collingwood, L. Logister: «The fact that traditional democratic values do not regulate INGOs behaviour does not mean that these values are unimportant for their organisational structure and decision-making procedures», *State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'*, cit., p. 179. M. T. Kamminga rifiuta la posizione di quanti ritengono il potere delle ONG non controbilanciato da sufficienti meccanismi di controllo: «Unlike States, NGOs derive their authority not simply from their existence but from their individual qualities. NGOs that are not perceived as working for the common good, that are not entirely independent of governments, or that have no mechanism for internal accountability will attract few individual supporters. (...). The formal and informal checks on the influence of the NGOs on the international plane are such that there is no need for a general system of appellation controlee under international law» in *The evolving status of NGOs under International Law: A threat to the Inter-State System?*,

invece contribuito in modo decisivo allo sviluppo delle ONG attuali, da un lato inducendole a sviluppare meccanismi di controllo e trasparenza, dall'altro, evidenziando l'urgenza di predisporre un quadro di riferimento più chiaro, soprattutto sul piano normativo, all'interno del quale inserire il fenomeno delle Organizzazioni Non Governative.

1.6 Considerazioni conclusive

Questo primo capitolo intendeva fornire gli strumenti necessari ad inquadrare il fenomeno delle Organizzazioni Non Governative, delineando una cornice dottrinale e normativa all'interno della quale ricondurre l'analisi che verrà condotta nei capitoli successivi.

Alla luce di quanto esaminato, possiamo concludere che il ruolo che le ONG ricoprono sulla scena nazionale e, in particolar modo, internazionale, è

cit., p. 111. O. J. Sending, I. B. Neumann smentono gli studi di *global governance* che, teorizzando un'idea di potere a somma zero, guardano con grande preoccupazione al crescente coinvolgimento delle ONG sul piano internazionale: «*In this perspective, the role of non state actors in shaping and carrying out global governance-functions is not an instance of transfer of power from the state to non state actors but rather an expression of a changing logic or rationality of government*». in *Governance to Governmentality: Analyzing Ngos, States and Power*, cit., pp. 651 e ss.

stato profondamente significativo nel processo globale che ha mutato i meccanismi della politica mondiale. Come giustamente rilevato da Fernando Henrique Cardoso: «*Global governance is no longer the sole domain of Governments*»⁸¹.

Le ONG sono diventate uno strumento indispensabile per affrontare i «vuoti di legittimità» generati dallo «spostamento di competenze dal piano nazionale al piano sopranazionale»⁸², ridimensionando, senza sovvertire, malgrado taluni ancora lo sostengano, la sovranità statale e l'idea stessa dello Stato e delle istituzioni internazionali come uniche depositarie della competenza in determinati settori di rilevanza internazionale.

Grazie all'intervento delle ONG, i processi decisionali possono contare su competenze ed *expertise* che solo tali organizzazioni sono in grado di fornire, in forza del rapporto privilegiato che le lega, come vedremo nei capitoli successivi, agli attori locali, nazionali ed internazionali coinvolti; garantendo dunque una più ampia rappresentazione di tali attori nel campo

⁸¹ Fernando Henrique Cardoso ha presieduto nel 2004 il *Panel of Eminent Persons* che il Segretario delle Nazioni Unite aveva incaricato di formulare alcune proposte allo scopo di migliorare i rapporti tra Nazioni Unite e rappresentanti della «società civile». A58/817, *Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, cit., tratto da <http://www.un.org/reform/civilsociety/panel.shtml>

⁸² J. Habermas, *La Costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, cit., p. 46.

internazionale, libera, almeno teoricamente, da influenze e vincoli politici.

Pertanto, benché si sia consapevoli della perfettibilità delle ONG, in particolar modo per quanto riguarda la trasparenza e i meccanismi di controllo interni ed esterni alle stesse; si deve nondimeno dare atto dell'importanza del loro intervento ai fini di un multilateralismo effettivamente democratico nella *policy* internazionale⁸³.

⁸³ «NGOs can bring contextually relevant, locally sourced knowledge to the policy table, (...)expands the democratic scope of the decision-making process by making it more representative and inclusive, thus increasing its chance of success», M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, 2004, p. 13.

CAPITOLO SECONDO

Organizzazioni Non Governative e Conflitto

2.1 Impostazione teorica

Al fine di analizzare la posizione delle ONG, in qualità di “attori” del conflitto, appare necessario soffermarsi previamente sul rapporto di interdipendenza che ne lega i diversi componenti e *stakeholders*. A tale categoria vanno ricondotte le forze strutturali che intervengono nelle transizioni sociali e politiche che si verificano nelle zone di conflitto.

Facendo riferimento allo studio di Giddens⁸⁴ e alla teoria delle relazioni internazionali di Wendt⁸⁵, il mio studio si concentrerà sulla relazione tra

⁸⁴ A. Giddens, *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, London, Macmillan, 1979.

⁸⁵ A. Wendt, *On constitution and causation in International Relations*, «Review of International Studies», Vol. 24, N. 5, 2000, pp. 101-118. A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. Wendt elabora la sua posizione superando le due principali teorie che avevano analizzato la questione: «i neo-realisti» e «i teorici del *world-system*». I primi definiscono le strutture del sistema internazionale in termini individualisti «*as constraining the choices of preexisting state actors*», i sostenitori della seconda teoria, invece, definiscono le strutture del sistema internazionale in termini strutturalisti «*as*

agency e *structure*. Questa sezione tenterà di fornire una sintesi tra il paradigma cosiddetto "individualista", che riduce la società e le strutture o a recipienti passivi o a frutti della *agency* umana, e l'impostazione che vuole le strutture determinanti nell'agire umano.

A chi scrive è infatti parso preferibile un approccio sincretico delle due prospettive sulla scorta di quanto proposto da Colin Hay: lo studioso, rinnovando schemi di pensiero tradizionali nella storia del pensiero sociologico, rifiuta le tesi di quanti contrappongono *structure* ad *agency* in un rapporto di dualismo e privilegia piuttosto una relazione di dualità che li unisce in una relazione creativa e dinamica⁸⁶.

generating state actors themselves», Wendt privilegia l'approccio alternativo: «*structuration theory (...) that conceptualizes agents and structures as mutually constituted or codetermined entities*», in *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, «International Organization», Vol. 41, N. 3, 1987, pp. 335 e ss..

⁸⁶ «*A dynamic understanding of the relationship between institutions on the one hand, and the individuals and groups who comprise them on the other*», C. Hay, *Structure, agency and historical institutionalism*, «Political Studies», Vol. 46, N. 5, 1998, p. 956. Id, *King Canute and the 'Problem' of Structure and Agency: On Times, Tides and Heresthetics*, «Political Studies», Vol. 57, N. 2, 2009, pp. 260 -279.

«Human actions are always embedded in, and constrained by, the structural context within which they live and evolve and that, in turn, social actors help to reproduce and transform these structures through their actions»⁸⁷.

Pertanto, adottando tale prospettiva, il conflitto verrà inteso come «sistema»⁸⁸, composto da sottosistemi separati e interdipendenti tra loro e a sua volta inserito e parzialmente limitato dal sistema internazionale e globale. Si privilegerà pertanto l'analisi delle interazioni tra le diverse dimensioni del conflitto, superandone la visione statica mantenuta troppo a lungo in questo settore, a favore di una lettura che approfondisca la complessità dell'«architettura della pace»⁸⁹.

⁸⁷ V. Dudouet, *Transitions from Violence to Peace. Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation*, Berghof Report 15, 2006, pp. 23 e ss..

⁸⁸ V. Dudouet, B. Schmelzle, D. Bloomfield (a cura di), *Theories of Social Change and their Contribution to the Practice of Conflict Transformation: Developing the State of the Art in Conflict Transformation Theory and Practice*, Seminar Report, Berlin, 26-27 September 2005.

⁸⁹ John Paul Lederach nei suoi scritti auspica che si superi una visione circoscritta al mero riconoscimento dei soggetti coinvolti a favore di una comprensione più ampia dell'influenza reciproca da essi esercitata, *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 51; Id., *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse University Press, Syracuse, 1995.

Un simile approccio infatti consentirà di elaborare una analisi più ampia delle ONG, ed in particolare, delle mutue influenze tra i diversi sottosistemi.

La prima sezione di questo capitolo sarà pertanto dedicata all'esame delle dinamiche di relazione⁹⁰ tra le ONG e le altre sfere del conflitto. A tale proposito, quali unità o livello di analisi dovranno adottarsi nell'analisi di tali relazioni? Il primo ad esaminare la questione fu Waltz che, nel 1959, individuò tre livelli principali: individuale, statale e internazionale⁹¹.

Ai nostri fini, adotteremo detta distinzione, ponendo al centro della nostra analisi le Organizzazioni Non Governative in relazione al livello

⁹⁰ A tale proposito diversi autori parlano di *feedback* o *causal loop*, vedi, tra gli altri, C. R. Mitchell, *Conflict, Social Change and Conflict Resolution. An Enquiry*, Berghof Handbook Dialogue Series, N. 5, Berlin, 2005, pp. 17 e ss..

⁹¹ K. N. Waltz, *Globalization and Governance*, «Political Science and Politics», Vol. 32, N. 4, 1999, pp. 693-700; Id, *The Emerging Structure of International Politics*, «International Security», Vol. 18, N. 2, 1993, pp. 44-79; Id, *Man, the State, and War*, Columbia University Press, New York, 1959. Negli anni a seguire, tale distinzione è stata ulteriormente approfondita e rielaborata a fronte delle esigenze dei diversi campi di studio, tra tutte si veda la distinzione proposta da Ramsbotham che individua cinque unità di analisi in materia di conflitto: globale, regionale, statale, parti del conflitto ed élite in O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Polity, London, 2005.

internazionale, rappresentato dalle Nazioni Unite; il livello statale ed infine il livello individuale costituito dagli attori locali.

La seconda sezione sarà dedicata all'analisi delle modalità di intervento delle ONG in zone di conflitto.

2.2 Organizzazioni Non Governative e Nazioni Unite, rapporto egualitario o subordinazione?

L'azione delle Organizzazioni Non Governative ha come conseguenza principale la generazione di un pensiero alternativo sulla realtà e, in particolar modo, sulle dinamiche del suo cambiamento. Tali organizzazioni hanno creato e creano infatti spazi politici nuovi, attraverso una pratica che si sviluppa su un doppio piano: istituzionale e sociale.

L'analisi di questo paragrafo si concentrerà pertanto sulla dimensione istituzionale, ed in particolar modo, internazionale rappresentata dalle Nazioni Unite. Tale rapporto ha subito significativi cambiamenti qualitativi e quantitativi nel corso degli ultimi decenni⁹².

Negli anni del cosiddetto "terzo-mondismo", infatti le priorità delle Nazioni Unite avevano carattere esclusivamente "realista", le ONG, pertanto,

⁹² B. Seary, *The Early History: from the Congress of Vienna to the San Francisco Conference*, in P. Willets (a cura di), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the U. N. System*, cit., pp. 15 e ss..

quali attori non statali indipendenti non si inserivano, se non marginalmente, in tale cornice⁹³.

Negli anni della guerra fredda, un siffatto approccio creò innumerevoli difficoltà nell'accesso alle zone di conflitti transfrontalieri, infatti, là dove le ONG potevano muoversi senza vincoli la rigida osservanza dei principi di sovranità nazionale alla quale erano costrette, impediva alle Nazioni Unite di intervenire.

Agli inizi degli anni Novanta, il termine della guerra fredda e il conseguente incremento di emergenze ben più complesse e articolate geograficamente di quanto l'ONU non fosse attrezzata ad affrontare, imprigionata da limitazioni burocratiche e, soprattutto da vincoli politici, fece definitivamente emergere la necessità o piuttosto l'urgenza di sviluppare meccanismi di coordinazione con la comunità delle Organizzazioni Non Governative.

Venuti meno i tradizionali interlocutori governativi, in conseguenza del crollo di interi apparati statali, esse infatti rappresentavano in misura sempre crescente, l'unico interlocutore possibile nelle crisi più gravi.

⁹³ L'unica eccezione è rappresentata dalla UNHCR che, tradizionalmente, ha sempre affidato alle ONG internazionali, il ruolo di *implementing partners*, nella gestione degli aiuti umanitari nei campi rifugiati.

Il termine della guerra fredda, inoltre, pose fine, o quantomeno, incrinò significativamente, le diffidenze ideologiche nei confronti della società civile, legate a quel periodo, favorendo ulteriormente l'apertura alle ONG.

Attualmente, le ONG costituiscono parte integrante della politica e dei processi organizzativi delle Nazioni Unite e la portata del loro coinvolgimento e dell'influenza reciproca è in costante aumento⁹⁴.

La portata delle interazioni in esame solleva alcuni interrogativi: quali benefici derivano da tale rapporto? E, secondariamente, stante l'obsoleta cornice legale, data dalla Risoluzione 1296⁹⁵, che circoscrive la partecipazione delle ONG ad un organo limitato come il Consiglio Economico e Sociale, come

⁹⁴ L. Gordenker, T. G. Weiss, *Devolving responsibilities: a framework for analysing NGOs and services*, «Third World Quarterly», Vol. 18, 1997, p. 444. R. Brett, *The Role and Limits of Human Rights Ngos at the United Nations*, «Political Studies», Vol. 28, 1995, pp. 99. C. Breen, *Rationalising the work of UN Human Bodies or Reducing the input of NGOs? The Changing Role of Human Rights NGOs at the United Nations*, «Non State Actors and International Law», Vol. 5, 2005, pp. 102 e ss.. T. G. Weiss, *International NGOs, Global Governance and Social Policy in the UN System*, GASPP Occasional Paper N. 3, 1999, pp. 12 e ss.. P. Willets, *Consultative Status for NGOs at the United Nations*, in P. Willets (a cura di), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the U. N. System*, The Brookings Institution, Washington, 1996, pp. 32 e ss..

⁹⁵ A tale proposito si veda il paragrafo 1.3.b del I Capitolo.

si inquadrano, sul piano informale, le ONG nella struttura delle Nazioni Unite e quali problematiche ne derivano?

Alcuni hanno definito il rapporto che lega i due sistemi in esame un «matrimonio di convenienza», frutto dell'interesse reciproco, ma viziato da un mutuo fastidio⁹⁶. Infatti, se da un lato, le Nazioni Unite forniscono le strutture e la coordinazione necessari all'efficacia delle operazioni sul campo, dall'altro sono limitate da innumerevoli vincoli formali: burocratici e diplomatici.

La capacità di operare al di fuori di strutture formali e la flessibilità organizzativa, caratteristiche delle ONG, contribuiscono a ridimensionare la staticità burocratica che ne limita l'azione e, frequentemente, le prospettive di successo⁹⁷. Le limitazioni diplomatiche alle quali l'ONU è sottoposto sono tali da costituire l'elemento principe che le distingue dalle ONG, secondo taluni pertanto, si può operare una distinzione di carattere teorico sulla base di un singolo fattore: la sottoposizione al vincolo della sovranità; le Nazioni Unite si

⁹⁶ A. Natsios, *NGOs and the Un System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?*, «Third World Quarterly», Vol. 16, 1995, p. 413.

⁹⁷ E. M. Smith, T. G. Weiss, *UN Tasks-Sharing: Towards or Away from Global Governance?*, «Third World Quarterly», Vol. 18, N. 3, 1997, p. 615. B. Evans Kent, R. Bleiker, *Peace beyond the State? NGOs in Bosnia and Herzegovina*, in H. F. Carey, O. P. Richmond (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, Frank Cass Publishers, Portland, 2003, pp. 103 e ss..

possono dunque definire in termini di «*sovereignty bound actors*», in contrasto alla condizione di «*sovereignty free subjects*»⁹⁸ dei soggetti della società civile.

L'indipendenza da vincoli di carattere politico⁹⁹, dunque, rende le Organizzazioni Non Governative un complemento necessario per il sistema delle Nazioni Unite, non solo dal punto di vista operativo, garantendo che gli interventi umanitari non siano vincolati da motivazioni politiche, ma anche dal punto di vista simbolico, contribuendo a ridurre significativamente i deficit democratici che affliggono tale istituzione¹⁰⁰. Infatti, in assenza di una

⁹⁸ J. N. Rosenau, *NGOs and the fragmented authority in globalizing space*. Relazione presentata in occasione del Third Pan-European International Relations Conference and Joint Meeting with the International Studies Association, Vienna, Settembre 16-19, 1998. Tale prospettiva è stata ulteriormente elaborata da Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, secondo i quali, a discriminare dovrebbe essere il comportamento e la sua eventuale sottoposizione alla sovranità, *Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions*, «Third World Quarterly», Vol. 16, N. 3, 1995, p. 360.

⁹⁹ Il carattere autonomo delle ONG è a tutt'oggi oggetto di accese controversie, a tale proposito si vedano i paragrafi 3.1 e 3.2 del Capitolo III.

¹⁰⁰ P. Willets, *The Cardoso Report and the UN and Civil Society: Functionalism, Global Corporatism, or Global Democracy?*, «Global Governance», Vol. 12, 2006, p. 308. J. Clark, *UN and Civil Society Interactions. Working Together for Peace*, in P. Van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema, J. Verhoeven, *People Building Peace. Successful Stories of Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, London, 2005, pp. 3 e ss...

cornice istituzionale all'interno della quale inserire un forum politico aperto ai singoli individui, le ONG rappresentano una significativa apertura democratica e partecipativa, per un'istituzione a tutt'oggi concepita e percepita come dominata dalle istanze governative¹⁰¹.

«NGOs have become a bridge between the real world of violations, 'what happens out there', and legal-political and bureaucratic institutions in the human rights world»¹⁰².

L'interazione di questi due sottosistemi di *global governance*, dunque, ha indubbiamente arricchito con il suo "capitale democratico" le modalità deliberative della società internazionale.

¹⁰¹ J. W. McDonald, *Conflict Transformation and Historical Reconciliation through Multi-Track Diplomacy*, in S. Kang, J. W. McDonald, C. Bae, *Conflict Resolution and Peace Building: The Role of NGOs in Historical Reconciliation and Territorial Issues*, Northeast Asian History Foundation, Seoul, 2009, pp. 52 e ss.. A. Donini, *The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs*, cit., p. 422.

¹⁰² H. J. Steiner, *Diverse Partners: non-governmental organizations in the human rights movement : the report of a retreat of human rights activists*, Harvard College, Cambridge, 1991, p. 62.

In merito al secondo quesito, relativo al possibile inquadramento delle ONG nella struttura delle Nazioni Unite, chi scrive ha riscontrato due principali correnti di pensiero: gli studiosi che, a fronte dell'attuale posizione di *implementers*¹⁰³, rivestita dalle ONG, auspicano una partnership paritaria¹⁰⁴ e quanti invece ne rivendicano il ruolo di rottura, di contrappunto critico, che rifiuta "l'istituzionalizzazione" a difesa del primigenio ruolo di attrici sociali e indipendenti¹⁰⁵.

Accanto alle problematiche legate alle difficoltà di armonizzare progetti e obiettivi di due realtà profondamente diverse, dunque, si pone un'ulteriore e ben più grave questione: le attuali dinamiche, attraverso le quali ONU e ONG si rapportano, minacciano di compromettere l'integrità di queste ultime.

Frequentemente infatti, i progetti e le modalità di implementazione degli stessi, riducendo le ONG a meri strumenti al servizio delle Nazioni

¹⁰³ A. Donini, *The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs*, «Third World Quarterly», Vol. 16, N. 3, 1995, p. 432.

¹⁰⁴ J. Jasenthuliyana, *The United Nations and the NGOs*, ASPBAE Courier, N. 59, 1994, pp. 43.

¹⁰⁵ C. Teijo García, *Redes Transnacionales de Participación ciudadana y ONG: Alcance y Sentido de la Sociedad Civil Internacional*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2002, pp. 200 e ss.. C. Gómez Gil, *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Icaria Editorial, Barcelona, 2004, pp. 125 e ss..

Unite, non ne valorizzano l'expertise, pregiudicandone, contestualmente, l'essenza stessa di attori "alternativi"¹⁰⁶.

Molte ONG, a loro volta, attratte dalla prospettiva di risorse pressoché illimitate, garantita dalla cooperazione con le agenzie ONU, abbandonano gradualmente le istanze di autonomia ed indipendenza, soccombendo al ruolo di *public service contractors*.

A tale proposito, taluni autori plaudono alla crescente influenza delle Organizzazioni Non Governative sulla scena internazionale e, pur sottolineando la necessità che esse mantengano l'originario ruolo di creatrici di uno spazio politico critico e di rappresentanti delle effettive priorità umanitarie, ne auspicano la successione nella *global governance* alle autorità statali e alle Nazioni Unite stesse, troppo spesso contaminate da interessi nazionali e vincoli diplomatici¹⁰⁷.

Alla luce di quanto sopra considerato, risulta auspicabile una riforma strutturale che realizzi una sinergia tra ONU e ONG affrontando, da un lato,

¹⁰⁶ M. Duffield, *NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm*, «Third World Quarterly», Vol. 18, 1997, p. 534. Charney J. I., *The Role of IGOs in Global Governance*, in C. Ku, T. G. Weiss, *Toward Understanding Global Governance. The International Law and International Relations Toolbox*, ACUNS Report N. 2, 1998, pp. 55 e ss..

¹⁰⁷ «Peace-making and peace-building are too important to be left to governments and the UN alone» in A. Donini, *The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs*, cit., p. 426.

le difficoltà di collaborazione emerse nel corso degli anni, e dall'altro, la questione, altrettanto importante, della salvaguardia dell'identità delle Organizzazioni Non Governative.

«This will require a dramatic shift in mind-set, however, (...), in thinking of NGOS more as a permanent, planned and negotiated part of the landscape, and less as temporary and somewhat troublesome gap-fillers»¹⁰⁸.

La necessità di rinnovare gli attuali meccanismi di cooperazione appare, a chi scrive, l'unica strada percorribile e produttiva nella gestione delle interazioni tra i due sottosistemi in esame; infatti, pur riconoscendo l'indiscutibile importanza delle ONG nel processo di democratizzazione della società internazionale¹⁰⁹, si ritiene difficilmente applicabile, il progetto di quanti guardano alle ONG come unico elemento chiave per un progetto

¹⁰⁸ I. Smillie, *NGOS and Development Assistance: A Change in Mind-Set?*, «Third World Quarterly», Vol. 18, N. 3, 1997, pp. 566.

¹⁰⁹ C. Teijo García, *Redes Transnacionales de Participación Ciudadana y ONG: Alcance y Sentido de la Sociedad Civil Internacional*, cit., pp. 206 e ss..

democratico e rappresentativo che superi la nozione di “democrazia” legata, e limitata, al concetto di Stato¹¹⁰.

2.3 Le interazioni tra Organizzazioni Non Governative e Stato, quali pericoli?

L’architettura della *governance* globale avanza verso un crescente policentrismo, aumentano i centri di potere e, conseguentemente, la frequenza con la quale Stato e Organizzazioni Non Governative interagiscono. Il rapporto che le unisce, dunque, assume una rinnovata importanza, al pari delle diverse sfumature da esso assunte all’interno del processo di pace.

Nel corso degli anni, gli studiosi hanno elaborato molteplici prospettive attraverso le quali esaminare detto rapporto, di seguito si darà brevemente conto delle più significative.

¹¹⁰ A tale proposito, particolarmente significativa l’argomentazione di David Held, il quale ritiene necessario, ai fini della effettiva realizzazione di un modello efficace di democrazia, il subentrare delle Organizzazioni Non Governative locali e internazionali nei ruoli chiave relativi alle questioni di interesse pubblico; in *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, Stanford, 1995, p. 268.

In origine, l'approccio teorico dominante tendeva a trascurare l'analisi degli aspetti che tale relazione poteva assumere, concentrandosi piuttosto sui cosiddetti *comparative advantages* delle ONG o sui timori di un eventuale venir meno dell'autonomia del settore non governativo, schiacciata dalle potenzialità coercitive dello Stato. Recentemente, tale approccio è stato superato a favore di un inquadramento teorico più attento allo studio delle origini e delle dinamiche di relazione tra dimensione governativa e non.

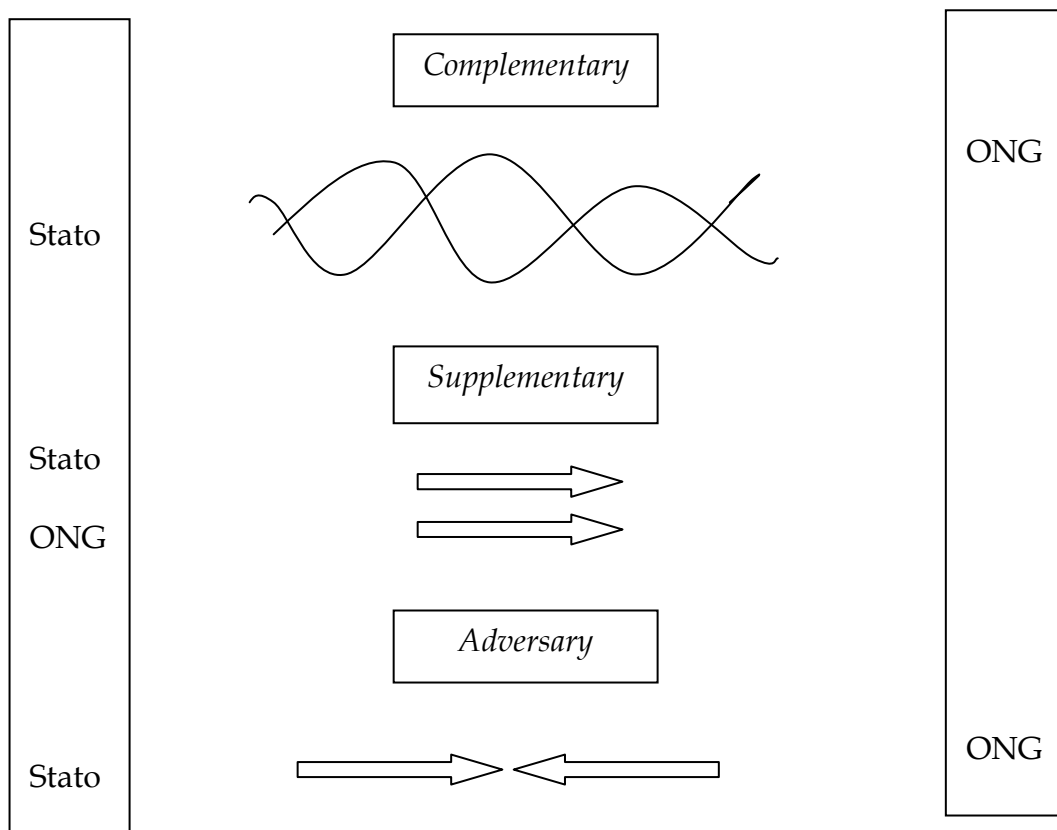
Il quadro più dettagliato ci viene fornito da Coston, l'autrice elabora otto diverse tipologie: repressione, rivalità, competizione, rapporto contrattuale, *3rd party government*, cooperazione, complementarità e collaborazione¹¹¹. Clark, invece, focalizza esclusivamente il suo studio sulla dimensione non governativa e sintetizza le sue interazioni con lo Stato in questi termini: «*They can oppose the state, complement it –but they cannot ignore it*»¹¹².

Young, al contrario, approfondisce entrambi i versanti del rapporto, sviluppando un modello che caratterizza la relazione tra i due settori in tre

¹¹¹ J. M. Coston, *A Model and Typology of Government-NGO Relationships*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», Vol. 27, N. 3, 1998, pp. 374 e ss..

¹¹² J. Clark, *Democratizing Development: The Role of Volunteer Organizations*, Earthscan, London, 1991, p. 75.

punti, elaborati in funzione delle decisioni organizzative e di *policy* di Stato e ONG: complementarità, complementarità, contrapposizione¹¹³.



La prospettiva che pare preferibile si fonda sulla cornice teorica proposta da Najam, un modello che riconduce i rapporti tra autorità statali e

¹¹³ D. R. Young, *Complementary, Supplementary or Adversarial? Non-Profit-Government Relations*, in E. T. Boris, E. C. Steurle (a cura di), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, 2006, pp. 40 e ss..

soggetti non governativi all'incontro o scontro tra obiettivi e mezzi che gli attori decidono di adottare. Le interazioni tra Stato e ONG si articolano dunque secondo quattro modalità: cooperazione, scontro, complementarietà e cooptazione.

La cooperazione sarà probabile qualora, su una determinata questione, si realizzi una piena convergenza, e cioè, qualora governo e ONG non solo condividano i medesimi obiettivi, ma adottino strategie simili per realizzarli. Taluni studiosi ritengono che tale convergenza debba essere imprescindibilmente accompagnata da una assoluta simmetria di potere, onde evitare che le ONG si riducano a mere esecutrici della volontà dello Stato¹¹⁴.

Una simile obiezione invita a considerare con maggiore attenzione le relazioni tra Stato e ONG, come conciliare l'irrealizzabilità di una perfetta equivalenza di potere, da un lato, con il rischio, che le ONG vedano nella cooperazione con lo Stato un facile strumento per ottenere fondi, pur a discapito della propria integrità¹¹⁵?

¹¹⁴ J. M. Coston, *A Model and Typology of Government-NGO Relationships*, cit., p. 375.

¹¹⁵ Una ex operatrice della Palestinian Medical Relief Society, a tale proposito ha dichiarato: «Il fatto che tali Organizzazioni debbano conformarsi a bandi di concorso strutturati dagli Stati rappresenta infatti uno strumento prezioso per imporre determinati conflitti, campagne e settori di intervento come priorità e oscurarne altri», intervista del 03.12.2010. Sulla questione si veda, più approfonditamente il capitolo III.

Per converso, lo scontro tra ONG e Stato si realizza in caso di divergenza che riguardi non solo gli obiettivi da raggiungere, ma anche i mezzi da impiegare a tale scopo e non si limita agli atti di coercizione da parte dello Stato, ma richiede che le ONG, a loro volta, ne contrastino la politica, esprimendo un'opposizione aperta, attraverso attività di *advocacy* e/o manifestazioni di dissenso. A tale proposito, è necessario precisare che tali dinamiche non si collocano necessariamente su piani alternativi, ma possono sovrapporsi, operando congiuntamente¹¹⁶.

ONG e Stato si trovano in una condizione di complementarietà nel caso in cui condividano gli obiettivi, ma non la strategia ad essi più adeguata. Najam ne sottolinea il carattere transitorio, presupponendo che a differire siano esclusivamente gli strumenti, l'autore sostiene che i soggetti saranno più inclini a raggiungere un accordo, integrandosi reciprocamente, per ricadere infine nella cooperazione.

Young accosta detto rapporto a quello, contrattuale, di subappalto: «*a partnership or contractual relationship in which government finances public services*

¹¹⁶ D. R. Young, *Complementary, Supplementary or Adversarial? Non-Profit-Government Relations*, in E. T. Boris, E. C. Steurle (a cura di), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, cit., p. 41. R. M. Kramer, *Nonprofit Social Service Agencies and the Welfare State: Some Research Consideration*, in H. K. Anheier, W. Seibel (a cura di), *The Third sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter & Co., Berlin, 1990.

and nonprofits deliver them»¹¹⁷. Coston e Gronbjerg lo interpretano invece come una simbiosi: «*coexisting to mutual advantage, sometimes to the point of mutual exploitation*»¹¹⁸. Dette prospettive rinnovano però le perplessità che circondano le interazioni tra la sfera statale e quella non governativa, ed in particolare, la preoccupazione che le ONG vengano ridotte, tacitamente o apertamente, a meri strumenti delle politiche statali.

In ultimo, si parla di cooptazione qualora a differire siano le finalità dell'azione, tale rapporto può concretizzarsi, alternativamente, nell'esercizio di una mutua pressione allo scopo di indurre l'interlocutore a convenire sulle medesime finalità, risolvendosi in uno scontro aperto o nella scelta, libera o meno, di una delle due parti di accogliere le posizioni altrui¹¹⁹. In merito alla

¹¹⁷ D. R. Young, *Complementary, Supplementary or Adversarial? Non-Profit-Government Relations*, in E. T. Boris, E. C. Steurle (a cura di), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, cit., p. 43.

¹¹⁸ K. A. Gronbjerg, *Patterns of Institutional Relations in the Welfare State*, in S. A. Ostrander (a cura di), *Shifting the Debate: Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State*, Transaction Books, New Brunswick, 1987, p. 66. J. M. Coston, *A Model and Typology of Government-NGO Relationships*, cit., p. 371.

¹¹⁹ Tra gli altri si vedano J. Fisher, *Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*, Kumarian Press, West Hartford, 1998. J. Pearce, *Between Co-optation and Irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s*, in D. Hulme, M. Edwards (a cura di), *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort*, Macmillan, London, 1997.

libertà di una simile scelta si ripropongono nuovamente le medesime preoccupazioni sollevate in precedenza riguardo alla questione della asimmetria di potere che caratterizza, nella generalità dei casi, il rapporto ONG-Stato.

Alla luce di quanto osservato, dunque, si deve concludere che, sebbene produttivo e arricchente, il rapporto delle ONG con lo Stato va fatto oggetto di molteplici precauzioni, avendo rivelato alcuni profili altamente problematici, che rappresentano una seria minaccia alla stessa natura non governativa, autonoma e indipendente di tali Organizzazioni.

2.4 Le ONG e la dimensione locale del conflitto

La dimensione locale del conflitto riveste un'importanza decisiva in vista del suo potenziale contributo alla creazione di nuove *structures* ed al conseguente sovvertimento del sistema conflitto dall'interno.

In primo luogo, è necessario chiarire le categorie concettuali alle quali faremo riferimento di seguito: tradizionalmente si circoscrive la dimensione locale alle cosiddette «*peace constituencies*», concetto originariamente elaborato da Lederach a sostegno di un processo fondato sul rafforzamento delle “forze sociali di pace”.

«Middle range actors (...). People who envision themselves as playing the role of peacemakers within their own society (...) and whose vision for peace often emerges from their experience of pain»¹²⁰.

Chi scrive, pur condividendo le premesse teoriche di Lederach, ritiene, alla luce delle interviste realizzate a numerosi operatori, che non si debba

¹²⁰ John Paul Lederach rigetta la posizione di quanti riducono gli attori locali a meri beneficiari dell'intervento internazionale; secondo l'autore, infatti, una simile visione non è solo limitata, ma anche e soprattutto, controproducente ai fini della pace. L'autore, dunque, auspica il riconoscimento da parte della comunità internazionale del ruolo chiave nei processi di pace di gruppi di individui generalmente trascurati, o perché considerati non rappresentativi del "potere ufficiale" o a causa del timore di una loro eccessiva faziosità. J. P. Lederach, *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, USIP Press, Washington, 1997, p. 94. La definizione del Berghof Foundation Glossary recita: «*Describes a network of social and political actors (groups and individuals, especially influential leaders at the Track 2 and 3 levels, who have an interest in crisis prevention and peaceful forms of conflict settlement. Peace constituencies are expected to effectively counter 'war constituencies' (networks of those who benefit from war) and 'cultures of violence'. Influential middle-range actors from different communities in a society who are willing and able to build bridges to like-minded people across the lines of conflict are seen as key for peace constituencies. These constituencies are citizen-based and grow from within a society, but can be supported by external actors*».

limitare l'analisi ai soli movimenti della società civile, strettamente intesa, ma si debba estendere la nozione di attori locali fino a comprendervi una più ampia rappresentanza di soggetti direttamente coinvolti nel conflitto, (si vedano, tra gli altri: gli esiliati, i rifugiati e i rappresentanti dei movimenti armati), protagonisti imprescindibili nella transizione verso la fine della violenza¹²¹.

Gli studiosi tendono a concentrare la propria attenzione sull'impatto che «il segmento di popolazione che vive al di fuori del proprio paese d'origine¹²²» ha sulla società che lo accoglie, trascurando l'altrettanto fondamentale questione, dell'influenza che rifugiati ed esiliati possono

¹²¹ M. H. Ross, *Adding Complexity to Chaos: Policymaking in Conflict Situations*, in M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, 2004, p. 30.

¹²² Definizione elaborata da William Safran, *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return*, «Diaspora: A Journal of Transnational Studies», Vol. 1, N. 1, 1991. Sullo studio delle *diaspora communities* si vedano anche B. Baser, A. Swain, *Diasporas as Peacemakers: Third Party Mediation in Homeland Conflicts*, «International Journal on World Peace», Vol. 7, N. 7, 2008, pp. 8 e ss.. J. Calliess (a cura di), *When it is a matter of War and Peace at Home: The role of exiled/diaspora communities in the development of crisis and civil conflict management*, Loccumer Protokolle, Rehburg-Loccum, 2004. F. Anthias, *Evaluating 'Diaspora': Beyond Ethnicity?*, «Sociology», Vol. 32, N. 3, 1998, pp. 557 e ss..

esercitare sui processi di pace nella comunità di origine, anche dopo averla abbandonata.

«A more constructive approach would be to perceive and work with the socio-economic, cultural and political potentials of diaspora communities to build functional bridges (...). A diaspora community can be empowered to play the role of a pro-active peacebuilder»¹²³.

Sotto questo profilo, è rappresentativa l'esperienza della Asociación Hispano-Palestina "Jerusalén", Majed Dibsi, creata da migranti e rifugiati palestinesi, non solo allo scopo di salvaguardare la propria memoria culturale, storica, linguistica, ma anche, e soprattutto, per esercitare pressioni sull'autorità statale e mantenere viva l'attenzione dell'opinione pubblica sulla questione palestinese¹²⁴.

La questione dei gruppi armati e del loro coinvolgimento nel processo di negoziazione merita, a sua volta, una breve digressione, a quale categoria di soggetti ci si riferisce con la nebulosa nozione di "gruppi armati"? A parere

¹²³ W. Zunzer, *Diaspora Communities and Civil Conflict Transformation*, Berghof Occasional Paper N. 26, 2004, pp. 42-43.

¹²⁴ Intervista del 15.11.2010.

di chi scrive, risulta preferibile circoscrivere il concetto ai soli movimenti la cui ribellione o resistenza armata ha radici e si configura in termini politici, in opposizione ad uno status quo percepito come ingiusto o ad una struttura governativa repressiva, escludendone, dunque, non solo i gruppi e le gang criminali, ma anche i paramilitari alle dipendenze dello Stato.

Un aspetto ulteriore, e altrettanto significativo, alla base della scelta di coinvolgere tali gruppi nel processo di pace è rappresentato dalla previa, e imprescindibile, analisi del movimento stesso, della struttura gerarchica che lo regola, della sua composizione interna ed, in ultimo, del contesto politico e sociale all'interno del quale opera¹²⁵.

¹²⁵ «*Strategic and principled engagement with non-state armed groups*¹ is a key policy instrument to end violent conflict and save lives. Armed groups are central players in many of today's violent conflicts and, as such, are essential protagonists in peace processes. Talking to armed groups can improve understanding of the conflict and obstacles to settling it, can help build mutual confidence, and can pave the way towards sustainable conflict resolution», in Accord, *Choosing to engage: armed groups and peace processes*, Policy Brief, 2009, p. 1. Particolarmente significativa su questo aspetto anche l'analisi proposta da Teresa Whitfield in *Engaging with armed groups. Dilemmas & options for mediators*, Mediation Practice Series N. 2, Centre for Humanitarian Dialogue, 2010, pp. 18 e ss..

«I gruppi armati attivi nel conflitto, ne costituiscono una parte integrante, pertanto, la loro partecipazione a momenti di dialogo e, al processo di pace stesso, risulta condizione imprescindibile per un processo di pace giusto e sostenibile»¹²⁶.

Alla luce di quanto considerato, risulta dunque preferibile utilizzare la più ampia categoria di *agents of peaceful change*¹²⁷, individui o gruppi eterogenei, ma strategici e influenti, attori chiave nel processo di pace, da un lato, in qualità di facilitatori e mediatori, catalizzatori di un cambiamento nelle *élites* politiche interne ed internazionali e, di conseguenza, nella struttura stessa del conflitto, dall'altro, in qualità di *partners* strategici nello sviluppo di un «*networks of effective actions*»¹²⁸.

¹²⁶ Intervista a Carlos Alberto Ruiz, Responsabile dell'area Diritti Umani (Palestina) dell'associazione Mundubat, 19.11.2010. La stessa posizione è stata rivendicata da Lidón Soriano, coordinatrice Red de Solidaridad con Palestina, intervista del 22.11.2010.

¹²⁷ V. Dudouet, *Transition from Violence to Peace. Revisiting and Intervention in Conflict Transformation*, Berghof Report N. 15, 2006, pp. 50 e ss..

¹²⁸ «A set of practices for collaboration that is capable of facilitating integrated approaches to peacebuilding both on the ground and in terms of the theoretical development of the field» R. Ricigliano, *Networks of effective action: implementing an integrated approach to peacebuilding*, «Security Dialogue», Vol. 34, N. 4, 2003, pp. 457. Si veda anche Berghof Foundation for Peace

Se dunque il sistema internazionale può contribuire ad una pace sostenibile, rafforzando la dimensione locale e prendendo coscienza dei limiti dell'intervento esterno nel processo di pace, come garantire il necessario supporto agli attori locali?

È opinione condivisa, da studiosi e operatori del settore, che sia di primaria importanza superare la consuetudine paternalista, tipicamente occidentale, di creare un rapporto "patronale" con le realtà locali, a discapito di una collaborazione paritaria, auspicabile ai fini di una pace "sostenibile"¹²⁹.

La tendenza degli attori internazionali a sostituirsi ai rappresentanti locali, o peggio, a modellarli a propria immagine e somiglianza pregiudica infatti un elemento chiave nel processo di trasformazione del conflitto: l'*empowerment*¹³⁰, generando nella comunità una diffusa sensazione di

Support, *Systemic Conflict Transformation. Guiding Principles for Practitioners and Policy Makers Working on Conflict*, Berghof Foundation for Peace Support, Berlin, 2006.

¹²⁹ Una simile impostazione è stata efficacemente definita da Lidón Soriano, coordinatrice di *Red de Solidaridad con Palestina*, «imperialismo solidario», intervista del 22.11.2010. A tale riguardo si veda anche A. Carl, *Supporting local capacities for handling violent conflict: a role for international NGOs?*, Conciliation Resources, London, 2003, p. 5.

¹³⁰ «Empowerment signifies the restoration of individuals' sense of their own value and strength and their capacity to handle life's problems», concetto elaborato da R. A. B. Bush, J. .P. Folger in *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*, Jossey-Bass, San Francisco, 1994. Berghof Foundation for Peace Support, *The Systemic Approach*

estraneità rispetto al conflitto e di dipendenza dall'esterno per la sua gestione¹³¹.

A tale prospettiva fa seguito l'idea della necessità di una gestione del conflitto improntata al concetto di *domestic ownership* in capo agli attori locali. Alcuni studiosi, però, e chi scrive ne condivide il pensiero, sollevano alcune perplessità sulla primarietà di tale obiettivo, ritenendo non solo irrealistico, ma anche controproducente sottovalutare le inevitabili asimmetrie di risorse esistenti tra la dimensione locale ed internazionale.

La nozione di *domestic ownership* non implica infatti la semplice partecipazione degli attori locali, ma la ben più gravosa gestione, ad essi affidata, dell'intero processo di pace, responsabilità questa che, nel contesto di conflitti sociali sovente protratti, le locali *peace constituencies* difficilmente sono in grado di affrontare. Assai preferibile risulta dunque sviluppare *learning sites*, funzionali ad una migliore comprensione dei problemi strutturali, per poi giungere, gradualmente, ad un genuino *local empowerment*.

Alla luce di quanto considerato, responsabilità primaria degli attori internazionali sarà, pertanto, quella di affrontare le problematiche strutturali

to *Conflict Transformation. Concept and Fields of Application*, Berlin, Berghof Foundation for Peace Support, Berlin, 2006.

¹³¹ A tale proposito si veda il III capitolo.

del sistema locale, supportando l'indipendenza degli attori locali al fine di creare le condizioni affinché l'auspicata *domestic ownership* possa realizzarsi¹³².

2.5 Organizzazioni Non Governative e la trasformazione dei conflitti, quale ruolo? Quali strumenti?

L'intervento delle Organizzazioni Non Governative nel processo di trasformazione del conflitto è un dato relativamente recente nella dimensione non governativa, frutto di un graduale passaggio da una prospettiva «minimalista», ispirata ai principi dell'«umanitarismo» che rifiuta la potenziale contaminazione politica di un impegno nel settore del *peacemaking*, ad un'etica «conseguenzialista», che ridimensiona il valore della neutralità a

¹³² «[The working methodology] in which different members mutually learn from each other and ascertain their common ground», H. Reich, "Local Ownership" in *Conflict Transformation Projects: Partnership, Participation, or Patronage?*, Berghof Occasional Paper N. 27, 2006, pp. 23 e ss..

favore di un'azione attenta alle possibili implicazioni e conseguenze del proprio operato¹³³.

Una delle principali problematiche nello studio dell'intervento nel processo di trasformazione del conflitto¹³⁴, risiede nella distinzione tra i due principali approcci alla questione: *rights-based* e *dialogue-based*. Il primo auspica un intervento esclusivo, a sostegno di una delle due parti, cosiddetto *pro-justice*; il secondo invece, insiste sui principi di inclusione e *multipartiality*¹³⁵, tutti gli attori devono essere accettati come legittimi e

¹³³ Particolarmente interessante l'analisi delle due posizioni contrapposte presentata da Jonathan Goodhand in *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006, pp. 63 e ss..

¹³⁴ «A generic, comprehensive term referring to actions and processes seeking to alter the various characteristics and manifestations of violent conflict by addressing the root causes of a particular conflict over the long term. It aims to transform negative destructive conflict into positive constructive conflict and deals with structural, behavioural and attitudinal aspects of conflict. The term refers to both the process and the completion of the process. As such, it incorporates the activities of processes such as conflict prevention and conflict resolution and goes farther than conflict settlement or conflict management», Berghof Foundation Glossary.

¹³⁵ «A principle of mediation that defines a particular mode of engagement with conflict parties or key stakeholders based on understanding and identifying with a diversity of opposing positions and standpoints, without seeming to favour one of these above the other. Some mediators strictly adhere to this principle because it helps them to interact with all of the conflict parties without being seen by one

necessari partecipanti del processo di pace. La *multipartiality*, dunque, enfatizza la necessità di empatizzare con tutti i soggetti principali del conflitto, costruendo rapporti personali e di fiducia e comprendendo le rispettive e diverse percezioni.

La scelta di una simile impostazione è particolarmente impegnativa per le organizzazioni straniere, sovente infatti gli attori locali ne mettono in dubbio la neutralità rispetto alle parti o ne esigono l'esclusivo supporto. Tali difficoltà emergono in particolar modo nel caso di conflitti asimmetrici, a fronte di gravi violazioni dei diritti umani, un intervento "bilanciato" ed equidistante che ponga sullo stesso piano oppressi e oppressori, può risultare non solo inefficace, ma anche dannoso, rinforzando implicitamente uno status quo ingiusto.

Detta obiezione riprende le tradizionali critiche di stampo marxista, individuando nei processi di risoluzione dei conflitti nulla più che uno strumento di "pacificazione" e "normalizzazione", teso a preservare le strutture di potere esistenti. Secondo gli studiosi che adottano tale prospettiva infatti, il sistema attuale di *peacebuilding* manca di una visione d'insieme dell'ordine globale, trascurando di prendere in considerazione le forze

or more of them as partisan, one-sided or having uneven levels of commitment. Multipartiality is distinct from neutrality and impartiality», Berghof Foundation Glossary.

oppressive che lo regolano, nel tentativo di conciliare istanze irreconciliabili¹³⁶.

Citando Clements: «*peacebuilding and problem solving are as much about unmasking the powerful and equalizing unequal relationships as they are about solving present problems*»¹³⁷.

Di seguito si esaminerà la possibilità di sincretizzare un dialogo inclusivo e l'impegno di *advocacy* a sostegno di una delle parti¹³⁸.

In linea con l'inquadramento teorico adottato, lo scopo dell'intervento di terzi in situazioni di conflitto dovrebbe essere da un lato, la trasformazione delle strutture che generano il conflitto, dall'altro, il sostegno alle strutture che favoriscono *empowerment* e riconciliazione. Nella tradizione dei processi di trasformazione del conflitto, sono state elaborate innumerevoli attività di

¹³⁶ M. Duffield, *Evaluating conflict resolution – contexts, models and methodology*, G. M. Sørbo, J. Macrae, L. Wohlgemuth, *NGOs in conflict: an evaluation of International Alert*, CMI Report Series, Bergen, 1997, pp. 79 e ss.. O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, cit., p. 7.

¹³⁷ K. Clements, *Peacebuilding and conflict transformation*, «Peace and Conflict Studies», Vol. 4, N. 1, 1997, p. 7.

¹³⁸ T. Whitfield, *External actors in mediation. Dilemmas & options for mediators*, Mediation Practice Series N. 1, Centre for Humanitarian Dialogue, 2010, pp. 25 e ss..

comunicazione, educazione e formazione che facilitino l'incontro tra le parti contrapposte del conflitto.

Allo scopo di garantirne l'efficacia, detti strumenti dovranno essere utilizzati congiuntamente o in momenti distinti, avendo cura di adattarli alle circostanze peculiari della fase in cui versa il conflitto. Tale prospettiva si inserisce nel criterio della contingenza¹³⁹, che teorizza la necessità del coordinamento e della complementarità dell'intervento di terzi rispetto allo stadio del conflitto.

Pertanto, qualora a dominare il conflitto siano elementi oggettivi (scarsità di risorse, tensioni relative ai confini), l'approccio dei terzi dovrà favorire il compromesso o facilitare una mediazione al riguardo; per converso, qualora le tensioni abbiano ad oggetto fattori soggettivi dovuti ad una mancanza di comunicazione o ad un mutuo pregiudizio, l'intervento si concentrerà sul dialogo.

Taluni si sono spinti ad elaborare un modello che associa, indicativamente, ad ogni singola fase, la modalità d'intervento ad essa

¹³⁹ «The contingency approach, simply put, seeks to apply particular types of conflict resolution interventions to conflicts, contingent upon the stages, timing or sequencing within that peace process» in S. A. Nan, *Shifting from coherent toward holistic peace processes*, in D. J. D. Sandole, S. Byrne, I. Sandole-Staroste, J. Senehi (a cura di), *Handbook of conflict analysis and resolution*, Routledge, New York, 2009, p. 383.

adeguata;¹⁴⁰ tale modello è stato rigettato e accusato di trascurare la complessità delle dinamiche del conflitto, ritenendosi preferibile un intervento attento ai diversi aspetti e alle molteplici sfaccettature del conflitto¹⁴¹.

Di seguito si darà brevemente conto degli strumenti che possono impiegarsi ai fini della trasformazione della struttura conflitto, avendo cura di temperare, da un lato, l'esigenza di inserirli nello stadio ad essi più appropriato, con la consapevolezza della natura proteiforme del conflitto, dall'altro¹⁴².

¹⁴⁰ R. J. Fisher, L. Keashley, *The potential complementarity of mediation and consultation within a contingency model of third party intervention*, «Journal of Peace Research», Vol. 28, N. 1, 1991, pp. 29-42.

¹⁴¹ D. Bloomfield, *Peacemaking Strategies in Northern Ireland: Building Complementarity in Conflict Management Theory*, Macmillan, London, 1997.

¹⁴² A tale proposito, Mitchell sottolinea l'importanza di non subordinare l'intervento esclusivamente a criteri di tempistica: « [The issue] is best tackled by focusing attention on the question of what specific roles or functions change agents might need to fulfil in order to help bring about the kind of change that can move a conflict towards a resolution and overcome the tendency towards perpetuation displayed by many protracted, deep-rooted conflicts», C. Mitchell, *Conflict, social change and conflict resolution. An Enquiry*, Berghof Handbook, Dialogue Series, N. 5, p. 30.

A tale riguardo e ai nostri fini, si possono individuare due modalità d'intervento principali: supporto all'attenuarsi del conflitto¹⁴³ e sostegno al processo di pace.

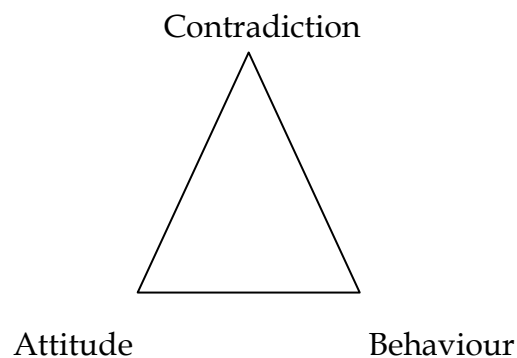
Le premesse per una potenziale *de-escalation* del conflitto possono avere origine in conseguenza del lungo protrarsi del conflitto o, alternativamente, a seguito della stasi o del fallimento di passate iniziative di pace.

Nella fase che precede le negoziazioni, le Organizzazioni Non Governative potranno contribuire alla creazione di un contesto internazionale favorevole alla cessazione del conflitto, da un lato, esercitando pressioni su attori chiave della scena globale, dall'altro, osservando gli sviluppi, potenzialmente positivi, nella struttura conflitto al fine di individuare le potenziali «finestre di opportunità»¹⁴⁴ ed intervenire.

¹⁴³ Questa fase si articola in quattro fasi: tregua, accordo, normalizzazione, riconciliazione, a tale riguardo si veda O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Polity, London, 2005.

¹⁴⁴ La nozione di «*windows of opportunity*» è stato elaborato da Paffenholz al fine di dar conto della natura non lineare del conflitto, in contrapposizione al più controverso concetto di «*conflict ripeness*» proposto da alcuni studiosi; a tale proposito, si vedano T. Paffenholz, *Designing Transformation and Intervention Process*, in A. Austin, M. Fischer, N. Ropers (a cura di), *Transforming Ethnopolitical Conflict*, The Berghof Handbook, Berlin, 2004, p. 10; K. Aggestam, *Enhancing ripeness: transition from conflict to negotiation*, in I. W. Zartman, G.

A tale riguardo, si pone un quesito, quali opportunità sussistono per gli attori non governativi di intervenire e in quali modalità? Al fine di rispondere a tale interrogativo si riprenderà la nozione triangolare del conflitto, teorizzata da Johan Galtung, che ne individua tre dimensioni principali: comportamento, atteggiamento e contraddizione¹⁴⁵.



O. Faure (a cura di), *Escalation and Negotiation in International Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 271 e ss..

¹⁴⁵ «*Contradiction refers to the underlying conflict situation, which includes the actual or perceived incompatibility of goals between the conflict parties. (...) Attitude includes the parties' perceptions and misperceptions of each other and of themselves. (...) Behaviour is the third component. It can include cooperation or coercion, gestures signifying conciliation or hostility*», O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, cit., pp. 9 e ss..

Qualora il conflitto abbia raggiunto il livello di scontro aperto, la priorità sarà quella di intervenire sul fattore “comportamento”, contribuendo a smorzarne i toni conflittuali. In un simile contesto, l'intervento delle ONG sarà dedicato a favorire l'inclinazione al contatto tra le parti, a modificare la percezione reciproca e, in ultimo, sviluppare potenziali canali di dialogo, influenzando dunque i fattori comportamento e attitudine del conflitto.

Nella fase pre-negoziale, l'azione dei soggetti non governativi si dirige principalmente verso soluzioni del conflitto interattive o cosiddetti *problem solving approaches*. Fisher e Kelman sono tra principali teorici di questa prospettiva, teorizzando e sostenendo l'importanza di gruppi informali di discussione tra i rappresentanti dei gruppi coinvolti nel conflitto, allo scopo di esplorare le possibilità di un attenuarsi del conflitto, valutare potenziali benefici e svantaggi ad esso collegati, creando, auspicabilmente, un terreno comune, sul quale edificare, in un momento successivo, i negoziati ufficiali¹⁴⁶.

In questa fase, dunque, l'intervento delle Organizzazioni Non Governative può risultare decisivo nell'influenzare la struttura del conflitto.

¹⁴⁶ H. C. Kelman, *Israeli-palestinian peace: Inching toward and looking beyond negotiations*, «Middle East policy», Vol. 14, N. 3, 2007, pp. 29-40. H. C. Kelman, *Building trust among enemies: The central challenge for international conflict resolution*, «International journal of intercultural relations», Vol. 29, N. 6, 2005, pp. 639-650. R. J. Fisher (a cura di), *Paving the Way – Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, Lexington Books, Lanham, 2005.

In merito alla efficacia di un simile approccio, inclusivo ed equidistante, si ripresenta però la questione della adeguatezza a conflitti fortemente polarizzati e caratterizzati da gravi asimmetrie di potere; come evitare di privilegiare la pacificazione, a discapito delle necessarie trasformazioni politico-strutturali? Come intervenire sull'elemento «struttura» del conflitto?

La conclusione alla quale si è giunti, a seguito di accese controversie nel mondo accademico e degli operatori del settore non governativo, ha individuato nei già esaminati meccanismi di *empowerment* delle comunità locali, l'unico strumento non solo accettabile, ma anche adottabile, viste le risorse limitate delle ONG¹⁴⁷.

Ai fini della soluzione del conflitto, pertanto, risulta estremamente significativa per i gruppi esclusi dalle dinamiche di potere, in conflitti asimmetrici, la trasformazione del sottosistema all'interno del quale le parti si trovano ad agire, e dunque, lo sviluppo di competenze tecniche e legali che compensino, a loro favore, la sproporzione in termine di risorse¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Taluni studiosi hanno contestato il principio che vuole i mediatori imparziali, auspicando il passaggio da facilitatori tra le parti a portatori delle istanze dei gruppi oppressi. A tale proposito, si veda, tra gli altri, K. Avruch, *A Generic Theory of Conflict Resolution. A Critique*, «Negotiation Journal», Vol. 3, N. 1, 1987, pp. 87-96.

¹⁴⁸ C. Mitchell, *Conflict, social change and conflict resolution. An Enquiry*, cit., p. 30.

«[The] most vital means of supporting effective organisation and action, [are] by multiplying the number of people with the awareness and skills required to act judiciously and have an impact»¹⁴⁹.

Nondimeno, a tale riguardo, va sottolineato il carattere meramente strumentale, ai fini di un negoziato equilibrato, di tale strategia, che non può in nessun caso sostituirsi alla volontà condivisa delle parti di impegnarsi, con mezzi pacifici, nel dialogo.

Per converso, l'intervento delle ONG a sostegno del processo di pace¹⁵⁰ si realizza in un momento successivo, di transizione verso la pace che si chiude con l'elaborazione di una cornice politica condivisa.

¹⁴⁹ D. Francis, *People, Peace and Power: Conflict Transformation in Action*, Pluto Press, London, 2002, p. 19.

¹⁵⁰ John Darby e Roger MacGinty individuano alcuni criteri generali allo scopo di definire la nozione di processo di pace: «*The protagonists are willing to negotiate in good faith. (...). The key actors are included in the process. (...). The negotiations address the central issues in dispute. (...). The negotiators do not use force to achieve their objectives. (...). The negotiators are committed to a sustained process*» in J. Darby, R. MacGinty (a cura di), *The Management of Peace Processes*, Palgrave Macmillan, New York, 2000, pp. 7 e ss..

Nel corso di questa fase le ONG operano in parallelo e, talvolta congiuntamente, ai cosiddetti attori ufficiali.

L'intervento in queste fasi è diretto ad incoraggiare attività indirizzate alle comunità locali e volte a ridurre la mutua diffidenza, contribuendo a creare le premesse per il raggiungimento di un accordo di pace, fondato su una opinione pubblica aperta.

La facilitazione del dialogo e gli incontri di confronto rischiano di risultare strumenti limitati e scarsamente efficaci se non si ha cura di sviluppare canali di comunicazione con l'imprescindibile versante governativo.

A tale riguardo, l'interazione di queste diverse dimensioni della negoziazione, definita dagli studiosi del settore, *track 1.5*¹⁵¹, costituisce un'opportunità unica di combinare l'impegno dei rappresentanti ufficiali di entrambi gli schieramenti, con il contributo degli attori non ufficiali, migliorando le relazioni interpersonali, introducendo i partecipanti a nuovi

¹⁵¹ «[Track 1.5] Denotes informal dialogue and problem-solving formats with high ranking politicians and decision-makers. Involves Track 1 participants, but employs Track 2 approaches. Also aims to bridge the gap between official government peace efforts and civil society», Berghof Foundation Glossary.

strumenti di confronto e, in ultimo, ampliandone le prospettive sulle principali questioni, oggetto delle negoziazioni¹⁵².

«The individual participants who are part of both unofficial and official forums experience personal changes which they then carry directly back to the negotiation process. (...).Such activities promote the widening of peace constituencies, both horizontally and vertically: by improving the multilateral engagement of a broader range of actors across the party lines, and by strengthening communication and mutual learning across the hierarchy of command within conflict party systems. It now needs to be assessed how they relate to civil society-based dialogue projects which also accompany and complement peace processes»¹⁵³.

Da quanto osservato in questo paragrafo emerge la profonda complessità del settore all'interno del quale le Organizzazioni Non Governative, attive nel campo del *peacebuilding* e del *peacemaking*, si muovono e operano, accanto all'importanza del loro intervento e della loro, ai fini di un

¹⁵² S. A. Nan, *Track One and a Half Diplomacy: Contributions to the Georgian South Ossetian Peacemaking*, in R. J. Fisher (a cura di), *Paving the Way – Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, cit., pp. 161 e ss..

¹⁵³ V. Dudouet, *Transitions from Violence to Peace. Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation*, Berghof Report 15, 2006, pp. 65 e ss..

processo di pace giusto, che rappresenti quanti, diversamente, non avrebbero una voce.

2.6 Conclusioni

«Groups and individuals are embedded in a network of feedback loops. (...). Only models which draw out the complexity of protracted social conflicts, including their non-linear features, multiple escalation and de-escalation paths [and] internal social interactions, provide truthful representations of the dynamics of conflict transformation»¹⁵⁴.

L'impostazione teorica adottata in questo capitolo ci ha imposto di abbandonare una visione unidirezionale, puramente teorica, del conflitto, a favore di una analisi attenta alla complessità di una struttura, i cui meccanismi interni risultano difficilmente decifrabili e decifrati con il solo ausilio di strumenti teorici tradizionali.

L'esame delle dinamiche attraverso le quali le Organizzazioni Non Governative interagiscono con gli altri attori del conflitto ci ha permesso, inoltre, di osservare da una prospettiva nuova le implicazioni del loro intervento, da un lato, nella loro relazione con i diversi attori del conflitto, dall'altro, nell'impatto sulla struttura stessa del conflitto.

Un simile approccio, costituisce, dunque, un fondamento teorico imprescindibile sul quale costruire l'analisi, di cui al capitolo quarto, della

¹⁵⁴ V. Dudouet, *Transitions from Violence to Peace. Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation*, cit., pp. 25 e ss..

questione israelo-palestinese. Lo studio dell'intervento delle ONG in un conflitto protratto e dalle molteplici ramificazioni, quale quello mediorientale trova nell'approfondimento del rapporto di interdipendenza che lega le sue varie componenti, politiche, storiche e sociali, uno strumento indispensabile ai fini di una sua, almeno parziale, comprensione.

CAPITOLO TERZO

Nodi gordiani dell'intervento delle ONG

3.1 Cenni Introduttivi

A partire dalla metà degli anni Ottanta si verificò un cambiamento nella politica di *donor funding*, caratterizzato dal graduale ritiro degli Stati dalla partecipazione diretta al settore umanitario, a favore di soggetti, privati, della dimensione "non-governativa".

Taluni sostengono che tale rivoluzionamento sia da ricondurre al pensiero neoliberale e al conseguente rifiuto di un'eccessiva ingerenza statale¹⁵⁵. Alcuni studiosi sostengono invece che il passaggio di testimone a settori non istituzionali riflettesse il venir meno, con la fine della Guerra Fredda, dell'esigenza di una strategica e complessa rete di alleanze politiche, sovente mantenuta sotto le vesti di intervento umanitario¹⁵⁶.

¹⁵⁵ M. Duffield, *NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm*, «Third World Quarterly», Vol. 18, 1997, p. 532.

¹⁵⁶ J. Goodhand, *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006, p. 82.

Nel nuovo paradigma degli aiuti, le Organizzazioni Non Governative assunsero un ruolo cruciale.

L'evoluzione dell'intervento delle Organizzazioni Non Governative in zone di conflitto, in particolare, ha aperto nuovi orizzonti di dibattito e ricerca. Questo breve capitolo sarà dedicato all'analisi delle questioni sollevatesi a tale riguardo.

A differenza del primo capitolo, dedicato all'esame delle questioni teoriche e delle implicazioni del concetto di "Organizzazione Non Governativa", l'attenzione sarà concentrata sugli aspetti concreti dell'operato delle ONG e più in particolare sulle molteplici difficoltà, sotto il profilo economico, politico e sociale che ruotano intorno ad essi.

3.2 La dipendenza da finanziamenti pubblici

A partire dalla fine degli anni Ottanta, il vertiginoso incremento, a livello nazionale ed internazionale, dei fondi governativi destinati alle ONG e lo stato di dipendenza che ne è derivato, sono stati osservati con crescente preoccupazione dal mondo accademico e da quello degli operatori del settore¹⁵⁷.

Nell'ultimo decennio, numerosi studi hanno rilevato che le Organizzazioni Non Governative occidentali dipendono per il 30-90% da fondi pubblici e che larga parte di quelle con sede in zone di conflitto dipende per l'80-100% da finanziamenti provenienti dall'estero. Al momento attuale, dunque l'esistenza stessa della quasi totalità delle Organizzazioni Non Governative dipende da finanziamenti governativi¹⁵⁸.

¹⁵⁷ «Clearly, donor involvement in this type of programme also raises significant practical and ethical dilemmas which are worthy of further analysis and exchange of experience between different agencies» in G. M. Sørbo, J. Macrae, L. Wohlgemuth, *NGOs in conflict: an evaluation of International Alert*, CMI Report Series, Bergen, 1997, pp. 74 e ss.. E. Balla, G. Yannitell Reinhardt, *Giving and Receiving Foreign Aid: Does Conflict Count?*, «World Development», Vol. 36, N. 12, 2008, p. 2585.

¹⁵⁸ M. Revilla Blanco, *Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2002.

Questo paragrafo sarà dedicato alle implicazioni che tale dipendenza ha avuto, da un lato, sull'immagine e dall'altro, sulla natura stessa delle ONG.

A tale scopo e ai fini di una più chiara comprensione della problematica in esame, occorre sottolineare in primo luogo che i *donors* subordinano la concessione di sovvenzioni all'osservanza di determinate condizioni, generalmente orientate al perseguimento di contingenti interessi politici e raramente guidate da una effettiva comprensione delle reali esigenze delle comunità coinvolte¹⁵⁹.

Tale condizione di subordinazione e il legame che ne deriva rischiano di compromettere seriamente e sotto più profili la credibilità delle ONG.

In primo luogo, tali Organizzazioni vengono accusate di essere venute meno all'autonomia del loro status "non governativo", lasciandosi cooptare dallo Stato e trasformandosi in meri subappaltatori al suo servizio¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Il rifiuto di fondi pubblici viene ricondotto da molte delle ONG ad un nodo principale: «(...) *The inflexibility of the requirements that come with government fundings*», P. G. Lawrence, S. Nezhad, *Accountability, transparency and government cooption: A case study of four NGOs*, «International NGOs Journal», Vol. 4, N. 3, 2009, p. 80.

¹⁶⁰ «*If NGOs are in receipt of state funds [they] may become the implementers of donor policies*». M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, 2004, p. 11. K. D. Reimann,

Opinione condivisa da Majed Dibsi, ex presidente della Asociación Hispano-Palestina “Jerusalén” che rileva come tali Organizzazioni si siano convertite in «uno strumento utile per il raggiungimento degli obiettivi governativi¹⁶¹».

Inoltre, a tale riguardo, si è rilevata la tendenza dei governi a esercitare forti pressioni relative alla scelta delle zone alle quali prestare assistenza, sulla base di alleanze politiche e interessi economici¹⁶².

Il vincolo rappresentato dai fondi pubblici priverebbe, dunque, tali Organizzazioni dell'autonomia che, da sempre, le qualifica come attori indipendenti della scena politica nazionale ed internazionale, pregiudicandone l'affidabilità di attori neutrali ed indipendenti e vanificandone l'impegno nel campo del *peacebuilding*.

Up to no good? Recent critics and critiques of NGOs, 2005, tratto da http://digitalarchive.gsu.edu/political_science_facpub/5/, p. 43.

¹⁶¹ Intervista del 15.11.2010.

¹⁶² Mark Duffield a tale riguardo parla di «*selective interventions*» ad opera dei governi occidentali in *NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm*, cit., p. 541. Si veda anche lo studio condotto da Alberto Alesina e David Dollar sui flussi di aiuti e finanziamenti statali in *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, «*Journal of Economic Growth*», Vol. 5, 2000, pp. 33-63. H Wulf, *Confusion about Conflict Transformation*, relazione presentata al seminario *Theories of Social Change and their Contribution to the Practice of Conflict Transformation: Developing the State of the Art in Conflict Transformation Theory and Practice*, Berlino, 26-27 September 2005, pp. 17 e ss..

Alcuni osservatori condannano altresì l'omologazione delle ONG a ristretti disegni politici, l'adesione a quello che alcuni studiosi hanno definito «*State-led humanitarianism*»¹⁶³ ed il conseguente sovvertimento delle priorità che originariamente ne guidavano l'intervento.

Secondo alcune delle critiche più radicali, uno dei principali «*comparative advantages*» delle ONG, e cioè la loro vicinanza alle comunità beneficiarie dell'intervento e la conseguente conoscenza delle reali esigenze locali viene compromesso dal rapporto, forzato, con le autorità statali. Le ONG assumono un ruolo meramente strumentale, limitandosi a veicolare fondi, senza esercitare alcuna influenza nella scelta dei destinatari, degli scopi e dei metodi di distribuzione¹⁶⁴.

L'integrità delle ONG viene dunque ulteriormente messa in dubbio da tali studiosi che le accusano di trascurare le istanze degli interlocutori locali antepoendo ad esse le richieste di *external third parties*.

¹⁶³ J. Goodhand, *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006, p. 90.

¹⁶⁴ M. Serrano Oñate, *Las ONGD en la Encrucijada: del Estado de Bienestar a la Franquicia del Estado*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, cit., p. 75.

«To get funding, NGO have become “donor-driven” and have shifted their activities to match the goals of donors»¹⁶⁵.

Agli occhi di molti, la necessità di conciliare esigenze provenienti “dal basso” con risorse -condizionate- provenienti “dall’alto”¹⁶⁶ pregiudica irreparabilmente la efficacia dell’intervento delle ONG, caricandolo di connotati ambigui.¹⁶⁷ A tale proposito, alcuni autori hanno inoltre rilevato che tale dipendenza economica rischia di compromettere un ulteriore elemento dell’attività delle ONG: la trasparenza. Secondo quanto riscontrato nello

¹⁶⁵ «There is a clear danger that NGOs are merely implementing state-driven politics. (...) [And] that NGOs respond to money in the first instance, instead of responding to social needs», M. Fischer, *Civil Society in Conflict Transformation: Ambivalence, Potentials and Challenges*, «Berghof Publications», 2006, p. 10.«[They] risk being perverted and becoming an arm of the foreign policy of dominant states», J. Goodhand, *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, cit., p. 84. Leon Gordenker e Thomas Weiss sottolineano l’esigenza, per le ONG, di riflettere sul pericolo che la dipendenza economica dallo Stato possa convertirsi in una inaccettabile perdita di autonomia, in *Devolving responsibilities: a framework for analysing NGOs and services*, «Third World Quarterly», Vol. 18, 1997, p. 450.

¹⁶⁶ K. D. Reimann, *Up to no good? Recent critics and critiques of NGOs*, cit. p. 43.

¹⁶⁷ «The funding relationship (...) reveals some interesting dilemmas in transparency for both donor and recipient». I. Smillie, *NGOS and Development Assistance: A Change in Mind-Set?*, «Third World Quarterly», Vol. 18, 1997, p. 567. M. Fischer, *Civil Society in Conflict Transformation: Ambivalence, Potentials and Challenges*, cit., p. 9.

studio condotto sul tema da Burger e Owens, infatti, sovente le Organizzazioni Non Governative tendono ad occultare significative porzioni della loro attività; allo scopo di soddisfare aspettative, spesso irrealistiche, dei finanziatori¹⁶⁸.

Il fenomeno dei finanziamenti “condizionati” compromette ulteriormente l’efficienza dei progetti delle ONG, inducendole a privilegiare obiettivi nella maggior parte dei casi a breve termine e slegati dalle realtà in cui operano.

«Lo scontro tra esigenze a lungo termine e (...) realtà a breve termine»¹⁶⁹ pregiudica dunque l’impegno delle ONG, stante l’importanza simbolica, e

¹⁶⁸ «It is plausible that many NGOs may feel compelled to withhold the truth from the public eye in order to keep afloat in a competitive funding market dictated by unrealistic donor expectations and pressures. A. (...). NGO misrepresentation can be attributed to excessive and unrealistic donor demands» in R. Burger, T. Owens, *Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data*, «World Development», Volume 38, N. 9, 2010, pp. 1263 e ss.. Sullo stesso tema anche A. Bebbington, *Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Non-Governmental Aid Chains*, «World Development», Vol. 33, N. 6, 2005, p. 939.

¹⁶⁹ «Conventional NGO project activities are manifestly a “finger in the dike” responses to problems that require nothing short of worldwide (...) committment», L. Gordenker, T. G. Weiss, *Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions*, «Third World Quarterly», Vol. 16, N. 3, 1995, p. 378. Si vedano anche D. J. Koch, A. Dreher, P. Nunnenkamp, R. Thiele, *Keeping a Low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non-Governmental Organizations?*, «World Development», Vol. 37, N. 5, 2009, pp. 902-918

non solo, di un intervento pensato sul lungo periodo e calibrato a misura delle comunità che ne sono destinatarie.

Le ONG stesse sono costrette ad un'esistenza precaria ed instabile esposta alle contingenze della dimensione politica da cui dipendono i fondi¹⁷⁰. Tale condizione di sudditanza economica si riflette negativamente anche sulle Organizzazioni attive nel settore della denuncia e del *lobbying* politico, comprimendone la libertà di espressione.

A tale proposito, taluni hanno rilevato il venir meno di una cooperazione "critica" tra Organizzazioni Non Governative e Stato, che vedeva le ONG contrapposte alle istituzioni governative nel tentativo di introdurre nuove prospettive, più vicine alle esigenze dei beneficiari, sostituita da una -ben più accondiscendente- cooperazione "operativa" ONG Stato¹⁷¹.

¹⁷⁰ C. Gómez Gil, *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Icaria Editorial, Barcelona, 2004, p. 182-185.

¹⁷¹ M. Serrano Oñate, *Las ONGD en la Encrucijada: del Estado de Bienestar a la Franquicia del Estado*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, cit., pp. 80 e ss..

Infatti, quale libertà hanno di supportare cause contrarie agli interessi degli stessi governi che le finanziano? O, a maggior ragione, di contrastarne direttive potenzialmente lesive per i diritti dei soggetti del conflitto¹⁷²?

«One of the real issues for NGOS is how much money can they take from the government while still carrying out advocacy activities that may involve criticizing the source of those funds»¹⁷³.

¹⁷² «The case studies reveal a serious problem (...). NGOs because of their dependence on official funding were reluctant to or unable to lobby for changes in donor policies and practices», J. Goodhand, *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006, p. 145. H. Assefa, *The Challenges of Influencing Policy in Conflict Situations* in M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, cit., p. 49. A. Bebbington, R. Ridell, *Heavy hands, hidden hands, holding hands? Donors Intermediary NGOs and Civil Society Organizations*, in M. Edwards, D. Hulme (a cura di), *NGOs, States and Donors. Too close to comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations*, MacMillan Press, Londra, 1997. Chaves M., Stephens L., Galaskiewicz J., *Does Government Funding Suppress Nonprofits' Political Activity?*, «American Sociological Review», Vol. 69, N. 2, 2004, pp. 292 e ss..

¹⁷³ M. Morgan, *Stretching the development dollar: the potential for scaling-up*, «Grassroots Development», Vol. 14, N. 1, 1990, p. 7.

Un caso peculiare è quello delle ONG “locali” che, da un lato, condividono con le ONG “internazionali” le difficoltà derivanti dalle ingerenze dei finanziatori. Intervistata a tale proposito, Manal Awad, direttrice esecutiva della Palestinian Association for Development and Reconstruction, ha dichiarato:

«Dipendiamo dai fondi dei finanziatori stranieri, spesso portatori di obbiettivi distanti da quelli delle nostre Organizzazioni e, a loro volta, sottoposti alla pressione della comunità internazionale. Tale situazione di dipendenza porta, tristemente, a trascurare le nostre priorità a vantaggio di quelle della comunità internazionale e a piegarci alle sue richieste, vedi certificazione antiterroristica, dalla quale dipendono i fondi che riceviamo¹⁷⁴».

D’altro lato, affrontano una problematica ulteriore rispetto alle Organizzazioni internazionali: quella della credibilità. La dipendenza

¹⁷⁴ Manal Awad, direttrice esecutiva della Palestinian Association for Development and Reconstruction, intervista del 4.12.2010.

economica da fondi occidentali le espone infatti all'accusa di aver ceduto all'imperialismo culturale occidentale e di operare in qualità di suoi agenti¹⁷⁵.

L'incremento dei finanziamenti pubblici ha sollevato un'ulteriore questione e cioè il rivoluzionamento del paradigma stesso degli aiuti umanitari. Questo settore infatti, a partire dagli anni Novanta, è andato gradualmente privatizzandosi¹⁷⁶, circostanza questa che ha avuto un potente effetto "omogeneizzante" sulle ONG, a proposito del quale si è parlato di «crisi della conformità»¹⁷⁷.

Nel corso degli ultimi decenni, si è dunque assistito alla radicale trasformazione delle ONG in organizzazioni sempre più simili a multinazionali, burocratizzate e gerarchiche. In molti hanno accusato le ONG di essersi "commercializzate", abbandonando gli ideali originari della società

¹⁷⁵ «Southern NGOs that depend on foreign funding have been attacked (...) as "agents" of Western cultural imperialism. (...) [They] will tend to be viewed (...) as less legitimate and less authentic». K. D. Reimann, *Up to no good? Recent critics and critiques of NGOs*, cit. p. 44.

¹⁷⁶ Il primo studioso a parlare di "privatizzazione" fu Mark Duffield nel già citato *NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm*, cit., p. 540.

¹⁷⁷ I. Smillie, H. Helmich, *Stakeholder, Government-NGO partnerships for international development*, Earthscan, London, 1999, pp.7 e ss.

civile¹⁷⁸. L'idealismo e lo spirito di volontariato avrebbero dunque ceduto il posto ad una impostazione ben più pragmatica e "profit driven", necessaria per far fronte alla crescente concorrenza¹⁷⁹.

«NGOs become contractors, constituencies become customers, and members become clients»¹⁸⁰.

A tale proposito, alcuni degli intervistati hanno lamentato il crescente distacco dei lavoratori stessi delle ONG dalle cause da esse sostenute: lavorare

¹⁷⁸ «NGOs have had to adopt a more market approach to their programs. (...) The results, these critics claim, is that NGOs have moved towards a corporate model and have lost touch with the original community based, voluntaristic principles which made them special and separate from the market», K. D. Reimann, *Up to no good? Recent critics and critiques of NGOs*, cit. p. 45.

¹⁷⁹ Fran Tonkiss e Andrew Passey individuano una tensione nell'azione delle ONG: «This tension can be understood as one between the aims of "doing good" in an ethical sense (...) and of "doing well" in an organizational sense (securing funding, ...)», in *Trust and Civil Society*, Ed. MacMillan Press LTD, London, 2000, p. 41.

¹⁸⁰ W. F. Fisher, *Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices*, cit., p. 454. A tale proposito si veda anche Mark Duffield, *Evaluating conflict resolution. Context, Models and Methodology*, in G. M. Sørbø, J. Macrae, L. Wohlgemuth, *NGOs in conflict: an evaluation of International Alert*, cit., p. 80.

nelle Organizzazioni Non Governative è ormai considerata da molti una carriera e piuttosto lucrativa anche¹⁸¹.

Nel “business degli aiuti” assicurarsi nuovi fondi è diventata una delle funzioni prioritarie delle ONG, mentre altre e più importanti questioni, (tutela degli interessi dei soggetti del conflitto, qualità dei progetti, etc.), sono state relegate in secondo piano¹⁸². Tali Organizzazioni si sono dunque inserite a

¹⁸¹ Considerazioni tratte dalle interviste al coordinatore di Paz con Dignidad, intervista del 24.11.2010 e alla ex collaboratrice del Palestinian Medical Relief, intervista del 3.12.2010. A tale proposito, si legga James Petras: «*The NGOs world-wide have become the latest vehicle for upward mobility for the ambitious educated classes: academics, journalists, and professionals have abandoned earlier excursions in the poorly rewarded leftists movements for a lucrative career managing an NGO, bringing with them their organizational and rhetorical skills as well as a certain populist vocabulary*», in *NGOs: in the service of imperialism*, «Journal of Contemporary Asia», Vol. 29, N. 4, 1999, p. 430.

¹⁸² Si veda l’analisi proposta a tale riguardo da Anthony Bebbington che rileva la tendenza delle ONG dipendenti da finanziamenti pubblici a: «(...) *to spend more time dealing with bureaucratic reporting and monitoring arrangements rather than substantive issues*» in *Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Non-Governmental Aid Chains*, «World Development», cit., pp. 939-940. «(...) *The trend towards professionalization in the NGO sector, one of the primary features being a concern for results based management. (...) Although there may be benefits attached to such changes, it is important to recognize the costs. In some cases, a period of organizational introspection led to a weakening of long-term, field based relationships, which in turn undermined the quality and reliability of an agency’s analysis*», J. Goodhand, *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, cit., pp. 161-162.

pieno diritto in una «struttura di gestione», assimilabile a quella imprenditoriale, che dà la priorità a bilanci e rendiconti¹⁸³. Questa tendenza è stata ulteriormente esacerbata dalla crisi economica e dai conseguenti tagli ai fondi pubblici destinati a progetti umanitari; in un contesto di scarsità di fondi, la capacità di assicurarsi sovvenzioni ha pertanto acquisito un'importanza cruciale per la sopravvivenza delle ONG¹⁸⁴.

Secondo quanto dichiarato dal coordinatore di una ONG impegnata in vari processi di pace:

«Al momento attuale, per ottenere un finanziamento non conta più la qualità del progetto sviluppato, ma “il talento” nel riempire pedissequamente i moduli del bando»¹⁸⁵.

¹⁸³ Á. Diéz Rodríguez, *Las ONG como campo de relaciones sociales*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, cit., p. 156.

¹⁸⁴ P. Nunnenkamp, H. Öhler, *Aid Allocation through Various Official and Private Channels: Need, Merit, and Self-Interest as Motives of German Donors*, « World Development», Vol. 39, N. 3, 2011, pp. 308-323

¹⁸⁵ Luis Nieto, coordinatore di Paz con Dignidad, intervista del 24.11.2010. «*In an environment of scarce funding the art of writing project proposal has taken on an increasingly central role*», B. Evans-Kent, R. Bleiker, *Peace beyond the State? NGOs in Bosnia and Herzegovina* in H. F.

L'impostazione "imprenditoriale" adottata dalle ONG ha introdotto significativi cambiamenti anche nelle dinamiche di interazione tra Organizzazioni, gli ultimi anni le hanno viste infatti contrapporsi duramente nella costante ricerca di fondi.

«Dependence and competition between agencies for external funding has significantly changed its dynamic and ethos. Rather than conflict resolution being implemented by governments and seen as effective in some circumstances, it has increasingly become a form of commercial product, packaged and sold to donors as fit for general application. Claims for effectiveness over a wide range of circumstances are encouraged by an agency's wish to maintain or increase market share»¹⁸⁶.

Carey, O. P. Richmond (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, Frank Cass Publishers, Portland, 2003, p. 108.

¹⁸⁶ Mark Duffield, *Evaluating conflict resolution. Context, Models and Methodology*, in G. M. Sørbø, J. Macrae, L. Wohlgemuth, *NGOs in conflict: an evaluation of International Alert*, cit., p. 80.

La competizione per ottenere visibilità, copertura mediatica e, conseguentemente, fondi affligge tuttora il mondo delle Organizzazioni Non Governative e ha portato alla proliferazione di progetti la cui efficacia è pregiudicata dalla mancanza di una visione condivisa¹⁸⁷.

¹⁸⁷ «*Their operations [are] disjointed and uncoordinated, tending towards more competition rather than collaboration*», F. K. Abiew, *NGO-Military Relations in Peace Operations*, in H. F. Carey, O. P. Richmond (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, cit., p. 29. A tale proposito, si veda anche lo scritto di Norbert Ropers, *Eight Critical Statements on the Contribution of NGOs to Conflict Prevention and Transformation*; «*In regard to the immense challenges for the conflict prevention and transformation and their limited resources the labour-division between NGOs as well as between NGOs, the state and multilateral activists is surprisingly underdeveloped*», in «*Conflict Prevention Newsletter*», Vol. 1, N. 2, 1998, p. 11.

3.3 ONG, strumenti di disimpegno?

Recentemente, alcuni studiosi hanno elaborato una nuova prospettiva critica sul ruolo degli attori non governativi in zone di guerra.

E se le ONG altro non fossero che una comoda «foglia di fico»¹⁸⁸ atta a celare le mancanze o le vere e proprie assenze governative a fronte di gravi crisi umanitarie?

Questa critica ha origine nelle fila degli studiosi di matrice “anti-imperialista”, secondo la ricostruzione di Joanna Macrae, e condanna la tendenza neo-liberale degli attori politici nazionali a disinteressarsi di tali questioni, affidandone la gestione al settore non-governativo¹⁸⁹. Il venir meno

¹⁸⁸ M. Fitzduff, C. Church, *Stepping Up to the Table: NGOs Strategies for Influencing Policy on Conflict Issues*, in M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, cit., p. 11.

¹⁸⁹ Joanna Macrae nel suo scritto, *The death of Humanitarianism? An Anatomy of the Attack*, identifica le principali scuole di pensiero critico nei confronti delle Organizzazioni Non Governative: gli anti-imperialisti, i *realpolitikers*, i *developmentalists* e i *neopeaceniks* in «Refugee Survey Quarterly», Vol. 17, 1998, pp. 29-32. A tale proposito si veda anche Luis Enrique Alonso: «*Conocemos una desarticulación de la solidaridad pública. (...) se fragua a la vez la cultura de descompromiso de lo público y de desinstitucionalización de la solidaridad*», in *El discurso de la privatización y el ataque a la ciudadanía social*, «Cuadernos de Relaciones Laborales», Vol. 8., 1996, p. 59.

del *Welfare State* e «l'idea ultraliberale che lo Stato rappresenti un ostacolo per il libero mercato»¹⁹⁰ avrebbero guidato il ridimensionamento o lo smantellamento delle infrastrutture statali tradizionalmente dedicate alla gestione di questo settore.

Secondo alcuni, dunque, si assisterebbe ad un processo di istituzionalizzazione delle ONG, convertite in agenzie statali, precarie e sussidiarie, mere esecutrici di politiche compensatorie che gli Stati non possono -o non vogliono- più adottare¹⁹¹.

Preoccupazione espressa, a livello istituzionale, già nel 1992, dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali: «*once the*

¹⁹⁰ M. Serrano Oñate, *Las ONGD en la Encrucijada: del Estado de Bienestar a la Franquicia del Estado*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, cit., p. 69. Marwell N. P., *Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors*, «*American Sociological Review*», Vol. 69, N. 2, 2004, pp. 265 e ss.. M. Lipsky, S. R. Smith, *Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare-State*, «*Political science quarterly*», Vol. 104, N. 4, 1990, pp. 625 e ss..

¹⁹¹ P. D. Hall, *A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector*, in W. Powell (a cura di), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, 1987, p. 3. L. M. Salamon, *The Marketization of Welfare - Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare-State*, «*Social Service Review*», Vol. 67, N. 1, 1993, pp. 16 e ss.. A. Vedder, *Questioning the legitimacy of non-governmental organizations*, in Vedder A. (a cura di), *Ngo involvement in International Governance and Policy. Sources of Legitimacy*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, Leiden-Boston, p. 13.

worry was intervention; today the worry is that the outside world will watch in horror but lack the will or the means to act»¹⁹².

Le Organizzazioni Non Governative garantirebbero dunque, volontariamente o involontariamente, un “avallo ideologico” alla crisi del *Welfare State*, acconsentendo a subentrare in ambiti tradizionalmente di responsabilità statale¹⁹³.

¹⁹² Discorso tenuto alla Conferenza Annuale del Dipartimento di Pubblica Informazione per le ONG (DPI/NGO Conference), Nazioni Unite, New York, 9 Settembre 1992, tratto da <http://www.un.org/wcm/content/site/dpingorelations/>. A tale proposito, si veda anche F. Mawlawi, *New Conflicts, New Challenges: The Evolving Role for Non-Governmental Actors*, «Journal of International Affairs», Vol. 46, N. 2, pp. 391 e ss..

¹⁹³ «Es un hecho que se está sustituyendo a quien debería ser responsable de arreglar problemas», C. Gómez Gil, *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, cit. pp. 92 e ss.. S. Carapico, *NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs: Making Sense of Non-Governmental Organizations*, «Middle East Report», N. 214, 2000, p. 14.

«By supplementing, replacing, bypassing, and sometimes even substituting for traditional politics, NGOs are increasingly picking up where governmental action stops – or has yet to begin»¹⁹⁴.

A questo proposito, l'incremento delle donazioni alle ONG e il disimpegno dell'Occidente nelle zone di crisi secondo molti rappresentano due facce della stessa medaglia¹⁹⁵.

Le ONG sarebbero dunque venute meno alla loro vocazione originaria di "lotta" accanto agli oppressi allo scopo di cambiare e migliorare l'ordine globale¹⁹⁶.

¹⁹⁴ T. Princen, M. Finger, J. Manno, *Nongovernmental Organizations in World Environmental Politics*, «International Environmental Affairs», 1995, Vol. 7, N. 1, p. 54.

¹⁹⁵ «The increase of donor-funded NGO relief operations and Western disengagement from poor countries are two sides of the same coin», R. Omaar, A. de Waal, *Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas facing Multi-Mandate Relief Operations in Political Emergencies*, Discussion Paper N 5, African Rights, November 1994, p. 6.

¹⁹⁶ M. Serrano Oñate, *Las ONGD en la Encrucijada: del Estado de Bienestar a la Franquicia del Estado*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, cit., p. 67.

«La ideología de las ONG en cuanto a sus actividades privadas y voluntarias destruye el sentido de lo "público"; la idea de que el gobierno tiene la obligación de procurar a todos sus ciudadanos. Contra esta noción de responsabilidad pública, las ONG fomentan la idea neoliberal de una responsabilidad privada hacia los problemas sociales»¹⁹⁷.

Molti degli intervistati hanno condiviso questa posizione e taluni hanno precisato che, con riferimento alla particolare questione palestino-israeliana, l'intervento delle Organizzazioni Non Governative non si limita a sollevare gli Stati da un impegno umanitario troppo gravoso, ma, e assai più gravemente, consente a Israele di evadere i propri obblighi convenzionali di potenza occupante¹⁹⁸.

Mark Duffield ha individuato un'ulteriore funzionalità dell'intervento delle ONG e cioè il mantenimento degli effetti del conflitto all'interno dei

¹⁹⁷ J. Petras, *Las dos caras de las ONGs*, La jornada, 08.08.2000.

¹⁹⁸ Vedi, tra gli altri, Barbara Demurtas, coordinatrice della piattaforma "ONG por Palestina", intervista del 02.12.2010. L. Sirvent Groen, J. M. Martín Carretero, *La Sociedad Civil Palestina y las Redes de Solidaridad Internacional*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008, p. 230 e ss..

confini degli Stati colpiti. «*The West is unable or unwilling to take comprehensive responsibility for alleviating impoverishment and instability in crisis regions*»¹⁹⁹.

Alcuni studiosi, infine, hanno osservato che gli Stati hanno trovato nella devoluzione di responsabilità alle Organizzazioni Non Governative un eccellente compromesso che consente loro, attraverso la sudditanza generata dai finanziamenti di cui al paragrafo precedente, di continuare a tutelare i propri interessi strategici e le proprie mire economiche, sollevandoli contestualmente dalla gravosità e dalle implicazioni, politiche e non, dell'impegno sul campo²⁰⁰.

«Por tanto, la privatización de la acción pública que se ha generado en las últimas décadas de la mano de políticas neoliberales alentadas por el empuje de la globalización y la transferencia de responsabilidad desde los Estados hacia los sujetos privados (...) ha lubricado

¹⁹⁹ M. Duffield, *NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm*, cit., p. 532. Si vedano anche J. C. Berthélemy, M. Beuran, M. Maurel, *Aid and Migration: Substitutes or Complements?*, «World Development», Vol. 37, N. 10, 2009, pp. 1589-1599.

²⁰⁰ «*In recent years NGOs have become a popular vehicle for the delivery and implementation of services that states are unable or reluctant to provide. (...). NGOs are now seen as the most cost effective instruments*», in B. Evans-Kent, R. Bleiker, *Peace beyond the State? NGOs in Bosnia and Herzegovina*, cit., in H. F. Carey, O. P. Richmond (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, pp. 103 e ss..

el avance de un liberalismo, (...) generando estructura económicas y de participación al servicio de sus propios intereses»²⁰¹.

3.4 Uninteded negative effects

Fondamentale importanza nella pianificazione dell'intervento delle Organizzazioni Non Governative è rivestita dalla questione degli effetti collaterali negativi che possono derivarne. Tali risultati "indesiderati" incidono sulle dinamiche e sulla struttura del conflitto in tre ambiti: politico, sociale ed economico. Le implicazioni dell'azione delle ONG sul piano politico vengono articolate come segue.

Molti studiosi e operatori del settore accusano tali Organizzazioni di concorrere potenzialmente al perdurare del conflitto²⁰².

²⁰¹ C. Gómez Gil: in *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, cit., p. 93.

²⁰² F. D. Gaer, *Human Rights NGOs in UN Peace Operations*, in H. F. Carey, O. P. Richmond, (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, cit., p. 85. H. Slim, *A Call to Alms. Humanitarian Action and the Art of War*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2004, Geneva, p. 5.

Esacerbando le divisioni: ciò avviene nel caso di progetti che non poggiano su uno studio accurato della dimensione nella quale operano e sono pertanto privi di una visione d'insieme del conflitto²⁰³.

L'analisi approfondita del contesto politico nel quale si opera infatti, è una caratteristica spesso assente nei progetti di molte ONG. Le ragioni alla base di un simile approccio, spesso, prescindono dalla volontà delle stesse, tra queste: la necessità di gestire situazioni in costante evoluzione che poco tempo lasciano alla riflessione ed all'approfondimento, le peculiarità uniche e sempre diverse di ogni conflitto e, sotto un profilo più strettamente organizzativo, il costante *turnover* dello staff, che ostacola il consolidarsi di competenze specifiche, relative a quel determinato contesto²⁰⁴.

Tale effetto può realizzarsi, inoltre, qualora si sottovaluti la profondità delle divisioni che attraversano la comunità; o ancora quando, pur

²⁰³ «[There is] a crucial need for building upon knowledge and experience», J. P. Lederach, *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse University Press, Syracuse, 1995, p. 27.

²⁰⁴ M. Schloms, *Humanitarian NGOs in Peace Processes*, in H. F. Carey, O. P. Richmond, (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, cit., pp. 48 e ss..

dichiarandosi neutrali, le ONG parteggiano apertamente o tacitamente per uno dei gruppi coinvolti²⁰⁵.

La distribuzione degli aiuti umanitari può contribuire a scatenare ulteriori contrapposizioni, allorché uno dei gruppi percepisca uno squilibrio nell'accesso alle risorse o qualora esso sia reso più difficoltoso da una situazione di alta conflittualità²⁰⁶.

Rinforzando la violenza «strutturale» e/o «diretta»²⁰⁷: alcune operazioni umanitarie infatti, si sottomettono alle strutture politiche ed economiche che hanno alimentato, in prima battuta, il conflitto o legittimano uno status quo che consolida le asimmetrie di potere, privilegiando un gruppo a discapito degli altri.

²⁰⁵ C. Barnes, *Weaving the Web. Civil-Society Roles in Working with Conflict and Building Peace*, in P. Van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema., J. Verhoeven, *People Building Peace. Successful Stories of Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, London, 2005, p. 4.

²⁰⁶ P. LeBillon, *The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know*, Humanitarian Practice Network Paper N. 33, Odi, London, 2000, pp. 17 e ss..

²⁰⁷ La distinzione tra violenza strutturale, culturale e diretta è stata elaborata da Galtung, sociologo norvegese e fondatore della *Peace Research*. «Direct violence: people are murdered. (...) Structural violence: people die because the system they live in doesn't provide the means to survive. (...) Cultural violence: provide legitimation and justification for direct and structural violence», J. Galtung, *Conflict Theory and the Palestine Problem*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 2, 1972, pp. 34 e ss..

Ciò accade quando le Organizzazioni accettano, pur di realizzare il progetto, le condizioni dettate dal gruppo più potente, avvallandone simbolicamente e concretamente la supremazia.

Avallando con la propria complicità *de facto* le strutture di potere esistenti: alcune ONG mantengono buoni rapporti con le autorità allo scopo di conservare la possibilità di operare sul territorio²⁰⁸.

Fornendo direttamente e indirettamente risorse ai signori della guerra: per ottenere l'autorizzazione ad accedere a zone sotto il controllo di *warlords*, le ONG sono spesso costrette a versare loro tangenti²⁰⁹. Gli aiuti umanitari destinati alla popolazione, inoltre, sono frequentemente oggetto di furti che le

²⁰⁸ Mark Duffield, *Evaluating conflict resolution. Context, Models and Methodology*, in G. M. Sørbo, J. Macrae, L. Wohlgemuth, *NGOs in conflict: an evaluation of International Alert*, cit., p. 84.

²⁰⁹ «Humanitarian assistance can also exacerbate conflict when militias, rebel groups demand from HINGOs "access fees" at checkpoint and roadblocks, and protection fees for convoys and warehouses», W. Okumu, *Ngos and African Conflicts*, in H. F. Carey, O. P. Richmond (a cura di), *Ibidem*, p. 127. Ramsbotham, O., Woodhouse T., Miall H., *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Polity London, 2005, p. 6. M. B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace - or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, pp. 39 e ss..

ONG non possono e non vogliono contrastare²¹⁰, pur sapendo che quanto è stato sottratto verrà utilizzato a sostegno dei combattenti. Secondo taluni, dunque, l'assistenza umanitaria si trasforma a sua volta in strumento della guerra²¹¹.

Dando vita ad una forma di governo ombra o più semplicemente creando un sistema alternativo di servizi, più efficace rispetto a quello statale, possono pregiudicare o addirittura impedire lo sviluppo di autorità locali legittime ed intaccandone la credibilità. Un'autorità debole e priva del supporto della popolazione difficilmente potrà partecipare efficacemente al processo di pace²¹².

Sotto il profilo economico, l'intervento delle ONG può contribuire a provocare gravi distorsioni nell'economia locale.

²¹⁰ «NGOs don't want to shoot people for taking the food they brought, (...) [With] an implicit understanding that a proportion of their aid will go to the combatants. Such an attitude however presents a conundrum of continuing instability, (...) since relief channelled to these very groups goes to sustain the war effort», F. K. Abiew, *NGO-Military Relations in Peace Operations*, Ibidem, p. 27.

²¹¹ E. M. Smith, T. G. Weiss, *UN Tasks-Sharing: Towards or Away from Global Governance?*, «Third World Quarterly», Vol. 18, N. 3, 1997, p. 605.

²¹² «During the course of the conflict, [they] built up a humanitarian shadow state. (...). This does little to build the legitimacy of the government or solidify the peace process», J. Goodhand, *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, p. 142.

La fornitura di cibo e altre risorse può portare infatti ad un drastico abbassamento dei prezzi delle merci prodotte localmente e compromettere la formazione di un mercato equilibrato, creando dipendenza dall'importazione, in zone fino a quel momento rette da economie di auto-sussistenza.

In secondo luogo, l'introduzione di valuta straniera nel paese può sovvertire i tassi di cambio, portando contestualmente alla svalutazione della moneta locale, a serie problematiche di inflazione e, infine, alla perdita di "sovranità finanziaria" da parte dello stesso Stato. Qualora si verifichi una tale eventualità, la parte di popolazione esclusa dall'accesso alle valute straniere ne verrà ulteriormente impoverita.

In ultimo, la tendenza delle Organizzazioni a pagare ai dipendenti locali salari più elevati rispetto alla media, non solo potrebbe sottrarre risorse umane al settore pubblico, meno redditizio, ma altrettanto importante ai fini

della ricostruzione²¹³, ma può avere anche gravi ripercussioni distributive, alimentando ulteriori *horizontal inequalities*²¹⁴.

Infine, sul piano sociale, si paventa che l'intervento delle ONG possa sbilanciare gli equilibri interni delle comunità, sminuendone i meccanismi interni di gestione della crisi. A tale riguardo, alcuni studiosi condannano la tendenza delle Organizzazioni Non Governative a sostituirsi alle organizzazioni cosiddette "di base", proponendosi come unici interlocutori nel settore della società civile e limitando pertanto le opportunità di confronto e di dialogo diretto con i movimenti più vicini al tessuto sociale²¹⁵.

²¹³ «There is a direct relation between the growth of NGOs and the decline of living standards: the proliferation of NGOs has not reduced structural unemployment, massive displacements of peasants, nor provided liveable wage levels for the growing army of informal workers. What NGOs have done, is provided a thin stratum of professionals with income in hard currency to escape the ravages of the neo-liberal economy that affects their country, people and to climb in the existing social class structure», in J. Petras, *NGOs: in the service of imperialism*, cit..

²¹⁴ «[Horizontal Inequality is defined as:] Inequality -economical, social- that does not follow from a difference in an inherent quality. This is particularly applicable to forced inequality between different subcultures living in the same society», G. Østby, *Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict*, «Journal of Peace Research», 2008, p. 145.

²¹⁵ S. Arellano, J. Petras, *Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia*, «Development and Change», Vol. 25, N. 3, 1994, pp.555-568.

Paul Salem, muovendo da una prospettiva «culturale»²¹⁶, ha contestato l'ideologia occidentale che, esplicitamente o implicitamente, ne ispira l'operato e che, secondo la sua ricostruzione costituisce una delle ragioni principali del distacco e delle incomprensioni tra le popolazioni coinvolte e le ONG²¹⁷.

La tendenza delle ONG ad adottare determinate *working modalities*, che poco spazio lasciano agli interlocutori locali, infatti, potrebbe ingenerare nelle comunità coinvolte una diffusa sensazione di “*disempowerment*” rispetto al conflitto e alla sua possibile soluzione²¹⁸.

²¹⁶ O. Ramsbotham, T. Woodhouse, H. Miall, *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, p. 7.

²¹⁷ P. Salem, *A Critique of Western Conflict Resolution from a Nonwestern Perspective*, «Negotiation Journal», Vol. 9, N. 4, 1993, p. 365.

²¹⁸ «Peace processes may marginalize civil society groups which might otherwise have played an active role in building a sustainable peace», J. Goodhand, *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, cit., p. 138. «If NGOs take on “professional” policy roles without building popular participation in the process, they may unintentionally become part of a system that ignores grassroots inputs in spite of their initial values and commitments», J. G. Covey, *NGOs and Policy Influence*, ASPBAE Courier, N. 59, 1994, p. 14.

*«Humanitarian aid can, though creating dependency and undermining local capacity, actually reinforce underdevelopment and hence instability if not properly administered».*²¹⁹

Ciò accade, in primo luogo, quando le Organizzazioni spostano il centro della discussione al di fuori dei confini del paese, privilegiando una negoziazione su base elitaria che esclude i diretti interessati.

*«Citizens become spectators in their own affairs, while decisions are being made abroad»*²²⁰.

Una risoluzione del conflitto imposta dall'alto che ignori l'importanza degli interlocutori locali, privandoli di un qualsivoglia ruolo nella risoluzione del conflitto, è destinata, nella maggior parte dei casi, al fallimento²²¹.

²¹⁹ M. Duffield, *Evaluating conflict resolution. Context, Models and Methodology*, in G. M. Sørbo, J. Macrae, L. Wohlgemuth, *NGOs in conflict: an evaluation of International Alert*, cit., p. 85.

²²⁰ H. Assefa, *The Challenges of Influencing Policy in Conflict Situations* in M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, cit., p. 48. M. B. Anderson; L. Olson, *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, Collaborative for Development Action, Cambridge, 2003, pp. 20 e ss.

²²¹ *«Outsiders can never make peace for others; people and societies must create their own systems for working through their differences»*, in C. Barnes, *Weaving the Web. Civil-Society Roles in*

«Experience has shown that such activities are unsustainable if they are conceptualised entirely by outsiders and merely implemented locally. Rather, local actors have to be integrated into the design and decision-making process, in order for the process to work at all. It is crucial for long-term sustainability that conflict transformation efforts are locally conceived and led»²²².

La comprensione della dimensione simbolica e degli aspetti emozionali legati al conflitto rappresentano un elemento indispensabile ai fini della sua risoluzione²²³.

Working with Conflict and Building Peace, in P. Van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema, J. Verhoeven, *People Building Peace. Successful Stories of Civil Society*, cit., p. 1. Si veda anche H. Steiner, *Diverse Partners: Non-Governmental Organisations in the Human Rights Movements*, Harvard College, Cambridge, 1991, p. 62.

²²² H. Reich, "Local Ownership" in *Conflict Transformation Projects. Partnership, Participation or Patronage?*, Berghof Paper N. 27, 2006, p. 6.

²²³ «[The] strategy is to build symbolic inclusiveness. (...). Inclusion needs to be an explicit part of the policy process», M. H. Ross, *Adding Complexity to Chaos: Policymaking in Conflict Situations*, in M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, cit., pp. 37 e ss..

In contesti caratterizzati invece da un'elevata "destrutturazione sociale" e da scarse capacità di organizzazione popolare, l'approccio prettamente assistenzialista delle Organizzazioni Non Governative, secondo taluni, da un lato, scoraggia il formarsi di una *civil society* attiva, aggravando il deficit democratico della società, e dall'altro contribuisce al perdurare della dipendenza cronica della popolazione dagli aiuti esterni²²⁴.

Alla luce di quanto previamente osservato, si deve concludere che raramente le Organizzazioni Non Governative hanno la possibilità di prendere decisioni in bianco o nero con riguardo a costi e benefici del loro intervento. I progetti possono avere effetti multipli, a loro volta influenzati da variabili il più delle volte imprevedibili o non visibili se non dopo lunghi periodi successivi all'azione delle ONG.

Pertanto, al fine di minimizzare, se non evitare, gli effetti collaterali negativi che da tali operazioni possono derivare, sarà di particolare importanza sottoporre ad un attento esame il contesto nel quale si opererà e le potenziali implicazioni di tale intervento.

²²⁴ M. Serrano Oñate, *Las ONGD en la Encrucijada: del Estado de Bienestar a la Franquicia del Estado*, in M. Revilla Blanco (a cura di), *Las ONG y la política*, cit., p. 85

3.5 Advocacy²²⁵, quali difficoltà?

Denuncia e lobbying politico appartengono per antonomasia all'esperienza delle Organizzazioni Non Governative. In merito ad essi, taluni hanno avanzato qualche perplessità: quale prospettiva e quali interessi rappresentano le ONG con il loro intervento? Chi attribuisce loro il potere di parlare a nome di un determinato gruppo?

La questione della rappresentatività e, in particolar modo, la totale assenza di meccanismi di controllo sull'operato delle Organizzazioni Non Governative è particolarmente controversa e ha sollevato in molteplici occasioni seri problemi etici e di credibilità.

²²⁵ L'attività di *advocacy* ha ricevuto più definizioni, a chi scrive, la più completa è parsa quella elaborata da L. Jordan e P. Van Tuijl: «*NGO advocacy is an act of organizing the strategic use of information to democratize unequal power relations*» in *Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy*, «World Development», Vol. 28, N. 12, 2000, p. 2052. Sulla stessa linea di pensiero anche la definizione di T. D. Daniel: «*Actions designed to persuade and influence those who hold governmental, political, economical power to formulate and implement public policy in a manner that benefits, strengthen and improves the lives of those with least power and resources. Advocacy should change societies, institution and power relations*», *Advocacy for influencing policy*, ASPBAE Courier, N. 59, 1994, p. 19. Altri hanno approfondito questo tema, circoscrivendo il proprio studio a singoli aspetti dell'*advocacy* e limitandone pertanto la portata esplicativa, vedi R. Tandon, *Influencing Public Policy*, ASPBAE Courier N. 59, 1994, pp. 5 e ss..

A dispetto della consapevolezza dei potenziali benefici che l'intervento di governi stranieri potrebbe apportare alla gestione del conflitto, taluni temono che tale intervento nasconda altre e ben diverse priorità e rappresenti un'ottima occasione di interferire nella sovranità locale, al fine di perseguire i propri interessi²²⁶. Un intervento eccessivamente politicizzato potrebbe dunque compromettere gli sforzi di pacificazione ed il successivo lavoro di ricostruzione²²⁷.

In molti sostengono infatti che la migliore strategia per gestire e risolvere i conflitti sia quella di isolarsi dagli influssi di agende politiche estranee. In tali casi, dunque, la questione di chi abbia investito le ONG del mandato a coinvolgere attori stranieri nel conflitto assume particolare importanza.

L'identità delle ONG, a sua volta, può dare adito ad alcune preoccupazioni, ad esserne principali destinatarie sono le cosiddette INGO, e cioè le Organizzazioni Non Governative che operano a livello internazionale e hanno sede nelle principali città occidentali. In questo caso, ad essere oggetto di perplessità, non è solamente la rappresentatività, ma anche e soprattutto, le

²²⁶ H. Assefa, *The Challenges of Influencing Policy in Conflict Situations* in M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, cit., p. 49.

²²⁷ H. F. Carey, *Conclusion: NGO Dilemmas in Peace Processes*, in H. F. Carey, O. P. Richmond (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, cit., p. 175.

motivazioni che animano l'*advocacy* di tali Organizzazioni. L'apparente rappresentatività delle INGO infatti, può servire come utile *façade* al servizio di interessi ben lontani da quelli degli attori locali del conflitto²²⁸.

Sotto questo profilo, le Organizzazioni locali, in virtù della loro appartenenza alla comunità, garantiscono, almeno in apparenza, una maggior attenzione alle istanze della società.

Un'ulteriore minaccia alla efficacia dell'azione di *advocacy* è rappresentato dalla tendenza degli operatori delle ONG a venir meno ad un atteggiamento neutrale e distaccato rispetto alle parti, presupposto imprescindibile ai fini di una credibile partecipazione al dibattito politico.

La palese devozione alla causa di un determinato gruppo, infatti, non solo destituisce di credibilità l'intervento delle ONG, ma rischia di comprometterne il contributo ai tavoli della negoziazione²²⁹.

L'efficacia dell'azione delle ONG attive a livello locale si scontra con una difficoltà ulteriore: conciliare la necessità di mantenere saldi i

²²⁸ J. G. Covey, *NGOs and Policy Influence*, cit., p. 16.

²²⁹ «Because of the constant external interference of the movement for conflict prevention and transformation in critical areas there is the danger that their representatives themselves become part of the conflict, and even create the stimulus for the continuation of the conflict - albeit involuntarily», N. Ropers, *Eight Critical Statements on the Contribution of NGOs to Conflict Prevention and Transformation*, «Conflict Prevention Newsletter», Vol. 1, N. 2, 1998, p. 11.

collegamenti con la dimensione locale con l'esigenza di acquistare credito sul piano internazionale, in qualità di interlocutori qualificati e legittimi²³⁰.

A tale scopo, sarebbe indispensabile che le ONG abbandonassero le malsane competizioni che le contrappongono, dando voce alle istanze delle comunità che rappresentano coordinatamente. Il peso di una coalizione di tutte le ONG presenti sul territorio infatti, potrebbe essere decisivo per catturare l'attenzione delle sfere del potere.

²³⁰ «*Operating outside their own political arena may lead to an erosion of relationships in the local arena. (...), working the global arena (...) does not provide a self-standing legitimacy*» in L. Jordan, P. Van Tuijl, *Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy*, «World Development», cit., p. 2063. H. Assefa, *The Challenges of Influencing Policy in Conflict Situations* in M. Fitzduff, C. Church, *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, cit., p. 51.

3.6 Mediazione e facilitazione

In virtù della loro posizione di terzietà rispetto al conflitto, le Organizzazioni Non Governative si avvalgono sovente di mediazione e facilitazione per coinvolgere i governi coinvolti nel conflitto, tentando di influenzarne contestualmente la *policy orientation*.

A differenza del *lobbying*, lo scopo di queste attività è di guidare efficacemente il processo di negoziazione, garantendo la soddisfazione di tutte le parti in essa coinvolte. In questo contesto, dare un'immagine di integrità, competenza e di imparzialità è requisito essenziale allo scopo di influenzare efficacemente le parti.

Una prima difficoltà a tale riguardo può sorgere nel caso in cui a gestire il processo siano Organizzazioni locali, la loro appartenenza alla comunità infatti le espone ad accuse di parzialità. Distinguere tra soggetti direttamente interessati e operatori neutrali e distaccati, in questo caso, potrebbe risultare difficile, compromettendo la fiducia nel processo e l'esito dello stesso.

Le ONG internazionali, al contrario, sono frequentemente accusate di non essere all'altezza del ruolo di mediatrici: non essendo in grado di comprendere tutte le sfumature del conflitto e, secondariamente, come già visto, non potendo garantire di non essere portatrici di interessi economici o politici di potenze straniere.

Dette perplessità vengono ulteriormente esacerbate dalla tendenza di alcune Organizzazioni ad accompagnare l'attività di mediazione a quella di lobbying politico, con prevedibili sovrapposizioni e conseguente perdita di credibilità come mediatrici neutrali e distaccate.

In ultimo, alcuni autori auspicano che le ONG misurassero con attenzione

«the extent to which [they] should partner with governmental actors in their mediation activities. Although collaboration toward shared goals is desirable, such partnership can generate its own set of practical challenges»²³¹.

Il rapporto con gli interlocutori governativi dovrà essere ben calibrato, allo scopo di evitare, da un lato, una eccessiva vicinanza, che può avere come conseguenza la compromissione dello status di terzi delle ONG. Dall'altro, un distacco troppo radicale che può essere sfruttato dai rappresentanti del governo per monopolizzare la trattativa, escludendone l'Organizzazione, percepita come troppo lontana dagli obiettivi perseguiti.

²³¹ Ibidem, p. 53.

Ancora una volta dunque, un'analisi critica delle proprie competenze accompagnata da uno studio approfondito del contesto sociale, politico ed economico destinatario dell'intervento è condizione essenziale allo raggiungimento degli scopi che con esso le ONG si erano prefisse.

3.7 Accountability, quali destinatari?

L'*accountability* nel campo delle Organizzazioni Non Governative rappresenta un concetto complesso e multiforme. Prima di approfondire le questioni ad essa collegate, occorre esaminare le definizioni più significative che ne sono state date nel corso degli anni.

Secondo Edwards e Hulme per *accountability* si intendono: «*The means by which individuals and organizations report to a recognised authority and are held responsible for their actions*»²³².

²³² M. Edwards, D. Hulme (a cura di), *Further Positive International cooperation in the 21st century*, Earthscan, London, 1999. A tale proposito si vedano anche Philip C. Schmitter, *The Ambiguous Virtues of Accountability*, «Journal of Democracy», Vol. 15, 2004, pp. 47-60 e Alan Fowler, *Participatory Self Assessment of NGO Capacity*, International NGO Training and Research Centre, Occasional Papers Series, N: 10, 1995, pp. 7 e ss..

Nel loro studio sulle ONG, Cornwall, Lucas e Pasteur ampliano questa definizione, suggerendo una duplice prospettiva e distinguendo una dimensione esterna ed una interna della responsabilità: da un lato l'essere considerati responsabili da altri, dall'altro il considerarsi responsabili per l'adempimento di obbligazioni morali assunte direttamente su di sé²³³.

Lawrence e Nezhad riprendono questa distinzione, individuando quattro direzioni nelle quali l'*accountability* può orientarsi: verso l'alto, nei confronti dei finanziatori, dei governi degli Stati di appartenenza e di ogni altra fonte ufficiale di supporto economico. In orizzontale, rivolta agli altri operatori del settore. Verso l'interno, nei confronti dei valori a cui si ispirano e dei dipendenti. E infine, verso il basso, e cioè nei confronti dei beneficiari diretti del loro intervento²³⁴.

Al vaglio di quali soggetti dunque le ONG devono sottoporre il proprio operato?

Numerosi studi in materia hanno rilevato e condannato la tendenza degli operatori del settore a porre in primo piano *donors* e finanziatori, trascurando i destinatari principali del loro intervento.

²³³ A. Cornwall, H. Lucas, K. Pasteur, *Introduction: accountability through participation: developing workable partnership models in the health sector*, IDS Bulletin, Vol. 31, 2000, pp. 1-13.

²³⁴ P. G. Lawrence, S. Nezhad, *Accountability, transparency and government cooption: A case study of four NGOs*, cit., p. 77.

«Their programs are not accountable to local people but to overseas donors who "review" and "oversee" the performance of the NGOs according to their criteria and interests»²³⁵.

Un simile orientamento è riconducibile all'approccio *results-based* adottato nel corso degli ultimi decenni, che ha posto un'enfasi particolare sulla *functional accountability*, una responsabilità misurata sul breve termine, concentrata sui risultati immediati, a discapito della *strategic accountability*,

²³⁵ J. Petras, *NGOS: In the Service of Imperialism*, «Journal of Contemporary Asia», Vol. 29, N. 4, 1999, p. 429. A tale proposito: «The potential for conflict between NGO accountability to donors and to partners. (...) In other words, increased state funding may undermine the legitimacy of NGOs (...) if it weakens their "downward accountability" to their beneficiaries or constituents, because of the increased claims of "upward accountability" to their founders or donors». I. Atack in *Four Criteria of Development Ngo Legitimacy*, «World Development», cit., p. 859. «Downward accountability is discretionary and little more than "grace or favour"», in P. Kilby, *Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non-Governmental Organizations*, «World Development», Vol. 34, N. 6, 2006, pp. 952.

orientata all'analisi dell'impatto globale delle azioni delle ONG sul lungo periodo²³⁶.

A tale riguardo, alcuni studiosi hanno elaborato una prospettiva che tenta di conciliare le diverse istanze, lo *stakeholder approach*: «una responsabilità nei confronti di chiunque possa essere stato condizionato dall'operato delle ONG»²³⁷.

Tale approccio però, funzionale sul piano teorico, in sede di attuazione ha creato alcune difficoltà.

*«There is the possibility that the NGO will over account due to the presence of multiple accountability groups, which can become very costly and is a poor use of resources. Also when accountability groups overlap, an NGO can under-account»*²³⁸.

²³⁶ A. Ebrahim, *Accountability in Practice: Mechanism for NGOs*, «World Development», Vol. 31, N. 5, 2003, p. 815. I. Smillie, *NGOS and Development Assistance: A Change in Mind-Set?*, cit., p. 575. L. Gordenker, T. G. Weiss, *NGOs, the UN, and Global Governance*, cit., pp. 452 e ss..

²³⁷ R. Loyd, *The Role of NGOs Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability*, One World Trust, 2005.

²³⁸ P. G. Lawrence, S. Nezhad, *Accountability, transparency and government cooption: A case study of four NGOs*, cit., p. 77.

Le peculiarità dell'intervento in zone di conflitto, inoltre, contribuiscono ad acuire ulteriormente tali problematiche.

In un contesto nel quale alle ONG è richiesto di rapportarsi con molteplici attori della scena locale, nazionale ed internazionale, come stabilire a quali tra i numerosi interlocutori le Organizzazioni dovranno rispondere?

Anche ove si individuassero i soggetti incaricati di valutare l'operato delle ONG, la costante estensione dei settori affidati alla competenza di tali Organizzazioni, ne vanificherebbe gli sforzi. Quale aspetto dell'intervento, tra i molti, dovrebbe essere oggetto del loro scrutinio?

Alla luce di quanto previamente considerato, e in particolar modo, assunta l'irreconciliabilità delle istanze delle quali sono destinatarie le ONG in questo settore, chi scrive condivide la tesi dello studioso e attivista Jonathan Goodhand, il quale, interrogandosi sul tema dell'*accountability*, afferma quanto segue:

«there is no such thing as a perfectly accountable NGO. (...). Downward accountability has to be balanced with other lines of accountability and mediated through the NGO's mandate and the values of its staff²³⁹».

²³⁹ J. Goodhand, *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, cit., p. 166.

3.8 Conclusioni

Negli ultimi decenni, la tendenza delle ONG ad attribuire scarsa considerazione alle contestazioni provenienti dall'esterno, è gradualmente venuta meno e le stesse hanno dimostrato di saper tradurre tali osservazioni in occasioni non solo di dibattito e autocritica, ma anche di evoluzione e trasformazione.

Nuovi strumenti e metodologie di lavoro sono state introdotte e sperimentate in risposta alle contestazioni di cui sono state fatte oggetto. Ne sono un esempio gli sforzi coordinati di rappresentanti del settore non-governativo e del mondo accademico, finalizzati alla elaborazione di veri e propri "codici di condotta" che raccolgano principi e linee guida indispensabili.

Accanto alla diffusa adozione di tali codici, si è inoltre osservata un'ulteriore e assai significativa evoluzione nel sistema degli aiuti umanitari:

«a shift from duty-based ethics, in which simply attempting to do good was seen to be sufficient, towards consequentialist ethics, in which agencies need to consider the possible effects of their interventions and whether they do good or do harm»²⁴⁰.

²⁴⁰ Ibidem, p. 93.

Alla luce di ciò e in contrapposizione ai molti studiosi che accusano il sistema degli aiuti umanitari di impermeabilità alle critiche: «*the international system appears to have an extraordinary capacity to absorb criticism, not reform itself and yet emerge strengthened*»²⁴¹; a chi scrive è parso di fondamentale importanza esaminare il processo, ancora in corso, di evoluzione della dimensione non governativa, attraverso la prospettiva critica degli studiosi e degli operatori stessi del settore²⁴².

²⁴¹ A. De Waal, *Famine Crimes: Politics and the disaster relief industry in Africa*, International Africa Institute, London, 1997.

²⁴² H. F. Carey, *Conclusion: NGO Dilemmas in Peace Processes*, in H. F. Carey, O. P. Richmond (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, cit., pp- 172 e ss..

CAPITOLO QUARTO

Conflitto Israelo-Palestinese e Organizzazioni Non Governative.

Quali interazioni?

4.1 Cenni introduttivi

Il presente capitolo sarà dedicato ad approfondire in che misura le riflessioni elaborate fin qui, su un piano strettamente teorico, siano confermate e/o confutate dallo studio del contesto storico, politico e sociale del conflitto israelo-palestinese e delle sue implicazioni sulla dimensione non governativa.

L'analisi di seguito presentata pertanto, non avrà lo scopo di sviluppare una ricostruzione prettamente storica del conflitto, ma piuttosto di elaborare un quadro in relazione al quale osservare lo sviluppo e l'azione delle Organizzazioni Non Governative, analizzandone le interazioni con la struttura del conflitto e i suoi attori.

Quali fattori stanno alla base dello sviluppo delle Organizzazioni Non Governative? Quale funzione svolgono nel contesto dell'occupazione e nel processo di pace? Quale rapporto le lega agli attori internazionali, allo Stato e alle comunità locali? E quali ripercussioni all'efficacia del loro intervento ne derivano?

Allo scopo di rispondere a tali interrogativi dunque, ho limitato il mio esame ad alcuni degli accadimenti che hanno caratterizzato il conflitto israelo-palestinese, circoscrivendolo ai soli eventi le cui ricadute hanno avuto una qualche importanza, in negativo e in positivo, sull'oggetto principale della mia ricerca, le Organizzazioni Non Governative appunto.

Questo ultimo capitolo prenderà pertanto, in esame, dopo un paragrafo introduttivo, dedicato all'approfondimento dell'origine di tali organizzazioni in Israele e in Palestina, la prima Intifada, momento decisivo, che ha segnato la consacrazione definitiva delle ONG quali interlocutori qualificati sul piano internazionale e attori fondamentali nella ripresa del processo di pace.

Nel terzo paragrafo approfondirò il prima e dopo del processo di Oslo, che coronò gli sforzi dei gruppi pacifisti e paradossalmente, coincise con gli inizi di una politica di chiusura dei governi alla loro partecipazione.

Di seguito tratterò la questione della Intifada *al-Aqsa*, momento di massima crisi dei movimenti non governativi, alla quale fece seguito il venir meno delle iniziative intese a sostenere il processo di pace. Un paragrafo a parte sarà dedicato allo studio delle implicazioni della dottrina della "*global war on terror*" sull'operato delle ONG, a livello internazionale e locale.

Il capitolo si chiuderà infine, con l'esame degli ultimi recenti avvenimenti, a partire da Annapolis fino a giungere all'operazione "piombo fuso", e le riflessioni conclusive su quanto osservato.

4.2 Origini delle Organizzazioni Non Governative in Israele e in Palestina

Le autorità israeliane hanno sempre manifestato la tendenza a ritenere di propria competenza esclusiva le questioni inerenti la pace e la guerra, relegando l'intervento dei cittadini in secondo piano. Tuttavia, nel corso delle ultime decadi, questo monopolio è stato gradualmente eroso, l'opinione pubblica ora esercita una sempre maggiore influenza e, soprattutto, viene considerata una voce legittima nell'arena politica²⁴³.

L'attivismo civile divenne una parte integrante della vita politica israeliana solo negli anni Settanta, in parziale contrapposizione agli anni immediatamente successivi al 1948, caratterizzati da tendenze collettiviste e centraliste che condannavano e scoraggiavano ogni forma di movimento sociale come contrapposto agli interessi ed al benessere dello Stato.

L'ondata di proteste dei militari, seguita alla guerra del 1973, aprì il dibattito sulle competenze delle autorità statali e contribuì a legittimare le posizioni di quanti si ponevano in aperto contrasto con le scelte governative in tema di sicurezza e politica estera.

²⁴³ Un simile cambiamento è senza dubbio riconducibile alla diffusa diffidenza nei confronti dell'*establishment* politico e delle istituzioni da esso rappresentate; la posizione egemonica dei tradizionali centri di potere inizia a frammentarsi nelle mani di un numero crescente di nuovi attori della scena politica nazionale ed internazionale.

Nel 1978 la comparsa sulla scena politica di *Peace Now*, la più grande Organizzazione Non Governativa israeliana, venne accompagnata dalla creazione di numerosi altri gruppi, partecipi del discorso politico del paese e impegnati sul fronte del processo di pace.

Per converso, in Palestina, le prime forme embrionali di Organizzazioni Non Governative, piccoli gruppi uniti da un interesse comune, possono farsi risalire ai primi decenni del secolo scorso; ma furono la nascita dello Stato di Israele nel 1948 e il periodo compreso tra la prima e la seconda Intifada a segnare lo sviluppo delle organizzazioni odierne.

In questi anni, l'occupazione israeliana limitava notevolmente la società civile, ostacolandone le attività e incoraggiando i palestinesi ad abbandonare la striscia di Gaza e la West Bank. In assenza di un governo rappresentativo, e alla luce delle alterne vicende dell'appena nata Organizzazione per la Liberazione della Palestina²⁴⁴ (OLP) nella difesa dei diritti dei palestinesi, le comunità iniziarono ad organizzarsi autonomamente, concentrandosi sulla

²⁴⁴ «*The PLO was founded in 1964 to liberate Palestine through military means. The PLO, under the leadership of Yasser Arafat, was recognized as the legitimate representative of the Palestinian people by the Arab League in 1974. Israel followed suit, but not until 1993, when the PLO accepted a two-state solution and declared its recognition of the state of Israel*» in G. S. Mahler, A. R. W. Mahler, *The Arab-Israeli Conflict. An introduction and documentary reader*, Routledge, New York, London, 2010, p. 21.

creazione di una rete di organizzazioni che rispondesse alle istanze della popolazione.

«For years, the Palestinian struggle in the West Bank and Gaza Strip took the form not only of popular resistance against the occupation but also of collective efforts to deliver, often free of charge, an array of relief and developmental services not provided by the Israeli government. (...). Palestinian nongovernmental organizations (PNGOs) still account for the majority of services in the West Bank and Gaza Strip»²⁴⁵.

La situazione delle ONG in Palestina era dunque peculiare, definirne i confini e gli obiettivi diventava quasi impossibile, stante la confluenza e, sovente, la sovrapposizione, nel loro operato, di profili politici e sociali; condizione ulteriormente aggravata dall'assenza di un governo sovrano e democratico, che rendeva impossibile delineare una nozione chiara di Organizzazioni Non Governative.

Sebbene ancor oggi il concetto di ONG sia nebuloso, il ruolo da esse svolto nel rispondere a necessità essenziali della popolazione in questi

²⁴⁵ D. J. Sullivan, *NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 25, 1996, p. 93.

decenni, ha consentito ai palestinesi di sopportare le deprivazioni imposte dall'occupazione, senza soccombere²⁴⁶.

4.3 Le Organizzazioni Non Governative nella prima Intifada²⁴⁷

Storicamente, la prima Intifada rappresenta un momento chiave nello sviluppo e nell'affermazione delle Organizzazioni Non Governative.

Il 9 Dicembre 1987, alcuni soldati israeliani uccisero quattro giovani palestinesi nel campo profughi di Jabalya, a Gaza, il loro funerale si convertì in una sollevazione popolare, migliaia si riversarono sulle strade, dando origine alla prima Intifada. La sollevazione che ne seguì giungeva al termine di un ventennio di occupazione durante il quale l'attività diplomatica e l'interesse internazionale nei confronti della questione israelo-palestinese si

²⁴⁶ M. Hassassian, *Civil Society and NGOs. Building Peace in Palestine*, in E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide: Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, Project of the European Centre for Conflict Prevention, Lynne Rienner Publishers, 2006, pp. 60 e ss..

²⁴⁷ «Termine arabo che significa "scrollarsi di dosso" qualcosa di spiacevole, di non voluto e, quindi, "scuotersi" nel senso di "ribellarsi", "insorgere"» in J. L. Gelvin, *Il conflitto israelo-palestinese. Cent'anni di guerra*, Einaudi, Torino, 2007, p. 276.

erano gradualmente smorzati²⁴⁸. L'Organizzazione per la Liberazione della Palestina²⁴⁹, presieduta da Yasser Arafat operava a Tunisi, a duemilacinquecento chilometri dal conflitto.

L'Intifada, non solo costrinse il governo israeliano a sospendere, seppur temporaneamente, il processo cosiddetto di «annessione strisciante»²⁵⁰ del territorio palestinese, ma rinnovò l'attenzione e le pressioni internazionali, tese ad una ripresa del processo di pace.

La ricostruzione di storici e operatori del settore ne individua la causa primaria nella efficace rete organizzata di disobbedienza civile e resistenza non violenta, che caratterizzò questa prima Intifada. Le implicazioni di una

²⁴⁸ S. Roy, *Failing Peace. Gaza and the Palestinian-Israeli Conflict*, Pluto Press, London, 2007, pp. 34 e ss.. S. Lynd, S. Bahour, A. Lynd (a cura di), *Homeland: Oral Histories of Palestine and Palestinians*, Olive Branch Press, New York, 1994, pp 85 e ss..

²⁴⁹ H. Ben-Yehuda, S. Sandler, *The Arab-Israeli conflict transformed: fifty years of interstate and ethnic crises*, State University of New York Press, Albany, 2002, p. 132.

²⁵⁰ Nozione ripresa da Ilan Pappé per individuare «il processo di graduale incorporazione del territorio palestinese (...), unitamente alla creazione, in altre zone, di un'amministrazione autonoma addomesticata (...) che aveva portato all'integrazione dell'economia locale nell'economia israeliana» in I. Pappé, *Storia della Palestina moderna. Una terra, due popoli*, Edizioni Einaudi, Torino, 2005, p. 282. E. Alimi, *Israeli Politics and the First Palestinian Intifada: Political Opportunities, Framing Processes and Contentious Politics*, Routledge, London, 2009, pp. 32 e ss..

simile scelta furono principalmente politiche, la comunità internazionale condannò Israele per l'uso eccessivo della forza, una parte crescente dell'opinione pubblica, non solo internazionale, ma anche interna ad Israele, iniziò ad avvicinarsi alla causa palestinese e si mobilitò a per sostenerla²⁵¹. Nel Dicembre del 1989, la Knesset israeliana, veicolando la frustrazione dei cittadini, rovesciò il governo in carica per la prima volta nella storia dello Stato d'Israele²⁵².

La mobilitazione aveva come obiettivo principale il superamento della occupazione militare e l'istituzione di uno Stato palestinese indipendente, in linea con quanto disposto dalla Risoluzione 181 delle Nazioni Unite:

²⁵¹ «The deliberate reliance on overtly unarmed methods of struggle in the first intifada limited conflict escalation and made it easier to de-escalate the situation afterwards» in V. Dudouet, *Transitions from Violence to Peace. Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation*, Berghof Report 15, 2006, pp. 20 e ss.. M. Abu-Nimer, *Nonviolent Action in Israel and Palestine: a Growing Force*, in E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide : Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, cit., pp. 139 e ss.. M. Awad, *Non-violent Resistance: A strategy for the Occupied territories*, «Journal of Palestine Territories», Vol. 13, N. 4, 1984, pp. 23 e ss..

²⁵² G. S. Mahler, A. R. W. Mahler, *The Arab-Israeli Conflict. An introduction and documentary reader*, p. 23.

«The nature of the independent Palestinian State will be a republic -elected president, ministerial council made up of elected parties. The state will allow multiple political parties and religions, and the freedom of all believers to worship. It will guarantee the citizen to live in freedom, dignity and the pursuit of happiness. It will guarantee to him all the rights stated in the UN Declaration of Human Rights, including the freedoms of expression, education and ownership»²⁵³.

Lo sviluppo delle Organizzazioni Non Governative e la loro accresciuta importanza sul piano politico e sociale affondano le proprie radici in questo momento storico di disinteresse manifestato dalla Lega Araba²⁵⁴ e di delusione nei confronti dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina.

²⁵³ A/RES/181, 29.11.1947, tratto da

<http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r2.htm>.

²⁵⁴ La firma del trattato di pace tra Egitto e Israele, a Camp David nel 1979, aveva creato una spaccatura interna alla Lega Araba, frettolosamente ricucita alla luce della necessità delle risorse e dell'appoggio egiziani nello scontro tra Iraq e Iran, a farne le spese, ovviamente, fu la causa palestinese, relegata in secondo piano per favorire il recupero dei rapporti con l'Egitto. Nel 1986, re Hussein di Giordania, annunciò la rottura dei rapporti con l'OLP e Arafat. A tale proposito, si vedano, tra le altre, le ricostruzioni presentate da J. L. Gelvin, *Il conflitto israelo-palestinese. Cent'anni di guerra*, cit., pp. 277 e ss. e da □. Hovdenak, Ø. Noreng, S. Tønneson, H. H. Waage, *Regime Stability in the Middle East*, PRIO Report, 3/2005, pp. 23 e ss..

In questa fase, la società civile e la sua mobilitazione rappresentarono infatti l'unico canale di espressione del disagio del popolo palestinese e lo strumento per opporsi allo status quo imposto dall'occupazione militare²⁵⁵. Dette organizzazioni e la funzione aggregante da esse svolta in questa fase furono, dunque, percepite dalla popolazione come un primo passo verso la creazione di infrastrutture proprie, embrionale fondamento per un futuro Stato palestinese²⁵⁶.

Taluni studiosi si sono spinti ad affermare che si possa individuare nell'Intifada la linea di discriminazione sulla base della quale fondare l'analisi delle ONG, individuando nelle organizzazioni create prima, o durante questi anni, una solida piattaforma sulla quale edificare un eventuale processo di pace, in

²⁵⁵ D. J. Sullivan, *NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society*, cit., pp. 93 e ss.. J. R. Hiltermann, *Behind the Intifada: Labor and Women's Movements in the Occupied Territories*, Princeton University Press, Princeton 1991, pp. 173 e ss.. D. MacDowall, *Palestine and Israel. The Uprising and Beyond*, University of California Press, Berkeley, 1989, p. 117.

²⁵⁶ «Su papel como constructoras de una mínima vertebración social a través de la provisión de servicios sociales básicos como la salud, la educación, el acceso a la cultura y la promoción productiva, que, gracias a la cooperación» in L. Sirvent Groen, J. M., Martín Carretero, *La sociedad civil palestina y las redes de solidaridad internacional*, in R. Escudero Alday, *La seguridad humana: Una propuesta conceptual*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, cit., pp. 224 e ss..

contrapposizione a quante furono create successivamente, mosse in larga parte dall'interesse politico, senza un sincero interesse per la causa palestinese²⁵⁷.

La prima Intifada, inoltre,

«provided an atmosphere in which further organisational efforts (...) flourished. A series of new organisations arose, dedicated to providing a host of services (such as health and agricultural assistance) to a population suffering deprivation during the Intifada»²⁵⁸.

A questo periodo vanno, inoltre, ricondotti i primi passi delle *joint activities* tra israeliani e palestinesi, impegnati nella realizzazione delle

²⁵⁷ F. Cochrane, *Beyond the political elites: A comparative analysis of the roles and impacts of community-based NGOs in conflict resolution activity*, «Civil Wars», Vol. 3, 2000, pp. 7 e ss..

²⁵⁸ N. J. Brown, *Palestinian Politics after the Oslo Accords – Resuming Arab Palestine*, University of California Press, Berkeley, 2003, p. 150. Sullo stesso tema si veda anche V. De Currea-Lugo, *¿Es posible hablar de estado social bajo la ocupación?*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008, pp. 112 e ss.. G. Giacaman, *Perspectives on Civil Society in Palestine*, paper presentato al seminario “PNA-NGO Relations”, 16.02.2000, tratto da <http://www.muwatin.org/george/welfare.html>.

premesse, sociali e politiche, per un processo di pace che ponesse fine agli scontri²⁵⁹.

«Citizens' political activity peaked during the first Palestinian intifada. Both left and right wing groups have engaged in intensive peace/war related civil activities»²⁶⁰.

Dette iniziative ebbero un impatto particolarmente significativo, sebbene non decisivo, contribuendo a favorire *empowerment* e riconciliazione,

²⁵⁹ *«Joint activities are defined in terms of Israeli-Palestinian partnership as aiming at promoting peace, goodwill, and understanding between the Israeli and Palestinian peoples. By bringing together ordinary Israelis and Palestinians for dialogue and cooperative ventures, joint activities should ideally create the relational infrastructure necessary to advance and increase support for a peace process to be negotiated at the political level»* in M. Hassassian, *Civil Society and NGOs. Building Peace in Palestine*, in E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide: Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, cit., pp. 87 e ss.. R. Nets-Zehngut, D. Bar-Tal, *The Intractable Israeli-Palestinian Conflict and Possible Pathways to Peace*, J. Kuriansky (a cura di), *Beyond Bullets and Bombs. Grassroots Peacebuilding between Israelis and Palestinians*, Praeger Publishers, Westport, 2007, pp. 5 e ss..

²⁶⁰ T. Hermann, *Civil Society and NGOs. Building Peace in Israel*, in E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide : Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, cit., p. 42.

uno dei primi tentativi di trasformazione delle strutture su cui poggiava il conflitto²⁶¹.

Tale mobilitazione segnò, dunque, un momento cardine nel percorso delle ONG, sancendone ufficialmente il ruolo chiave sotto il profilo sociale, da un lato, in qualità di sostituti di un' autorità assente, nella gestione e fornitura di beni essenziali alla popolazione palestinese²⁶².

Stando alle stime della World Bank, nel 1994, le Organizzazioni Non Governative rappresentavano il 60% dei servizi primari di assistenza sanitaria, il 100% dei programmi per disabili e prima infanzia e una considerevole porzione del settore dei servizi sociali, del sostegno all'agricoltura e dei progetti relativi agli alloggi²⁶³.

²⁶¹ C. R. Mitchell, *Conflict, Social Change and Conflict Resolution. An Enquiry*, Berghof Handbook Dialogue Series, N. 5, Berlin, 2005, p. 13. H. C. Kelman, *Building trust among enemies: The central challenge for international conflict resolution*, «International journal of intercultural relations», Vol. 29, N. 6, 2005, pp. 639 e ss.. L. Kriesberg, *Formal and Quasi-Mediators in International Disputes: An Exploratory Analysis*, «Journal of Peace Research», Vol. 28, N. 1, 1991, pp. 24 e ss..

²⁶² «The palestinian popular organizations acted as the main organs of social provisioning and development in the Occupied Territories both during the Intifada and after» in A. Bayat, *Activism and Social Development in the Middle East*, «International Journal of Middle East Studies», Vol. 34, N. 1, 2002, p. 8.

²⁶³ Ibidem, pp. 16 e ss..

«In Palestina, in questi anni, si assiste ad una situazione piuttosto sbilanciata: le ONG, finanziate e supportate statalmente, collaborano non con le autorità palestinesi, al momento quasi inesistenti, ma piuttosto con ONG locali»²⁶⁴.

Dall'altro, catalizzatori di una sua, fino a quel momento, inedita mobilitazione.

*«Indeed, the Intifada, despite its brutal aspects, has represented not only a popular national uprising against Israeli occupation but also a social-political upheaval in the Palestinian community. The wider sectors of the populations have been mobilized»*²⁶⁵.

²⁶⁴ Intervista ad Isaias Barreñada, coordinatore delle Pubblicazioni e ricercatore presso la Casa Árabe-Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán, 17.11.2010.

²⁶⁵ M. Ma'oz, *Democratization among West Bank Palestinians and Palestinian-Israeli Relations*, in E. Kaufman, S. Abed, R. L. Rothstein, *Democracy, Peace, and the Israeli-Palestinian Conflict*, Lynne Rienner Publishers, 1993, p. 234.

Sotto il profilo organizzativo, il riacceso interesse della comunità internazionale per la questione israelo-palestinese, accanto al riconosciuto ruolo sociale e politico delle ONG, incrementò significativamente l'ammontare delle donazioni ad esse destinate. In conseguenza di ciò, le ONG che, prima di allora, si fondavano sull'impegno volontario della popolazione, iniziarono ad acquistare una struttura gerarchica e professionale più definita, distaccandosi gradualmente dalla comunità.

E, in ultimo, sotto il profilo politico, indusse la comunità internazionale a riconoscerli quali interlocutori imprescindibili nel processo di pace, stante la cornice istituzionale indefinita ed instabile della Palestina, da un lato, e a fronte dei vincoli formali che impedivano l'invio di una missione internazionale di *peacekeeping*, dall'altro²⁶⁶.

²⁶⁶ «The nature of this conflict has not made it amenable to a peacekeeping mission. (...). Given the nature of the Israeli-Palestine conflict, constructing a viable peacekeeping mission will be problematic at best» in K. R. Dombrosky, *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, Routledge, London, 2007, pp. 115 e ss..

4.4 Prima e dopo Oslo

La vittoria alle elezioni del partito laburista, guidato da Yitzhak Rabin, diede origine ad un periodo di grandi cambiamenti nell'atteggiamento formale di Israele verso i negoziati di pace, già anticipati dalla partecipazione alla conferenza di Madrid del 1991²⁶⁷.

Rabin che, durante i suoi anni alla testa del partito laburista nel governo di unità nazionale del 1988, aveva definito il tentativo di Peres, Beilin e Ramon di formare un governo di pace "uno sporco imbroglio", modificò radicalmente le sue posizioni, auspicando una svolta politica verso la pace. In primo luogo, tentò di cambiare la natura del governo imposto ai palestinesi, distaccandosi dalla politica polarizzante e conservatrice dei laburisti.

Secondariamente, riesumò i confini precedenti a quelli imposti al termine della cosiddetta "guerra dei sei giorni" del 1967²⁶⁸. Ilan Pappé e Jamil Hilal hanno commentato in questi termini l'evoluzione della politica di Rabin:

²⁶⁷ Si veda, a tale riguardo, T. G. Fraser, *The Arab-Israeli Conflict*, Palgrave MacMillan, New York, 2008, p. 140.

²⁶⁸ Confini imposti al termine della cosiddetta "guerra dei sei giorni", durante la quale Israele occupò la Cisgiordania, la Striscia di Gaza, la penisola del Sinai e le alture del Golan. A tal proposito, si veda la ricostruzione presentata da Ilan Pappé nel già citato *Storia della Palestina moderna. Una terra, due popoli*, cit., p. 226.

«Non era più una questione di destra e sinistra, ma di chi voleva la pace e di chi era contro. (...). Nonostante il fatto che erano ancora lungi dall'essere messe in atto, le politiche di Rabin aiutavano a prefigurare la pace e anche la nuova piattaforma politica da realizzare una volta che si fosse posta fine al conflitto nazionale»²⁶⁹.

La firma dell'Accordo di Oslo nel 1993 coronò l'impegno di Rabin in questo senso. Gli incontri in Norvegia si distaccarono dai precedenti tentativi di negoziato, ponendo direttamente a confronto, per la prima volta, israeliani e palestinesi, e riconducendo la controversia ai suoi termini elementari: «ossia un conflitto tra due popoli che rivendicano, entrambi, il diritto di abitare e di essere sovrani su una parte o sulla totalità della Palestina»²⁷⁰.

L'Accordo era composto da due protocolli, il primo avrebbe dovuto essere uno scambio di lettere di reciproco riconoscimento tra le due parti; in realtà, al contrario di Arafat, che aveva effettivamente riconosciuto lo Stato di Israele, Rabin non faceva alcun riferimento al diritto dei palestinesi alla

²⁶⁹ I. Pappe, J. Hilal (a cura di), *Parlare con il nemico. Narrazioni palestinesi e israeliane a confronto*, Edizioni Bollati Boringhieri, Torino, 2004, pp. 69-70.

²⁷⁰ J. L. Gelvin, *Il conflitto israelo-palestinese. Cent'anni di guerra*, cit. p. 298.

creazione di un proprio Stato sovrano. Il secondo protocollo, ricordato come Dichiarazione di Princìpi, stabiliva la negoziazione di un ulteriore “accordo transitorio” inteso a delineare gli estremi di un consiglio rappresentativo palestinese che, a sua volta, avrebbe dovuto abbozzare un’ autorità di governo provvisoria. Arafat e Rabin firmarono tale accordo, noto anche come Oslo II, nel Settembre del 1995, e, come previsto nella Dichiarazione di Princìpi, le elezioni si tennero nel gennaio successivo, Yasser Arafat fu nominato primo presidente dell’ Autorità Palestinese²⁷¹.

Le premesse di un simile processo si rivelarono ben presto sbilanciate: l’intervento del governo americano, in qualità di mediatore, compromise l’equilibrio del negoziato a favore di Israele, la delegazione palestinese, guidata da una leadership in esilio, non rappresentò adeguatamente le nuove generazioni di attivisti che avevano animato l’Intifada, importanti attori del processo di pace furono esclusi, Hamas e gli estremisti ultra-ortodossi del Likud non presero parte alle trattative, né vi si integrò la prospettiva delle

²⁷¹ M. Turner, *Statehood and Peacebuilding in Palestine*, in *Peace and Conflict*, Annual Research Report, University of Bradford, 2008, pp. 36 e ss.. I. Álvarez-Ossorio Alvaríño, *Consensos y disensos palestinos en la etapa post-Oslo*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, cit., pp. 252 e ss..

Organizzazioni Non Governative che, con il loro impegno, avevano contribuito a creare le basi per l'inizio del negoziato²⁷².

«The linkages between society based conflict resolution and peacebuilding initiatives and the official political process often have been weak or nonexistent. (...). In fact, many Palestinian and Israeli actors felt excluded and marginalised»²⁷³.

L'impostazione squilibrata dei negoziati si ripercosse sull'Accordo di Oslo, che riflette una totale asimmetria tra le parti del dialogo, Israele venne individuato come Stato, al contrario della Palestina, a riguardo della quale non si parlò di Stato, bensì di "autonomia", senza specificare su quali basi si sarebbero dovuti fondare i suoi rapporti con Israele.

²⁷² *«Indeed, the imbalance between the weak and occupied Palestinians face to face with American-supported Israel was the primary cause of the failure of their bilateral agreements»* in M. Bishara, *Palestine/Israel: Peace or Apartheid. Occupation, Terrorism and the Future*, The Bookshop, Jerusalem, 2001, p. 4. J. Galtung, *50 Years. Peace & Conflict Perspectives. 100 Peace and Conflict Perspectives*, Kolofon Press, Bergen, 2008, p. 48.

²⁷³ Berghof Foundation for Peace Support, *Systemic Conflict Transformation. Guiding Principles for Practitioners and Policy Makers Working on Conflict*, Berghof Foundation for Peace Support, Berlin, 2006, p. 11.

All'Autorità Palestinese fu attribuita la completa giurisdizione del 29% della West Bank, il 70% di Gaza e nessuna su Gerusalemme Est. Tali limitazioni e restrizioni del governo della ANP, garantite *de jure* dall'Accordo e *de facto* dal persistere dell'occupazione israeliana, diedero pertanto, vita ad una forma del tutto particolare di quasi-stato. La stessa Autorità Palestinese viene definita da alcuni studiosi: «*an uncertain political hybrid that falls short of sovereignty*»²⁷⁴.

Arafat si era impegnato nei negoziati, convinto che l'Accordo di Oslo fosse fondato sull'«*intersection of regional and international interests*»²⁷⁵, e che ciò fosse sufficiente a garantirne l'applicazione da entrambe le parti; convinzione che venne drasticamente meno alla luce di quanto dichiarato da Rabin, in merito alla “non sacralità” delle scadenze concordate.

²⁷⁴ N. J. Brown, *Evaluating Palestinian Reform*, Carnegie Papers, N. 59, 2005, p. 3. Mandy Turner, a sua volta, commentando le basi sulle quali venne istituita la Palestinian National Authority, rileva: «*The main problem with the PA was that it was not set up to deliver democracy to the Palestinians but to deliver security to Israel*», *Building Democracy in Palestine: Liberal Peace Theory and the Election of Hamas*, «Democratization», Vol. 13, N. 5, 2006, p. 744.

²⁷⁵ M. Nofal, *Yasir Arafat, the Political Player: A Mixed Legacy*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 35, N. 2, 2006, p. 31. D. Jung, *Global Conditions and Global Constraints: the International Paternity of the Palestine Conflict*, in D. Jung (a cura di), *The Middle East and Palestine. Global Politics and Regional Conflict*, Palgrave MacMillan, New York, 2004, p. 17.

Oslo infatti, rimandava all'accordo definitivo, che non fu mai raggiunto, la trattazione delle principali questioni del conflitto: i confini definitivi, lo status di Gerusalemme, gli insediamenti israeliani nei Territori Palestinesi Occupati ed il futuro dei rifugiati palestinesi.

Nessuno dei punti più controversi del conflitto israelo-palestinese fu dunque, preso in considerazione e nessuno sforzo fu fatto per favorire l'avvicinamento delle società civili israeliana e palestinese.

«The Palestinians perceived Oslo as a decolonization process that, following the historical pattern, should lead to self-determination and an independent state alongside Israel in the territories occupied in 1967. For its part, Israel utilized the process to transform its direct military control into indirect domination over the Palestinians by reserving for itself the right to determine the nature and borders of the Palestinian entity»²⁷⁶.

Il sostegno della società civile israeliana iniziò a venir meno già in corrispondenza con l'elezione di Benjamin Netanyahu nel 1996, ben prima del fallimento del summit a Camp David dell'estate del 2000. Le frequenti impasse che affliggevano il processo delusero le aspettative di entrambi gli

²⁷⁶ M. Bishara, *Palestine/Israel: Peace or Apartheid. Occupation, Terrorism and the Future*, cit., p. 5.

schieramenti e, lo scoppio della seconda Intifada, nell'Ottobre del 2000, pose definitivamente fine al progetto, portando, altresì, l'apertura israeliana verso la possibilità di un processo di pace ad un minimo storico²⁷⁷.

La trasformazione strategica richiesta dai negoziati di Oslo rappresentò, almeno inizialmente, un grande successo per le organizzazioni pacifiste della sinistra israeliana, fino a quel momento relegate ai margini della vita politica. Immediatamente dopo la firma dell'Accordo però, questi movimenti furono allontanati dal processo di pace, a dispetto del ruolo fondamentale da essi svolto, nessun membro venne coinvolto nei negoziati, né si sfruttò il rapporto privilegiato da essi mantenuto con i palestinesi.

L'atteggiamento di distacco del governo israeliano nei confronti degli attivisti portò al loro graduale allontanamento dalla scena politica, fino a spingerli alla quasi completa "ibernazione" nella prima metà degli anni Novanta²⁷⁸. Nondimeno, questa fase comportò alcuni significativi sviluppi nel panorama della società civile israeliana, da un lato, favorendo il processo di

²⁷⁷ T. Hermann, *Civil Society and NGOs. Building Peace in Israel*, in E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide : Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, cit., pp. 42 e ss.. M. J. Aronoff, *Camp David Rashomon: Contested Interpretations of the Israel/Palestine Peace Process*, «Political science quarterly», Vol. 124, N. 1, 2009 , pp. 143 e ss..

²⁷⁸ S. Dichter, K. Abu-Asba, *Two Peoples, One Civil Society*, in E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide : Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, cit., p. 175.

istituzionalizzazione e formalizzazione dei movimenti pacifisti fino ad allora scarsamente definiti, dall'altro, creando le premesse per la creazione di coalizioni di ONG, attive sulla scena politica, interna ed internazionale, a difesa della pace e dei diritti umani e civili della popolazione palestinese.

In Palestina, le implicazioni del processo di pace, per il settore non governativo, furono altrettanto dirompenti, l'istituzione dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP)²⁷⁹ sconvolse i delicati equilibri che, fino ad allora, avevano regolato l'intervento delle Organizzazioni Non Governative, compromettendone la posizione privilegiata di "avvocati" della causa palestinese, «NGOS were no longer the only voice that could speak for what was taking place on the ground»²⁸⁰.

La trasformazione dei meccanismi strutturali, introdotta dalla istituzione della ANP, generò una certa tensione tra il pluralismo che reggeva i rapporti tra le organizzazioni e la tendenza ad organizzarle in movimenti omologati agli interessi del OLP e della nascente Autorità. L'Autorità

²⁷⁹ G. S. Mahler, A. R. W. Mahler, *The Arab-Israeli Conflict. An introduction and documentary reader*, cit., p. 21.

²⁸⁰ M. Hassassian, *Civil Society and NGOs. Building Peace in Palestine*, in E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide: Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, cit., p. 78.

Palestinese infatti, scorgendo nelle ONG un potenziale avversario nella gestione del potere, rifiutò di riconoscere il ruolo essenziale da esse svolto fino a quel momento. La Rete di Organizzazioni Non Governative Palestinesi (PNGO), istituita nel 1995, fu creata proprio allo scopo di coordinare e facilitare il dialogo tra le organizzazioni della società civile e la ANP²⁸¹.

All'epoca, alcuni studiosi, commentando le tensioni emerse tra ANP e attori non governativi, sollevarono alcune preoccupazioni per l'autonomia stessa delle ONG, paventandone una possibile cooptazione ad opera dell'Autorità palestinese²⁸². Previsione in parte realizzatasi, si pensi al caso, tra gli altri, di Anis al-Qaq, direttore dell'*Health Services Council*, ONG impegnata nel campo dell'assistenza sanitaria, inserito nell'Autorità Palestinese, in qualità di vice ministro per la cooperazione internazionale.

Sotto il profilo politico, le divisioni tra ONG e Autorità Nazionale emersero ancora più prepotentemente e diedero origine ad una spaccatura interna al settore non governativo, tra quante decidevano di allinearsi alle

²⁸¹ L. Sirvent Groen, J. M., Martín Carretero, *La sociedad civil palestina y las redes de solidaridad internacional*, in R. Escudero Alday, *La seguridad humana: Una propuesta conceptual*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, cit., p. 221.

²⁸² D. J. Sullivan, *NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society*, «Journal of Palestine Studies», cit., p. 96 e ss..

posizioni della ANP, supportandola, come male minore, nei negoziati con Israele, in contrapposizione a quante difendevano la propria autonomia, non accettando alcun compromesso politico²⁸³.

«La puesta en marcha del proceso de Oslo trajeron un nuevo escenario al trabajo de estas organizaciones en Palestina, con la creación de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y de un nuevo marco de relaciones para las organizaciones no gubernamentales, (...) lo cual ha supuesto no pocos problemas de coordinación y de diálogo entre las diferentes organizaciones y la administración de la ANP, máxime si tenemos en cuenta que numerosas ONG eran una expresión social de las diferentes corrientes ideológicas (...) de las cuales una parte significativa se expresó en contra del proceso de Oslo»²⁸⁴.

²⁸³ M. Rabbani, *Palestinian Authority, Israeli Rule*, in J. Beinin, R. L. Stein, *The Struggle for sovereignty. Palestine and Israel 1993-1995*, Stanford University Press, Stanford, 2006, pp 78 e ss.. R. Hammami, *Palestinian NGOs Since Oslo: From NGO Politics to Social Movements?*, «Middle East Report», N. 214, 2000, pp. 16 e ss.. S. Carapico, *NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs: Making Sense of Non-Governmental Organizations*, «Middle East Report», N. 214, 2000, p. 14.

²⁸⁴ L. Sirvent Groen, J. M., Martín Carretero, *La sociedad civil palestina y las redes de solidaridad internacional*, in R. Escudero Alday, *La seguridad humana: Una propuesta conceptual*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, cit., p. 220.

Dal punto di vista di larga parte della società civile palestinese che propugnava la costruzione di uno Stato palestinese attraverso la resistenza all'occupazione israeliana infatti, la partecipazione ad un processo di pace fondato sulla "normalizzazione" dell'occupazione, contribuiva ad indebolire la causa palestinese, risultando pertanto, inaccettabile.

Il venir meno dell'unità tra gli attivisti palestinesi ebbe riflessi negativi sia sul piano internazionale, i donatori iniziarono a distaccarsi dalle ONG che contestavano il processo di Oslo, ritirando, sovente, i finanziamenti ad esse destinati e indirizzandoli, direttamente alla ANP²⁸⁵; sia sul piano nazionale, la popolazione, esasperata dalle controversie interne, dalla lentezza del processo di pace e dalla persistenza dell'occupazione, fece mancare il proprio appoggio alle ONG, dando vita ad una smobilitazione politica e sociale collettiva²⁸⁶.

²⁸⁵ «All donors wanted to become involved in projects that maximize their political visibility and credit», la buona riuscita del processo di Oslo, a dispetto delle esili basi su cui si fondava, risultava pertanto indispensabile a tale scopo. R. Brynen, *Buying Peace? A Critical Assessment of International Aid to the West Bank and Gaza*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 25, N. 3, 1996, p. 81.

²⁸⁶ V. Dudouet, *Transitions from Violence to Peace. Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation*, cit., p. 66.

4.5 La seconda Intifada

Pochi mesi dopo la firma del secondo trattato di Oslo, Yitzhak Rabin venne assassinato da un estremista ultra-ortodosso, e le successive elezioni furono vinte dal Likud, Benjamin Netanyahu, storicamente contrario ad ogni apertura nei confronti dei palestinesi, divenne il nuovo primo ministro israeliano.

La sua elezione portò al rallentamento del piano di attuazione dell'Accordo, sconvolgendo il calendario concordato, in base al quale le parti avrebbero dovuto raggiungere un accordo sulle principali questioni (status di Gerusalemme, confini, insediamenti israeliani, rifugiati palestinesi) entro il 1999²⁸⁷. L'elezione di Ehud Barak, ravvivò le speranze di una ripresa del processo di pace²⁸⁸.

²⁸⁷ E. Kaufman, M. Hassassian, *Israeli-Palestinian Peace- Building. Lessons Learnt*, in P. Van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema, J. Verhoeven, *People Building Peace. Successful Stories of Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, London, 2005, p. 2.

²⁸⁸ A tale proposito, si veda il suo discorso di insediamento e presentazione del governo: «*The government's supreme goal will be to bring peace and security to Israel, (...) This government is determined to make every effort, pursue every path and do everything necessary for Israel's security, the achievement of peace and the prevention of war. We have an historic obligation to take advantage of the "window of opportunity" which has opened before us in order to bring long-term*

In questo periodo, gli insediamenti e le espropriazioni israeliane aumentarono di pari passo al malcontento e alla sfiducia, da entrambe le parti, nei confronti del processo di Oslo. Nel luglio del 2000, dunque, Clinton fece un ultimo tentativo di recuperare il processo di pace, invitando entrambi i presidenti a Camp David.

In questa occasione, Ehud Barak propose ad Arafat un aut-aut relativo alla definitiva attribuzione del territorio ed allo status di Gerusalemme, Arafat rifiutò l'imposizione di una soluzione unilaterale e le trattative, trascinate fino a quel momento, si conclusero con un fallimento²⁸⁹.

«The dream was dead: Oslo had delivered neither peace nor a viable, democratic Palestinian state. (...) The logic of Oslo had been peace now, democracy later. This had failed»²⁹⁰.

security and peace to Israel», discorso riportato da G. S. Mahler, A. R. W. Mahler, The Arab-Israeli Conflict. An introduction and documentary reader, cit. p. 249.

²⁸⁹ S. Roy, *Failing Peace. Gaza and the Palestinian-Israeli Conflict*, cit., pp. 23 e ss..

²⁹⁰ M. Turner, *Building Democracy in Palestine: Liberal Peace Theory and the Election of Hamas*, «Democratization», Vol. 13, N. 5, 2006, pp. 743 e ss..

Due mesi dopo, la provocatoria “passeggiata delle moschee” di Sharon portò alla luce le tensioni e il malcontento palestinesi; migliaia di palestinesi, disarmati, organizzarono una manifestazione di protesta, quattro furono uccisi e, nei giorni successivi si scatenò una seconda, e più violenta, Intifada²⁹¹. A differenza della prima, presto l’*Intifada al-Aqsa* si convertì in lotta armata²⁹².

Le basi di questa seconda Intifada, non sono però esclusivamente da ricondurre alla frustrazione del popolo palestinese di fronte all’ennesimo fallimento del processo di pace, le tensioni interne alla élite politica palestinese, tra la vecchia e la giovane guardia di Fatah e tra Fatah e gli esponenti di Hamas infatti, vi contribuirono in misura significativa²⁹³.

Nel corso dell’incontro internazionale a Sharm al-Sheikh, convocato al fine di impedire l’ulteriore esacerbarsi della spirale di violenza di quei giorni, l’allora presidente degli Stati Uniti Clinton, propose l’istituzione di una

²⁹¹ «*This new round of warfare points to the core of this century-old conflict: the asymmetric power struggle between two nations that claim the same territory*» in D. Jung, *Global Conditions and Global Constraints: the International Paternity of the Palestine Conflict*, in D. Jung (a cura di), *The Middle East and Palestine. Global Politics and Regional Conflict*, cit., p. 3. J. L. Gelvin, *Il conflitto israelo-palestinese. Cent'anni di guerra*, cit. p. 314

²⁹² T. G. Fraser, *The Arab-Israeli Conflict*, cit., pp. 160 e ss.. C. Goerzig, *Mediating Identity Conflicts. Potential and Challenges of engaging with Hamas*, Berghof Paper 30, 2010, p. 7.

²⁹³ K. Shikaki, *Palestinians Divided*, «*Foreign Affairs*», Vol. 81, N. 1, 2002, pp. 89 e ss..

commissione, guidata George Mitchell, che esaminasse i fatti e suggerisse una strategia di contenimento delle violenze²⁹⁴. Ad accogliere il report fu però un panorama politico, israeliano e statunitense, radicalmente diverso: Ariel Sharon aveva trionfato nelle ultime elezioni e George W. Bush si era insediato alla Casa Bianca. Al G8 del 2001, la proposta palestinese, supportata dagli Stati Uniti, di una forza internazionale distaccata sui territori per monitorare gli sviluppi degli scontri fu recisamente rifiutata da Israele.

Alla luce di una violenza che non accennava a chetarsi, le Nazioni Unite intervennero con la Risoluzione 1397, intesa a richiedere l'immediata cessazione degli scontri e l'applicazione di quanto proposto nel report elaborato da Mitchell.

«The Security Council, (...) 1. Demands immediate cessation of all acts of violence, including all acts of terror, provocation, incitement and destruction; 2. Calls upon the Israeli and Palestinian sides and their leaders to cooperate in the implementation of the Tenet work plan and Mitchell Report recommendations with the aim of resuming negotiations on a

²⁹⁴ George Mitchell, senatore impegnato nel processo di pace in Irlanda del Nord, nel suo *final report*, invitò l'autorità palestinese a condannare definitivamente gli attacchi terroristici ai danni di Israele, auspicando la contestuale interruzione degli insediamenti. G. Mitchell, Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report, 2001, tratto da http://eeas.europa.eu/mepp/docs/mitchell_report_2001_en.pdf.

political settlement; 3. Expresses support for the efforts of the Secretary-General and others to assist the parties to halt the violence and to resume the peace process»²⁹⁵.

A dispetto dell'impegno diplomatico e delle pressioni internazionali, le ostilità proseguirono.

Nel 2002, la situazione precipitò, Sharon, appoggiato informalmente dal governo statunitense, ordinò l'operazione "scudo difensivo", le città di Hebron, Betlemme, Nablus, Genin, Gaza e Ramallah furono occupate militarmente e gli scontri che ne seguirono costarono la vita a cinquecento palestinesi. Nel corso dello stesso anno, il governo israeliano comunicò l'intenzione di erigere una "barriera" che impedisse ai terroristi palestinesi di infiltrarsi nel territorio di Israele, il cosiddetto "muro divisorio" ²⁹⁶.

Nel 2002, nel tentativo di elaborare una soluzione che ponesse fine alle ostilità, si istituì a Madrid il cosiddetto "Quartetto", composto da Nazioni Unite, Stati Uniti, Unione Europea e Russia; e finalmente, nel Marzo del 2003,

²⁹⁵ S/RES/1397 del 12.03.2002, tratto da [http://www.undemocracy.com/S-RES-1397\(2002\)](http://www.undemocracy.com/S-RES-1397(2002)).

²⁹⁶ J. L. Gelvin, *Il conflitto israelo-palestinese. Cent'anni di guerra*, pp. 320 e ss..

Bush intervenne in merito al conflitto, sottoscrivendo la *Road Map*²⁹⁷, proposta dal Quartetto e auspicando, da parte israeliana, l'accettazione dell'ipotesi di uno Stato palestinese e la fine degli insediamenti²⁹⁸; e, da parte palestinese, la cessazione degli attentati.

L'annuncio, nel Febbraio 2004, di un piano di "disimpegno" unilaterale da Gaza, realizzatosi nell'estate del 2005, ridusse le pressioni internazionali sul governo Sharon, congelando i tentativi internazionali di rivitalizzare il processo di pace²⁹⁹.

Durante questa sanguinosa fase storica, l'intervento delle Organizzazioni Non Governative fu duramente compromesso, sotto più profili: se da un lato, l'Autorità Palestinese decretava una rigorosa politica di non cooperazione con Israele che coinvolgeva tutti i livelli della società civile;

²⁹⁷ La *Road Map* non specifica i termini dell'accordo, limitandosi a suggerire quali strumenti adottare allo scopo di arrivare ad un accordo. La scadenza del termine, 2005, per il raggiungimento di un accordo tra le parti non è stata rispettata e la proposta non si è concretizzata, pur continuando a rappresentare un valido riferimento per le trattative.

²⁹⁸ K. Tenenbaum, E. Eiran, *Israeli Settlement Activity in the West Bank and Gaza: A Brief History*, «Negotiation Journal», Vol. 21, N. 2, 2005, pp. 174 e ss..

²⁹⁹ I. Wallerstein, *Sharon's Illusion*, Commentary 177, tratto da www.pace.unipi.it, 2006.

dall'altro, i donatori internazionali subordinavano i finanziamenti, già drasticamente ridotti in conseguenza dell'elezione di Hamas, alla partecipazione agli incontri con le ONG israeliane, e al rispetto di condizioni politiche estremamente rigide. Nel corso di questo periodo, dunque, il rapporto con la sfera statale ed internazionale perse il suo carattere dinamico, di influenza reciproca, riducendosi ad una serie di imposizioni unilaterali e politicizzate.

Carlos Alberto Ruiz, responsabile dell'area Diritti Umani dell'associazione Mundubat, ha ulteriormente confermato questa tendenza: «La scelta di collaborare con Hamas, per esempio, è costata a molte ONG locali ed internazionali i finanziamenti e l'appoggio della comunità internazionale»³⁰⁰.

La concorrenza tra ONG palestinesi, scatenata dalla scarsità di finanziamenti, influenzò negativamente anche l'efficacia del loro intervento, afflitto dalla totale assenza di cooperazione³⁰¹.

Durante l'operazione "scudo difensivo" inoltre, l'esercito israeliano distrusse e sottopose a rigide perquisizioni le sedi di numerose

³⁰⁰ Intervista del 19.11.2010. A tale proposito si veda il paragrafo 4.6.

³⁰¹ M. Dajani, G. Baskin, *Israeli-Palestinian Joint Activities: Problematic Endeavour , but Necessary Challenge*, in E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide : Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, cit., p. 96.

organizzazioni. In quello stesso periodo, il ministro degli affari interni israeliano investì la polizia di frontiera del potere di deportare o negare l'accesso a qualunque persona che, attraverso le frontiere israeliane, avesse tentato di accedere ai territori occupati, misura questa che incise in modo particolare sulle Organizzazioni internazionali, quali *l'International Solidarity Movement*, particolarmente impegnate in Palestina.

Le contrapposte “narrative³⁰²” degli scontri e la delusione delle aspettative, riposte nell'impegno reciproco di organizzazioni palestinesi e israeliane, compromisero inoltre, i risultati di gran parte delle *joint activities*, portando alla loro interruzione definitiva³⁰³.

In questa fase, dunque, l'unica forma effettiva di mobilitazione della società civile palestinese, si ridusse alla partecipazione ai funerali.

³⁰² Nozione sviluppata da Ilan Pappé e Jamil Hilal nel già citato *Parlare con il nemico. Narrazioni palestinesi e israeliane a confronto*. Morten Valbjørn ha sviluppato la nozione di *blindness to the other* al fine di definire questa condizione di inconciliabilità di vedute, *Culture Blind and Culture Blinded: Images of Middle Eastern Conflicts in International Relations*, in D. Jung, *Global Conditions and Global Constraints: the International Paternity of the Palestine Conflict*, in D. Jung (a cura di), *The Middle East and Palestine. Global Politics and Regional Conflict*, cit., pp. 48 e ss.,

³⁰³ J. Halper, *Paralysis over Palestine: Questions of Strategy*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 34, 2005, pp. 55 e ss..

4.6 “Guerra globale al terrore”, quali implicazioni per le Organizzazioni Non Governative?

Prima di approfondire le implicazioni della “guerra globale al terrore” sul conflitto israelo-palestinese e conseguentemente, sull’intervento delle Organizzazioni Non Governative, risulta opportuno analizzare previamente la nozione stessa di “guerra al terrore”³⁰⁴.

Gli attacchi alle Torri Gemelle, hanno segnato un punto di svolta per la scena politica e sociale globale, le cui ricadute hanno coinvolto in misura significativa anche il settore non governativo. Nel decennio successivo a questi avvenimenti, le relazioni internazionali si sono infatti, gradualmente piegate alla dottrina della cosiddetta “*global war on terror*”, lanciata dall’amministrazione americana.

«We will direct every resource at our command (...) to the disruption and to the defeat of the global terror network.(...). Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile

³⁰⁴ «The global 'War on Terror' regime refers to a complex and contradictory weaving of discourses, political alliances, policy and legislative changes, institutional arrangements and practices», J. Howell, J. Lind, «Third World Quarterly», Vol. 30, N. 7, 2008, p. 1279.

regime (...). Terror, unanswered, can not only bring down buildings, it can threaten the stability of legitimate governments. And you know what? We're not going to allow it»³⁰⁵.

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nei giorni immediatamente successivi agli attacchi, riconobbe, con la Risoluzione 1368, il diritto individuale e collettivo all'autodifesa come risposta legittima al terrorismo e istituì, con la Risoluzione 1373, il *Counter Terrorism Committee*, al fine di monitorare l'applicazione delle misure antiterrorismo, da parte degli Stati³⁰⁶. La rapida espansione del settore della cosiddetta sicurezza nazionale,

³⁰⁵ George W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress Following 9/11 Attacks*, 20.09.2001, tratto da <http://www.americanrhetoric.com/speeches/gwbush911jointsessionspeech.htm>

³⁰⁶ «*The Security Council, recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter*» S/RES/1368 del 12.09.2001, tratto da <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>. «*The Security Council, decides to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council, consisting of all the members of the Council, to monitor implementation of this resolution, with the assistance of appropriate expertise, and calls upon all States to report to the Committee, no later than 90 days from the date of adoption of this resolution and thereafter according to a timetable to be proposed by the Committee, on the steps they have taken to implement this resolution*», S/RES/1373 del 28.09.2001, tratto da <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>

legittimata da dette Risoluzioni, contribuì a creare un clima politico particolarmente complesso per le organizzazioni non governative, impegnate in zone considerate a rischio terrorismo.

L'anno successivo, le Nazioni Unite adottarono una nuova Risoluzione, al fine di bilanciare quanto disposto in precedenza, invitando gli Stati membri a garantire che l'applicazione delle misure anti-terrorismo si inquadrasse nella cornice del diritto internazionale, rispettandone le disposizioni, con particolare riguardo al diritto umanitario e dei rifugiati³⁰⁷.

Quali implicazioni ha dunque, avuto una simile politica sull'impegno delle ONG? La sicurezza è forse diventata una priorità per tutti i principali pilastri della democrazia, ivi inclusa la società civile? Un siffatto approccio ha forse modificato le relazioni tra gli attori, tradizionalmente legati a istanze securitarie, e le ONG?

Negli anni successivi all'attacco agli Stati Uniti, la dottrina della "guerra globale al terrore" ha avuto un effetto dirompente e, nel caso delle Organizzazioni Non Governative impegnate nel settore del *peacebuilding*,

³⁰⁷ «States must ensure that any measure taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law», S/RES/1456 del 20.01.2003, tratto da [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/S.RES.1456+\(2003\).En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/S.RES.1456+(2003).En?Opendocument).

deleterio, pregiudicandone la capacità di interagire e lavorare, ai fini della pace, con tutti gli attori in essa coinvolti, a prescindere dallo schieramento ideologico, politico, religioso³⁰⁸. A questo periodo risale l'emergere della distinzione tra le Organizzazioni Non Governative "buone", associate al progetto di lotta al terrorismo e Organizzazioni "cattive", associate al terrorismo internazionale³⁰⁹.

Questa "dicotomizzazione" ha creato le basi per un uso strumentale della società civile "buona", da un lato, e per una regolamentazione sempre più rigida e repressiva delle organizzazioni percepite come "cattive", giustificata in qualità di misura anti-terroristica, dall'altro.

Infatti, da un lato, la guerra al terrorismo ha consolidato e intensificato la pratica di incorporare gli aiuti umanitari a scopi strategici³¹⁰. Il regime così

³⁰⁸ A. Fowler, *Counter-terrorism Measures, Development and Civil Society*, International NGO Training and Research Centre, 2006, pp. 1 e ss..

³⁰⁹ «The "war on terror" despite being a contradiction in itself because you cannot fight an abstract "noun" rests on a division of the world into good and evil, civilized and barbarian, terrorist and counterterrorist», K. P. Clements, *The War on Terror. Effects on Civil-Society Actors in the Field of Conflict Prevention and Peacebuilding*, in P. Van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema, J. Verhoeven, *People Building Peace. Successful Stories of Civil Society*, cit., pp. 9 e ss..

³¹⁰ «In development the 'global war on terror regime' has highlighted the strategic relevance of aid to the pursuit of security interests» in J. Howell, J. Lind, *Changing donor policy and practice on civil society in the post-9/11 aid context*, cit., p. 1279.

instaurato di “*global security*” si serve della coercizione, della cooptazione e della cooperazione al fine di sviluppare una rete di attori politici, pubblici e privati, governativi e non, al suo servizio. Taluni studiosi a proposito di questo fenomeno hanno parlato di *securitisation of aid*³¹¹. «*There has been a very deliberate discounting of civil society and civilian police views in favor of official military and security perspectives*»³¹².

Dall’altro, molte delle legislazioni nazionali dedicate alla questione del terrorismo si sono risolte in arbitrarie violazioni della *privacy*, crescente impiego di strumenti di sorveglianza e vere e proprie violazioni delle libertà civili.

Un siffatto approccio “securitario”, fondato sulla rigida contrapposizione tra “l’asse del bene” e quello del “male”, ha legittimato inoltre, l’accusa, generalmente rivolta a ONG promotrici di iniziative

³¹¹ J. Howell, *Civil Society, Aid, and Security Post-9/11*, «International Journal Not-for-Profit Law», Vol. 12, N. 4, 2010, pp. 20 e ss.. A. Fowler, *Aid Architecture: Reflections on NGO Futures and the Emergence of Counter-Terrorism*, International NGO Training and Research Centre, Occasional Papers Series, N: 45, 2005, pp. 20 e ss.. E. Bloodgood, J. Tremblay-Boire, *NGOs Responses to Counterterrorism Regulations After September 11th*, «International Journal Not-for-Profit Law», Vol. 12, N. 4, 2010, pp. 5 e ss..

³¹² K. P. Clements, *The War on Terror. Effects on Civil-Society Actors in the Field of Conflict Prevention and Peacebuilding*, in P. Van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema, J. Verhoeven, *People Building Peace. Successful Stories of Civil Society*, cit., p. 12.

politicamente “scomode”, di sostenere il terrorismo a discapito della causa “democratica”, giustificando pertanto, l’arresto e la detenzione illegale di innumerevoli attivisti al pari del congelamento, anch’esso illegittimo, dei conti di molteplici organizzazioni impegnate internazionalmente.

Le conseguenze degli attentati terroristici del Settembre 2001, hanno avuto un particolare peso nel conflitto israelo-palestinese; a tale proposito, taluni studiosi si sono spinti ad affermare che le implicazioni di tali accadimenti in Palestina e in Israele sono state, con l’ovvia esclusione dell’Afghanistan, tra le più «visibili e drammatiche»³¹³ nel sistema globale.

Lo stesso 11 Settembre, carri armati israeliani furono schierati intorno alla città di Jenin e, nei giorni successivi, forze armate entrarono a Jericho e Ramallah, lanciando un attacco missilistico contro Gaza e la West Bank. Bush incapace di placare altrimenti gli scontri sul fronte mediorientale, particolarmente importante sotto il profilo strategico e politico, diede il suo avallo alla politica di Sharon, intesa ad assoggettare militarmente i territori palestinesi, isolando fisicamente Arafat, dissolvendo l’Autorità Palestinese, distruggendone contestualmente l’economia e le infrastrutture sociali.

³¹³ S. Roy, *Failing Peace. Gaza and the Palestinian-Israeli Conflict*, Pluto Press, London, 2007, p. 215.

L'attacco e l'occupazione militare di larga parte della West Bank, accompagnati dalla imposizione della amministrazione civile israeliana sulle città di questo territorio, gettarono una luce sinistra sulle reali intenzioni del governo israeliano nel proporre il *disengagement plan*, e il conseguente ritiro dagli insediamenti nella zona, tre anni dopo.

A tale riguardo, va dunque, rilevato che la "guerra globale al terrore", annunciata da Bush, non portò ad un sovvertimento radicale del *modus operandi* di Israele, ma anzi, ne legittimò ulteriormente le azioni militari e la politica intransigente, convertendola in una giustificata difesa della propria sicurezza³¹⁴.

A partire dal Settembre 2001 dunque, ogni azione militare israeliana venne ricondotta alla "guerra al terrorismo" e così, almeno politicamente, giustificata. In questi anni si assistette al graduale isolamento della Autorità Palestinese a livello internazionale ed alla unilaterale ripresa del controllo israeliano sulla West Bank.

L'atteggiamento israeliano ed internazionale non solo gettò le fondamenta della frammentazione politica palestinese, favorendo gruppi fino ad allora marginalizzati, ma portò altresì, alla militarizzazione della politica

³¹⁴ T. G. Fraser, *The Arab-Israeli Conflict*, cit., p. 164. S. Roy, *Failing Peace. Gaza and the Palestinian-Israeli Conflict*, cit., pp. 217 e ss..

palestinese, a cui fece seguito una crescente marginalizzazione della società civile e dei suoi rappresentanti³¹⁵.

In questo contesto, le possibilità di intervenire delle Organizzazioni Non Governative, già gravemente limitate dalle condizioni del conflitto, furono ulteriormente pregiudicate. Il fatto che gli Stati Uniti e la Gran Bretagna avessero stilato delle vere e proprie liste di proscrizione, all'interno delle quali figurava anche Hamas infatti, rese estremamente difficoltosa la prosecuzione dei progetti di *peacebuilding*, impedendo ai gruppi impegnati in questo ambito, pena gravi sanzioni, di dialogare con protagonisti imprescindibili nella transizione verso la fine della violenza³¹⁶.

Il trasferimento stesso di finanziamenti a tali organizzazioni è stato subordinato, da Stati Uniti e altri paesi europei, ad un *anti-terrorism certification* che garantisca che l'organizzazione beneficiaria non fornisca o non abbia fornito assistenza a gruppi terroristici o ad attività di stampo

³¹⁵ L. Sirvent Groen, J. M., Martín Carretero, *La sociedad civil palestina y las redes de solidaridad internacional*, in R. Escudero Alday, *La seguridad humana: Una propuesta conceptual*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, cit., pp. 219 e ss..

³¹⁶ C. Goerzig, *Mediating Identity Conflicts. Potential and Challenges of engaging with Hamas*, Berghof Paper 30, 2010, p. 21.

terroristico³¹⁷. Per numerose organizzazioni, in Palestina, ciò ha portato all'interruzione di molti progetti intesi a favorire il dialogo tra le parti³¹⁸.

Impedire ai movimenti della società civile di comunicare con le parti del conflitto, creando spazi sicuri per il dialogo, ha pregiudicato gravemente il loro intervento, privando la stessa comunità internazionale di un contributo potenzialmente decisivo ai fini della pace.

Questa impostazione contribuì inoltre, a legittimare le limitazioni di movimento, gli arresti di attivisti, le perquisizioni e il congelamento di conti di organizzazioni palestinesi e israeliane, invise ad Israele, sotto l'egida della "guerra al terrore".

³¹⁷ «The Certification requires the applicant to state that, to the best of its current knowledge, it did not provide, within the previous ten years, and it will take all reasonable steps to ensure that it does not and will not knowingly provide, material support or resources to any individual or entity that has engaged or engages in terrorist activity, as described in the Certification» tratto da http://www.usaid.gov/business/business_opportunities/cib/pdf/aapd04_14.pdf.

³¹⁸ Intervista a Manal Awwad Direttrice Esecutiva della Palestinian Association for Development and Reconstruction, 04.12.2010 e ad una ex operatrice del Palestinian Medical Relief Center, 03.12.2010

4.7 Gli ultimi sviluppi della questione israelo-palestinese

A poca distanza dalla successione di Olmert a Sharon, nel 2006, l'elezioni del Consiglio Legislativo palestinese decretarono la vittoria di Hamas. Le conseguenze, interne, regionali ed internazionali, furono immediate³¹⁹. A livello palestinese, le elezioni confermarono definitivamente la fine del monopolio politico di Fatah accanto all'emergere di un sistema bipartitico fino ad allora, inedito³²⁰.

Per la prima volta nella storia della leadership palestinese Fatah, cessava di essere l'attore politico dominante. Da un lato, la vittoria di Hamas fu ricondotta al fallimento dei negoziati di Oslo, all'inutilità della *road map*, e alla politica di «*unilateralism, strangulation and repression*»³²¹ adottata da Israele

³¹⁹ M. Turner, *Building Democracy in Palestine: Liberal Peace Theory and the Election of Hamas*, «Democratization», Vol. 13, N. 5, 2006, pp. 739 e ss..

³²⁰ J. Hilal, *Hamas's Rise as Charted in the Polls, 1994–2005*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 35, N. 3, 2006, p. 16. B. Pradhan, *Palestinian Politics in the Post-Arafat Period*, cit., p. 318.

³²¹ D. Jung, *Global Conditions and Global Constraints: the International Paternity of the Palestine Conflict*, in D. Jung (a cura di), *The Middle East and Palestine. Global Politics and Regional Conflict*, cit., p. 17. J. Hilal, *Hamas's Rise as Charted in the Polls, 1994–2005*, cit., p. 17.

nei confronti delle istanze palestinesi. Dall'altro, al fallimento politico di Fatah, incapace di difendere i diritti del popolo palestinese.

A livello regionale, Israele smise di versare all'Autorità Palestinese i proventi delle tasse che ritirava per suo conto, e ridusse ulteriormente le aperture a Gaza ed alla West Bank. Ehud Olmert, commentando la vittoria di Hamas, affermò: «*Israel and the world will ignore it and make it irrelevant*»³²².

Gli Stati Uniti rifiutarono di collaborare con un governo guidato da Hamas, fino a quando non avesse riconosciuto lo Stato di Israele. L'Unione Europea e numerosi altri governi, in primo luogo, affermarono che avrebbero collaborato con un governo guidato da Hamas solo, qualora avesse acconsentito a operare pacificamente, e, secondariamente, ridussero drasticamente i finanziamenti alla Autorità Palestinese, subordinandoli alla formale accettazione da parte di Hamas del diritto di esistere di uno Stato israeliano e della legittimità di tutti i precedenti accordi tra Palestina e Israele³²³.

Le pressioni internazionali e il boicottaggio finanziario intrapreso da Israele portarono ad una grave frattura all'interno della società palestinese, tra

³²² C. McGreale, *Hamas shock victory poses new Middle East challenge*, 27.01.2006, tratto da <http://www.guardian.co.uk/world/2006/jan/27/israel3>

³²³ B. Pradhan, *Palestinian Politics in the Post-Arafat Period*, «International Studies», Vol. 45, N. 4, pp. 295 e ss..

quanti sostenevano Hamas e quanti supportavano Fatah. Il Presidente Abbas minacciò di dimettersi a meno che Hamas non avesse acconsentito a modificare la sua politica. Hamas, a sua volta, respinse i tentativi di pressione della comunità internazionale, affermando che non avrebbe abbandonato la resistenza contro l'occupazione, rigettando la *road map* e invitando l'Unione Europea a non interrompere i finanziamenti³²⁴.

Alcune settimane dopo l'insediamento di Ismail Haniyeh come primo ministro palestinese, si insediò al governo israeliano una nuova coalizione, guidata dal partito Kadima, con Ehud Olmert, primo ministro. Durante la campagna e in special modo dopo la vittoria elettorale, questo partito aveva reso nota la sua intenzione a stabilire unilateralmente i confini definitivi tra Israele e Palestina, non avendo in Hamas un interlocutore credibile nei negoziati di pace.

Una volta insediatosi, Olmert diede inizio ad una campagna di destabilizzazione finanziaria, militare e politica del governo palestinese, contribuendo ad acuire ulteriormente la divisione interna alla Palestina³²⁵.

³²⁴ J. L. Gelvin, *Il conflitto israelo-palestinese. Cent'anni di guerra*, cit., pp. 330 e ss..

³²⁵ □. Hovdenak, *Hamas in transition: the failure of sanctions*, «Democratization», Vol. 16, N. 1, 2009, pp. 60 e ss.. B. Pradhan, *Palestinian Politics in the Post-Arafat Period*, «International Studies», Vol. 45, N. 4, pp. 318 e ss.. E. Kaufman, J. Verhoeven, W. Salem, *Looking Back, Looking Forward: Toward Transforming the Conflict*, in E. Kaufman, J. Verhoeven,

Nell'aprile del 2006, il ministro palestinese degli esteri, Mahmud Al-Zahar, indirizzò al Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, una missiva che alludeva all'accettazione della soluzione dei due Stati da parte di Hamas; il governo di Haniyeh si dichiarò inoltre, disposto a intraprendere un dialogo con il Quartetto.

Nel 2007, Khalid Misha'l, principale leader di Hamas, rese pubblica l'accettazione dell'esistenza di Israele come realtà, dichiarando contestualmente: «*The problem is not that there is an entity called Israel. The problem is that the Palestinian state is non-existent*»³²⁶.

Nel Maggio del 2006, Abbas impose un ultimatum al governo, intimando ad Hamas di riconoscere l'esistenza di Israele entro dieci giorni. Il presidente minacciò di convocare un referendum nazionale allo scopo di approvare il "*National Reconciliation Document of Palestinian Prisoners inside Israeli Prisons*".

Questo documento, riguardava inoltre, la negoziazione di una soluzione a due Stati, fondata sui confini del 1967, e la ricreazione della *Palestinian Liberation Organization*, che avrebbe cooptato al suo interno tutti i

W. Salem (a cura di), *Bridging the Divide: Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, cit., p. 192.

³²⁶ R. Beeston, *Hamas leader accepts the 'reality' of Israel*, 11.01.2007, tratto da http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article1291570.ece.

partiti al governo. Lo scopo principale del documento risiedeva nell'implicito riconoscimento di Israele.

Dopo un iniziale rifiuto, Hamas accettò di appoggiare il documento, il governo israeliano per tutta risposta, arrestò il ministro delle finanze palestinese unitamente ad altri sette ministri³²⁷.

La proposta di un governo di unità nazionale, contenuta nel documento, però, suscitò, almeno inizialmente, risposte positive nel paese. Tuttavia, gli sforzi in tale senso si trasformarono ben presto in una lotta di potere, frequentemente convertita in violenti scontri tra i sostenitori delle diverse fazioni.

Durante le prime settimane dell'Ottobre di quell'anno, la polizia palestinese, vicina a Fatah si scontrò con le truppe del ministro degli interni. Sul finire del 2006, le ostilità raggiunsero l'apice, quando la guardia del corpo di Haniyeh fu uccisa in seguito ad una sparatoria. Hamas accusò il presidente Abbas di cospirare per eliminare il primo ministro.

A ciò seguirono manifestazioni di protesta a Ramallah che vennero sedate nel sangue, innumerevoli partecipanti furono feriti dalle forze di sicurezza di Abbas, il quale, alla luce della situazione di conflitto aperto in cui

³²⁷ R. Escudero Alday, *La seguridad humana: Una propuesta conceptual*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, cit., pp. 43 e ss..

versava la Palestina, decise di convocare anticipatamente le elezioni presidenziali e parlamentari. La controversia che ne seguì, sfociò nuovamente in scontro armato a Gaza e nella West Bank³²⁸.

L'Arabia Saudita intervenne in qualità di mediatrice per porre fine agli scontri e risolvere le controversie che contrapponevano i due principali attori politici palestinesi. Nel Febbraio del 2007, la mediazione araba produsse il cosiddetto *Makkah Agreement*, firmato da Khalid Misha'1, per Hamas, e Abbas, in rappresentanza di Fatah.

Obiettivo principale dell'accordo era quello di installare un governo di unità nazionale che rappresentasse tutte le fazioni politiche palestinesi. Sulla scorta di quanto previsto, tale governo venne formato il mese successivo; Haniyeh fu nominato primo ministro e assicurò alla comunità internazionale il rispetto di tutti gli accordi e le risoluzioni firmati dal PLO, auspicando contestualmente, la fine di tutte le forme di occupazione dei territori palestinesi³²⁹.

La formazione di un governo di coalizione tra Fatah e Hamas creò molteplici aspettative, in molti erano convinti infatti, che la cessazione delle

³²⁸ □. Hovdenak, *Hamas in transition: the failure of sanctions*, «Democratization», cit., pp. 61 e ss..

³²⁹ F. A. Gerges, *The Transformation of Hamas Palestine's Islamic movement has subtly changed its uncompromising posture on Israel*, «The Nation», Vol. 290, N. 3, pp. 20 e ss..

ostilità avrebbe persuaso Stati Uniti e Israele a rimuovere le sanzioni, economiche e non solo, che gravavano sulla comunità palestinese.

Nulla di tutto ciò accadde, l'antagonismo tra i due partiti era troppo radicato per essere superato sulla base di un accordo formale a ciò si aggiunse la intransigenza di Stati Uniti e Israele nel negare ad Hamas lo status di interlocutore qualificato, sebbene si fosse alleato con Fatah.

Pertanto, Israele rifiutò di collaborare con il neonato governo di unità nazionale e Olmert invitò la comunità internazionale a seguire il suo esempio, isolando e rifiutando il governo palestinese.

L'amministrazione Bush però, in contrapposizione alla posizione israeliana, adottò una linea di comportamento differente, scegliendo di mantenere rapporti con i ministri che non appartenessero ad Hamas. La comunità internazionale, guidata dalle Nazioni Unite, scelse di ridurre le sanzioni. Alcuni studiosi rilevano nel tentativo combinato di Israele e Stati Uniti di isolare Hamas, favorendo Fatah, una delle cause principali del precipitare della situazione nel Giugno del 2007³³⁰.

La crisi politica tra il presidente Mahmoud Abbas e il governo guidato da Hamas, mai veramente risolta, raggiunse il suo apice, con la "battaglia" per ottenere il controllo militare di Gaza; gli scontri protrattisi per giorni, si conclusero con la distruzione del quartiere generale della forza di sicurezza

³³⁰ B. Pradhan, *Palestinian Politics in the Post-Arafat Period*, cit., p. 329.

pro-Fatah, seguita dalla “presa” della residenza ufficiale di Abbas³³¹. La West Bank, per converso, fu conquistata dai sostenitori di Fatah. Abbas sciolse l’esecutivo, dichiarò lo stato d’emergenza e formò un nuovo consiglio, nominando Salam Fayyad primo ministro.

Haniyeh contestò la decisione di Abbas in quanto illegale, denunciando l’incostituzionalità di un governo non eletto e dichiarando l’intenzione di continuare a svolgere le sue funzioni di primo ministro da Gaza. L’amministrazione Bush aggravò ulteriormente la spaccatura, esprimendo il suo sostegno ad Abbas e riprendendo i finanziamenti al nuovo governo di Ramallah. Segretario di Stato Condoleezza Rice dichiarò espressamente che gli Stati Uniti avrebbero riconosciuto la sola leadership guidata da Abbas.

Sulla stessa linea, il ministro degli esteri israeliano, Tzipi Livni, garantì il versamento delle tasse, fino a quel momento trattenute, al nuovo governo, a condizione, ovviamente, che riconoscesse il diritto ad esistere di Israele.

Allo scopo di rafforzare ulteriormente il governo di Abbas e consolidarne la legittimità, Bush e Olmert decisero di riprendere i negoziati, fino ad allora, bloccati. Nel Novembre di quell’anno, Bush organizzò un

³³¹ C. Goerzig, *Mediating Identity Conflicts. Potential and Challenges of engaging with Hamas*, Berghof Paper 30, 2010, p. 7.

incontro presso l'accademia navale di Annapolis³³², promettendo, ai palestinesi, la fine degli insediamenti, l'inizio dei negoziati e la creazione di uno Stato "indipendente, democratico e possibile"; e, agli israeliani, la fine del terrorismo e lo smantellamento delle milizie armate, unitamente alla normalizzazione delle relazioni con il mondo arabo.

Il primo ministro israeliano Olmert e il presidente dell'Autorità Palestinese Abbas presero parte agli incontri, ai quali parteciparono anche rappresentanti del Quartetto e della Lega Araba. Hamas, ovviamente, non fu invitato e pertanto, dichiarò che non si sarebbe ritenuto vincolato da alcuna decisione presa in tale sede.

Il persistere dei lanci di missili Qassam sui vicini insediamenti israeliani, e in particolare Sderot, evidenziarono però che la sicurezza israeliana non poteva salvaguardarsi esclusivamente sulla base di atti unilaterali, senza alcuna considerazione della situazione politica e sociale della striscia di Gaza.

I rappresentanti israeliani e palestinesi giunsero ad una dichiarazione congiunta, assai vaga, e piena di buoni propositi:

³³² Y. Sayigh, *Inducing a failed state in Palestine*, «Survival», Vol. 49, N. 3, 2007, pp. 7 e ss.. J. Abu-Tarbush, *El conflicto israelo-palestino después de Gaza*, Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria, 2009.

«We express our determination to bring an end to bloodshed, suffering and decades of conflict between our peoples; to usher in a new era of peace, based on freedom, security, justice, dignity, respect and mutual recognition; to propagate a culture of peace and nonviolence; to confront terrorism and incitement, whether committed by Palestinians or Israelis»³³³.

Le parti si impegnarono altresì, sotto la guida degli Stati Uniti, a sostenere il progetto della creazione di due Stati, e a dare immediatamente inizio alle trattative al fine di elaborare un trattato di pace che, sulla base della *road map* sviluppata nel 2003 dal Quartetto, resolvesse tutte le principali questioni del conflitto, senza eccezioni, entro la fine del 2008³³⁴.

La ripresa del processo di pace venne interpretata e accolta da entrambe le parti come un'opportunità di incrementare un consenso ai minimi storici, Abbas, a fronte della spaccatura interna e della conseguente perdita di credibilità internazionale, e Olmert, in conseguenza della fallimentare spedizione contro Hezbollah in Libano.

³³³ Annapolis Agreement, 27.11.2007, tratto da <http://www.guardian.co.uk/world/2007/nov/27/israel.usa1>.

³³⁴ I. Á. Alvarez Ossorio, *¿Puede Anápolis resucitar el proceso de paz?*, «Análisis del Real Instituto Elcano», Vol. 6, 2007, tratto da <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Durante i “colloqui di pace” tra Olmert e Abbas, Gaza venne dichiarata, da Stati Uniti e da Israele, «entità ostile»³³⁵.

Le implicazioni della spaccatura tra Fatah e Hamas coinvolsero la struttura stessa dello Stato palestinese, da un lato, pregiudicando gravemente gli sforzi di creare istituzioni democratiche, dall’altro, indebolendo ulteriormente le istanze di uno Stato palestinese indipendente.

Abbas rifiutò ogni opportunità di riconciliazione e di dialogo con Hamas, a dispetto dei tentativi di quest’ultimo, allineandosi alle posizioni di Israele e Stati Uniti, e dichiarando: «*no dialogue with those killers*»³³⁶.

Alla luce della situazione di stallo e al pari degli attacchi israeliani del 2002, seguiti al fallimento di Camp David e alla seconda Intifada, anche l’operazione “piombo fuso”, fece seguito alla deriva del processo di pace, lanciato ad Annapolis.

L’intervento militare israeliano nella striscia di Gaza costituisce uno dei capitoli più sanguinari del conflitto. Nel corso di tre settimane di bombardamenti ininterrotti, 1.450 persone morirono, di cui più di 400 bambini; accanto alle vittime civili, l’operazione “piombo fuso” provocò la

³³⁵ Dichiarazione del 19.09.2007 tratta da

<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2007/09/mil-070919-voa01.htm>

³³⁶ Middle East Economic Survey, Vol. 50, N. 26, 2007, p. 27.

distruzione di innumerevoli infrastrutture civili, edifici pubblici e servizi primari³³⁷.

Obiettivo ufficiale dell'offensiva era porre fine al lancio di razzi Qassam contro gli insediamenti israeliani di confine, distruggendo i tunnel adoperati per il contrabbando di armi. Molti studiosi e operatori del settore hanno però proposto una lettura alternativa e critica di detta operazione.

In primo luogo, la corrispondenza con le elezioni legislative, ha spinto alcuni a scorgervi un tentativo di migliorare le prospettive della candidata del partito Kadima, Tzipi Livni, impedendo la temuta sconfitta del partito laburista, presieduto da Ehud Barak, allora Ministro della Difesa³³⁸.

Secondariamente, l'approssimarsi dello scadere del mandato di Bush, negli Stati Uniti, fu percepito dall'*establishment* israeliano come un ulteriore vantaggio, si poteva ancora contare sul suo appoggio, senza, tuttavia, compromettere i rapporti con l'amministrazione successiva, tesa a distaccarsi dalla politica estera del presidente uscente e a intervenire per facilitare la

³³⁷ V. Arrigoni, *Gaza, restiamo umani*, Il Manifesto Libro, Roma, 2009. L. Coconi, *Apartheid contra el pueblo Palestino*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2010, pp. 127 e ss.. M. Turner, *Statehood and Peacebuilding in Palestine*, in *Peace and Conflict*, Annual Research Report, cit., pp. 36 e ss..

³³⁸ J. Abu-Tarbush, *El conflicto israelo-palestino después de Gaza*, Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria, 2009, pp. 157 e ss..

ripresa del dialogo in Medio Oriente. La campagna militare terminò infatti alcuni giorni prima dell'insediamento di Obama, evitando di costringerlo a pronunciarsi su quanto stava accadendo in Palestina.

In ultimo, l'intervento ebbe lo scopo di indebolire ulteriormente Hamas, in vista della fine del mandato presidenziale di Mahmud Abbas e delle prossime elezioni³³⁹. Le tre settimane di attacchi contribuirono in maniera significativa a deteriorare la spaccatura politica interna tra Fatah e Hamas; Abbas, commentando l'offensiva israeliana, ne attribuì la responsabilità ad Hamas³⁴⁰.

In questo contesto, la funzione delle ONG è tanto importante quanto difficile è il loro intervento. Da un lato, in Palestina, al pari della tensione tra i due partiti sono cresciute le pressioni alle quali le organizzazioni della società civile si trovano sottoposte. Il governo di emergenza, una volta insediatosi, ha cancellato dal registro delle organizzazioni riconosciute, tutte quelle anche

³³⁹ Elezioni poi posticipate all'anno successivo, alla luce della situazione di grave crisi, si vedano, a tale proposito M. Balz, M. Courteney (a cura di), *Bridging the Divide? An Assessment of Elections in Sri Lanka and the Palestinian Territories*, Princeton University Policy Workshop, 2010, pp. 5 e ss.. N. J. Brown, *Palestinian Presidential Elections*, Carnegie Endowment Fact Sheet, 2008.

³⁴⁰ *UN warns over Gaza food blockade*, BBC News, tratto da http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7722948.stm. *Abbas blames Hamas for bloodshed*, tratto da <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2008/12/2008122813459308175.html>.

solo sospettate di vicinanza ad Hamas, che, a sua volta, dopo la presa di potere a Gaza, sottopose allo stesso trattamento quelle legate a Fatah. La strumentalizzazione delle ONG a fini politici, ha gravemente pregiudicato il clima di dialogo e cooperazione tra le diverse amministrazioni e le ONG, comprese quelle svincolate da legami partitici, limitandone la libertà di azione e impedendo a migliaia di persone di beneficiare dei loro progetti, sulla base del mero schieramento politico.

«In una società frammentata con più autorità in lotta fra loro, le nostre priorità di Organizzazioni Non Governative sono state radicalmente sconvolte, si è persa la possibilità di difendere i diritti umani, siamo costretti a trascurare le reali esigenze del popolo palestinese e a rispondere, al fine di evitare sanzioni, arresti, o la chiusura, a istanze politiche o ideologiche»³⁴¹.

A livello regionale, le limitazioni di movimento, la detenzione di innumerevoli attivisti, gli ostacoli all'accesso alla popolazione civile, che caratterizzano il persistere dell'occupazione israeliana incidono gravemente

³⁴¹ Intervista a Manal Awwad, direttrice esecutiva della Palestinian Association for development and reconstruction, 04.12.2010.

sulle possibilità di intervento delle ONG³⁴². In Cisgiordania i check-point, i blocchi delle strade e la imposizione di un coprifuoco, hanno impedito, in numerose occasioni, la coordinazione tra Organizzazioni, pregiudicando l'efficacia di larga parte dei loro progetti.

Tali difficoltà hanno coinvolto anche le Organizzazioni internazionali, impegnate sul territorio, molti sono infatti, i casi riportati di delegazioni straniere alle quali è stato negato l'accesso ai territori occupati.

Nel caso di Gaza, la situazione è ancora più difficile, l'isolamento e l'assedio ai quali è sottoposta hanno reso estremamente difficoltosa la prosecuzione dei progetti locali e internazionali, spingendo dieci organizzazioni spagnole a dichiararsi incapaci di far fronte alla crisi umanitaria, alla luce della completa impossibilità di accedere a determinate zone con i materiali necessari³⁴³.

³⁴² A ciò si accompagnano i veri e propri attacchi mirati alle infrastrutture costruite grazie agli sforzi delle ONG, un esempio tra i più significativi è stata la parziale distruzione, nel corso dell'operazione "piombo fuso" dell'ospedale alla cui costruzione aveva collaborato la Croce Rossa, organizzazione che si caratterizza per la sua assoluta neutralità in termini politici. Intervista a Conchi Villanueva, coordinatrice della Croce Rossa spagnola, 29.11.2010.

³⁴³ L. Sirvent Groen, J. M., Martín Carretero, *La sociedad civil palestina y las redes de solidaridad internacional*, in R. Escudero Alday, *La seguridad humana: Una propuesta conceptual*, in R. Escudero Alday (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, cit., p. 227.

Dall'altro lato, in Israele, il fallimento del processo di Oslo, e i successivi, tragici, anni della Intifada *al-Aqsa* hanno portato ad una drastica riduzione delle organizzazioni impegnate a contribuire alla risoluzione del conflitto. A ciò si aggiunge la svolta politica del paese, tutt'altro che aperta ai tentativi in questo senso della società civile, basti ricordare quanto accade, mentre si scrive, in Israele.

La *Knesset* sta infatti vagliando il secondo progetto di legge che prevede la chiusura o l'impossibilità di registrarsi per le ONG sospettate di fornire informazioni ai tribunali internazionali che stanno conducendo inchieste relative alle violazioni del diritto umanitario internazionale e ai crimini di guerra di cui sono accusati comandanti o ufficiali israeliani³⁴⁴.

³⁴⁴ Si vedano <http://www.jnews.org.uk/news/israeli-law-proposal-outlaw-organisations-reporting-on-violations> e <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-146401-2010-05-27.html>.

4.8 Considerazioni conclusive

Scopo di questo ultimo capitolo era determinare l'eventuale fondatezza delle conclusioni raggiunte sul piano teorico, controbilanciandole empiricamente attraverso lo studio del caso particolare del conflitto israeliano-palestinese e delle interazioni sviluppatesi in questo contesto tra le Organizzazioni Non Governative e le altre dimensioni del conflitto.

Nei primi anni Novanta l'ideale di una soluzione fondata sulla creazione di due Stati, favorì un processo di riconciliazione che mosse proprio dalla società civile. A tal proposito, fondamentali nel creare le premesse sociali e politiche del processo di Oslo furono gli sforzi congiunti delle Organizzazioni Non Governative³⁴⁵.

La deriva delle trattative, culminata con l'incontro a Camp David nel 2000, seguita dall'esplosione della violenza con la seconda Intifada, non solo ebbe un effetto dirompente sulla partecipazione della sfera non governativa al processo di pace, ma ne minò contestualmente gli sforzi, ridimensionando l'ideale di pace che aveva animato le iniziative della società civile fino a quel momento.

³⁴⁵ Si vedano a tale proposito i primi tentativi di *joint activities* ai quali l'impegno delle ONG palestinesi ed israeliane diede vita.

Gli attentati suicidi e le vaste offensive militari che caratterizzarono il periodo successivo ridimensionarono ulteriormente la cooperazione tra ONG israeliane e palestinesi, soffocandola definitivamente. Ancor oggi le iniziative non governative a sostegno della pace proseguono su binari rigorosamente separati in Israele e in Palestina.

Da un lato, i palestinesi sottoposti al potere repressivo imposto da Israele accusavano le organizzazioni israeliane di non intervenire; dall'altro, il netto rifiuto opposto dallo stesso Sharon ad ogni possibilità di negoziato con l'Autorità Palestinese, pregiudicava seriamente la legittimità dei tentativi in questo senso, della società civile israeliana.

In questo periodo, il senso di sicurezza individuale prevalse sugli ideali che avevano animato la società civile portando, in particolar modo in Israele, ad una sua parziale "ibernazione".

In questa sede dunque, una riflessione a parte meritano alcuni degli aspetti emersi dallo studio condotto: in primo luogo, il rapporto con la dimensione statale o meglio, viste le peculiarità del caso palestinese, le varie autorità con le quali le ONG hanno interagito.

A tale riguardo, si deve rilevare che il rapporto delle società civili israeliana e palestinese, con le rispettive autorità governative, rispecchia significativamente la prospettiva teorica elaborata in merito alle dinamiche di interazione tra Stato e ONG. Da un lato, l'istituzione della Autorità Nazionale

Palestinese esercitò un'influenza decisiva sull'intervento delle Organizzazioni Non Governative.

Come già osservato in precedenza infatti, tali organizzazioni erano nate e si erano sviluppate in un contesto privo di autorità statale, assumendone pertanto funzioni e competenze sociali. E proprio in ragione di ciò, l'inedito rapporto con lo Stato rappresentato nel caso palestinese, dall'Autorità Nazionale, ne sovvertì le dinamiche, costringendole ad inquadrarsi in schemi fino ad allora ad esse sconosciuti.

Talune rifiutando di venir meno ai propri valori, si posero in aperto contrasto con il governo di Arafat, altre accettarono la prospettiva di una cooperazione con l'Autorità, aderendo alla sua politica e sposandone gli obiettivi politici; altre ancora, pur non condividendone i propositi si impegnarono, essendovi a loro volta sottoposte, nell'esercizio di forti pressioni intese a modificarne le posizioni.

L'elezione di Hamas e la spaccatura politica e sociale che ne seguì, complicò ulteriormente il panorama delle interazioni con la sfera governativa, coinvolgendo le organizzazioni in una guerra di fazioni che non solo ne pregiudicò l'intervento ma, provocò una cesura all'interno della stessa dimensione non governativa.

Dall'altro, va notato che il rapporto mantenuto dalle ONG internazionali, israeliane e palestinesi, con il governo israeliano è assai problematico; fin dalle sue origini infatti, lo Stato di Israele ha presentato una

forte tendenza all'accentramento di competenze, scoraggiando e relegando ai margini della vita politica, ogni tentativo della società civile di intervenire in questo settore. Un simile atteggiamento ha sempre contraddistinto l'*establishment* israeliano, prescindendo dall'alternarsi al potere di diversi e opposti schieramenti politici.

Alla luce di quanto considerato pertanto, nel caso di Israele, l'analisi delle interazioni tra Stato e ONG, deve essere preceduta da una distinzione tra ONG internazionali e palestinesi e ONG israeliane.

Queste ultime si rapportano allo Stato principalmente attraverso il meccanismo di cooptazione, i movimenti israeliani per la pace infatti, esercitarono forti pressioni sul governo allo scopo di favorire i negoziati di pace, ma, a dispetto dell'iniziale successo delle iniziative non governative, la deriva intransigente della politica israeliana, facendo leva sull'inclinazione centralista della popolazione israeliana, invertì il processo, portando ben presto numerose organizzazioni ad allinearsi alle sue posizioni sulla questione palestinese.

Le ONG internazionali e palestinesi per converso, interagiscono con lo Stato in termini di scontro e cooptazione; i numerosi provvedimenti di arresto o espulsione di attivisti invisi al governo, unitamente ai provvedimenti che ne riducono gradualmente la libertà di azione (si veda il disegno di legge che prevede la cancellazione di ONG sospettate di collaborare con la Corte dei Diritti dell'Uomo), sono però indice del profondo squilibrio di tale

interazione, confermando i timori di quanti scorgevano nel rapporto con lo Stato, un potenziale rischio per le ONG.

Un secondo profilo particolarmente significativo, emerso dalle dichiarazioni degli intervistati e da quanto osservato nel conflitto israelo-palestinese, concerne il ruolo della dimensione internazionale del conflitto ed in particolare, le implicazioni della dipendenza da finanziamenti statali.

A tale proposito, l'approfondimento delle implicazioni di quanto accaduto negli anni successivi agli attentati dell'11 Settembre 2001, ha rappresentato un punto di osservazione privilegiato al fine di verificare in quale misura la dipendenza dai finanziamenti internazionali, abbia reso vulnerabile alle pressioni della comunità internazionale, l'intervento delle ONG, arrivando ad influenzarne gli stessi principi.

Nel caso specifico del conflitto israelo-palestinese infatti, l'imposizione alle Organizzazioni Non Governative di interrompere qualunque contatto con la fazione di Hamas, a pena di sanzioni più o meno gravi, ha indotto tali organizzazioni a venir meno al principio di inclusione di tutti gli attori del conflitto, nel processo di pace, svuotando di significato il loro intervento.

Il fatto che nell'ultimo decennio, le ONG, tradizionalmente contraltare critico della sfera politica, siano state convertite, sfruttandone la dipendenza economica, in strumenti al suo servizio conferma drammaticamente quanto considerato nel III capitolo.

In conclusione, alla luce di quanto considerato, l'analisi degli accadimenti storici, politici e sociali, che hanno caratterizzato e reso unico il conflitto israelo-palestinese, sebbene circoscritta temporalmente al periodo esaminato in questa sede, ha fornito un quadro di riferimento estremamente complesso, ma altrettanto utile ai fini di una migliore comprensione delle dinamiche che regolano, influenzano e circoscrivono l'intervento delle Organizzazioni Non Governative.

CONCLUSIONI

La disamina delle dinamiche globali dal punto di vista della Organizzazioni Non Governative è stata decisiva per individuare con maggiore precisione i contrassegni fondamentali della loro storia e della loro attività, dandoci al contempo l'opportunità d'una migliore comprensione dello sviluppo *attuale* delle loro interazioni con gli altri attori internazionali. Il quadro delineatosi a conclusione della ricerca qui condotta ha modificato, almeno in parte, alcune delle premesse dalle quali il presente studio era partito. L'orientamento e l'ispirazione non governativi infatti, così come si evince dalle dichiarazioni dei suoi stessi attivisti, appaiono oggi indeboliti e quasi rassegnati; e questo in forte contrasto con la consolidata immagine di «*horizonte emancipatorio*»³⁴⁶ al quale si sono affidate molte delle aspettative di democratizzazione della *governance* globale.

A tal riguardo mi sono chiesta - sottoponendo il medesimo quesito ad attivisti, operatori e studiosi del settore - se potesse ancora considerarsi realizzabile il sogno di quanti auspicano che il trattamento dei conflitti sia affidato a tali organizzazioni, e unicamente ad esse. La risposta a tale

³⁴⁶ C. Teijo García, *Redes Transnacionales de Participación Ciudadana y ONG: Alcance y Sentido de la Sociedad Civil Internacional*, in M. Revilla Blanco, *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2002, p. 26.

questione è stata negativa, e sorprendentemente unanime. A dispetto delle diverse posizioni, tutti gli intervistati hanno infatti convenuto sulla sostanziale inadeguatezza degli strumenti concretamente e attualmente a disposizione della galassia non governativa.

Un profilo in particolare sollecita la riflessione probabilmente più importante in questa sede: il rapporto di interdipendenza che lega le Organizzazioni Non Governative alle diverse componenti e *stakeholders* del conflitto. Va evidenziato in proposito il ruolo chiave guadagnato dalla sfera politica, internazionale e non, nei confronti d'una forma organizzativa che per converso ha sempre fatto della sua identità non governativa una dichiarazione di principio tale da collocarla, almeno teoricamente, al di sopra d'ogni compromesso. Soprattutto l'analisi delle relazioni tra autorità statali e Organizzazioni Non Governative, inquadrata nella prospettiva teorica sviluppata nel secondo capitolo, ha rivelato l'esistenza di numerose zone d'ombra.

Le vicende storico-politiche che hanno accompagnato l'origine delle ONG e la loro consacrazione a *fifth estate* del panorama internazionale paiono infatti aver avuto significative ripercussioni sulla loro evoluzione. In particolare, la crescente dipendenza dai finanziamenti pubblici rischia sempre di più di ridurle a meri strumenti di volontà e interessi politici, in contrasto con la loro vocazione originaria di veicoli d'una mutazione democratica dei rapporti di potere.

Gli anni seguiti alla fine della guerra fredda innovarono profondamente gli schemi tradizionali dell'ordinamento internazionale, cambiando figurazioni e prospettive degli aiuti umanitari e contestualmente affrancando l'intervento degli attori non governativi dalle costrizioni che ne avevano fino a quel momento fortemente limitato la capacità d'azione. L'accresciuta importanza delle ONG, unitamente al venir meno di interi sistemi istituzionali in conseguenza del crollo dell'Unione Sovietica, fu seguita da un crescente flusso di finanziamenti ad esse indirizzato. Tale circostanza ne favorì indubbiamente lo sviluppo, ma dall'altro lato pose anche le premesse per renderle vulnerabili - con diversi gradi di consapevolezza a seconda dell'organizzazione e del tempo - alle pressioni delle comunità statali e internazionali.

Le implicazioni d'un simile rapporto hanno conosciuto nel decennio della cosiddetta "guerra al terrore" la loro espressione più significativa. Ne è risultata fortemente pregiudicata non solo la possibilità delle Organizzazioni Non Governative di contribuire alla risoluzione dei conflitti, ma perfino la loro stessa capacità di funzionamento.

Sotto questo profilo, il conflitto israelo-palestinese rappresenta davvero un punto di osservazione privilegiato. La condizione di sudditanza economica di larga parte delle ONG, locali ed internazionali, dai finanziamenti pubblici subordinati alla firma di una certificazione antiterroristica - introdotta a seguito dell'11 Settembre - le ha indotte di fatto a rispondere ad obiettivi

politici estranei ai valori che le avevano tradizionalmente animate. Nel caso specifico, l'imposizione di interrompere qualunque contatto con Hamas, pena il congelamento dei fondi, ha costretto tali organizzazioni a venir meno al principio di inclusione di tutti gli attori del conflitto, condizione imprescindibile per un serio impegno a favore del processo di pace. È evidente insomma come un simile sviluppo abbia limitato grandemente l'efficacia dell'intervento delle ONG nel conflitto medio-orientale.

Al pari dello studio delle dinamiche di interdipendenza che legano le Organizzazioni Non Governative e la comunità internazionale, l'analisi del rapporto creatosi con lo Stato a livello nazionale, in particolare nel caso palestinese, ha fornito un quadro altrettanto significativo delle difficoltà derivanti dal rapporto con le autorità "legittime". Come già osservato nel corso della ricerca, nella fase precedente l'istituzione della Autorità Nazionale, le organizzazioni attive in Palestina rappresentavano figure chiave del tessuto sociale, sembravano realmente costituire il primo passo verso la edificazione di un'autentica dimensione nazionale. In un contesto politico caratterizzato dalla totale assenza di istituzioni, le Organizzazioni Non Governative ne assunsero dunque le funzioni e risposero alle istanze di una popolazione afflitta dall'occupazione, veicolandone con efficacia il disagio. L'elezione di Yasser Arafat, all'interno del processo di Oslo, e la conseguente creazione di un'Autorità nel sistema palestinese, sconvolse tali dinamiche, incidendo in special modo sulle ONG. Talune si posero in aperto contrasto con il neonato

governo, alcune accettarono di cooperare con l’Autorità, altre ancora si impegnarono in una strenua attività di *lobbying* tesa a modificarne le posizioni. I meccanismi di interazione con la sfera statale furono infine ulteriormente complicati dalla elezione di membri di Hamas al Parlamento e dalla crisi politica e sociale che ne seguì, sottoponendo le ONG a nuove ed ulteriori pressioni.

Alla luce di tali considerazioni, nella fase conclusiva della ricerca pare pertanto legittimo formulare quest’ulteriore quesito: stanti le difficoltà, i vincoli e le debolezze che affliggono l’intera sfera non governativa, il suo intervento nel conflitto ha ancora un senso? La risposta, a dispetto o forse proprio alla luce degli elementi emersi dalla ricerca, ritengo debba essere positiva. A tutti gli intervistati ho chiesto se esiste e quale sia l’elemento che rende l’intervento delle ONG nel conflitto peculiare rispetto agli altri attori. Su questo, e di nuovo in maniera concorde, gli intervistati hanno individuato nella vicinanza ai singoli individui, sia essa programmatica o anche semplicemente fisica, il contrassegno forte delle ONG e pertanto il tratto in grado di riscattarne - per così dire - le debolezze, rendendo la loro partecipazione al conflitto in ogni caso indispensabile. Il conflitto israelo-palestinese ha fornito, anche in questo caso, criteri di riferimento importanti. In particolar modo nel contesto politico palestinese le ONG hanno rappresentato un fattore decisivo di coesione e mobilitazione sociale. Specialmente significativo a tal riguardo, è il caso della prima Intifada: le

Organizzazioni Non Governative furono determinanti nel veicolare convenientemente il malcontento della popolazione palestinese, dando vita ad una sollevazione popolare non violenta che pose le fondamenta per la ripresa del processo di pace.

E pertanto, nonostante i vincoli generatisi dalla crescente dipendenza da fondi pubblici e dal rapporto complesso che lega le ONG allo Stato e al mondo politico in generale, pare ancora legittimo coltivare delle aspettative sul loro ruolo futuro.

A tal riguardo, mi piace concludere con una citazione che, a mio parere, coglie con efficacia da un lato la natura delle Organizzazioni Non Governative, e dall'altro il significato della loro presenza sulla scena internazionale:

«la difesa ed il recupero della base sociale che caratterizza le Organizzazioni Non Governative rappresentano l'unica speranza di preservare una figura chiave della società civile; fino a quando esse manterranno la vicinanza alle istanze dei singoli e la volontà di dare voce a chi altrimenti non l'avrebbe, la loro ragione d'esistere si manterrà intatta»³⁴⁷.

³⁴⁷ Luis Nieto, coordinatore di Paz con Dignidad, intervista del 24.11.2010.

Riferimenti Bibliografici

- Abdulhadi R., *The Palestinian Women's Autonomous Movement: Emergence, Dynamics, and Challenger*, «Gender and Society», Vol. 12, 1998, pp. 649-673;
- [Abu-Nimer](#) M., *Dialogue, Conflict Resolution, and Change : Arab-Jewish Encounters in Israel*, State University of New York Press, 1999;
- Abu-Tarbush J., *El conflicto israelo-palestino después de Gaza*, Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria, 2009;
- Achankeng F., *Third-Party Intervention in the Mbindia Enthronement Conflict: Containment or Transformation?*, «African Journal on Conflict Resolution», Vol. 6, 2006, pp. 9-27;
- Accord, *Choosing to engage: armed groups and peace processes*, Policy Brief, 2009;
- Aharoni A. A., *Seeking Arab-Israeli peacemaking and reconciliation through culture*, tratto da www.trinstitute.org/ojpcr, 1998;
- Akram S. M., *Palestinian Refugees and Their Legal Status: Rights, Politics, and Implications for a Just Solution*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 31, 2002, pp. 36-51;
- Alesina A., Dollar D., *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, «Journal of Economic Growth», Vol. 5, 2000, pp. 33-63;

- Alimi E., *Israeli Politics and the First Palestinian Intifada: Political Opportunities, Framing Processes and Contentious Politics*, Routledge, London, 2009;
- Allen L. A., *Palestinians Debate "Polite" Resistance to Occupation*, «Middle East Report», N. 225, 2002, pp. 38-43;
- Alonso L. E., *El discurso de la privatización y el ataque a la ciudadanía social*, «Cuadernos de Relaciones Laborales», Vol. 8., 1996, pp. 39-67;
- Alston P. (a cura di), *Non State Actors and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005;
- Alvarez Ossorio I. Á., *¿Puede Anápolis resucitar el proceso de paz?*, «Análisis del Real Instituto Elcano», Vol. 6, 2007, tratto da <http://www.realinstitutoelcano.org>;
- Anderson K., Rieff D., *Global Civil Society: a Sceptical View*, 2004, tratto da <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/Yearbooks/2004/Chapter104.pdf>, pp. 26-38;
- Anderson K., *The Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society, The Ottawa Convention on Banning Landmines*, «European Journal of International Law», Vol. 11, 2000, pp. 91-120;
- Anderson M. B.; *To work, or not to work, in "tainted" circumstances: Difficult choices for humanitarians*, «Social Research», Vol. 74, N. 1, 2007, pp. 201-222;

- Anderson M. B.; Olson L., *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, Collaborative for Development Action, Cambridge, 2003;
- Anderson M. B.; *Do No Harm: How Aid Can Support Peace - or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999;
- Anheier H. K., Seibel W. (a cura di), *The Third sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter & Co., Berlin, 1990;
- Anthias F., *Evaluating 'Diaspora': Beyond Ethnicity?*, «Sociology», Vol. 32, N. 3, 1998, pp. 557-580;
- Archibugi D., Held D. (a cura di), *Cosmopolitan Democracy: an agenda for a New World Order*, Cambridge Polity Press, Cambridge, 1995;
- Arellano S., Petras J., *Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia*, «Development and Change», Vol. 25, N. 3, 1994, pp.555-568
- Aron R., *Le Tappe del Pensiero Sociologico*, Oscar Mondadori, Milano, 1989;
- Aronoff M. J., *Camp David Rashomon: Contested Interpretations of the Israel/Palestine Peace Process*, « Political science quarterly», Vol. 124, N. 1, 2009 , pp. 143-167;
- Arrigoni V., *Gaza, restiamo umani*, Il Manifesto Libro, Roma, 2009;
- Atack I., *Four Criteria of Development Ngo Legitimacy*, «World Development», Vol. 27, 1999, pp. 855-864;

- Austermiller S., *Mediation in Bosnia and Herzegovina: a second application*, «Yale Human Rights and Development Law Journal», Vol. 9, 2006, pp. 132-165;
- Austin A., Fischer M., Ropers N. (a cura di), *Transforming Ethnopolitical Conflict*, The Berghof Handbook, Berlin, 2004;
- Avruch K., *A Generic Theory of Conflict Resolution. A Critique*, «Negotiation Journal», Vol. 3, N. 1, 1987, pp. 87-96;
- Avruch K., *Culture as a context, Culture as communications: considerations for humanitarian negotiators*, «Harvard Negotiation Law Review», Vol. 9, 2004, pp. 397-408;
- Azar E., Jureidini P., McLaurin R., *Protracted Social Conflict; Theory and Practice in the Middle East*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 8, N. 1, 1978, pp. 41-60;
- Awad M., *Non-violent Resistance: A strategy for the Occupied territories*, «Journal of Palestine Territories», Vol. 13, N. 4, 1984, pp. 22-36;
- Baker S. H., *Triad in Crisis: The Important Relationship of Humanitarian, Intervention and Reconstruction Organisations, The International Business Community, and Societies in Conflict*, Incore Publications, 2002;
- Balla E., Yannitell Reinhardt G., *Giving and Receiving Foreign Aid: Does Conflict Count?*, «World Development», Vol. 36, N. 12, 2008, pp. 2566-2585;

- Balz M., Courteney M. (a cura di), *Bridging the Divide? An Assessment of Elections in Sri Lanka and the Palestinian Territories*, Princeton University Policy Workshop, 2010;
- Bamyeh M. A., *Sociology, Civil Society, and the Unbound World*, «The Canadian Journal of Sociology», Vol. 23, N. 2/3, 1998, pp. 179-193;
- Bar-Siman-Tov Y., *The Israeli-Palestinian Conflict. From Conflict Resolution to Conflict Management*, Palgrave MacMillan, New York, 2007;
- Baser B., Swain A., *Diasporas as Peacemakers: Third Party Mediation in Homeland Conflicts*, «International Journal on World Peace», Vol. 7, N. 7, 2008, pp. 7-28;
- Bayat A., *Activism and Social Development in the Middle East*, «International Journal of Middle East Studies», Vol. 34, N. 1, 2002, pp. 1-28;
- Beardsley K.C., Quinn D. M., Biswas B., Wilkenfeld J., *Mediation Style and Crisis Outcomes*, «The Journal of Conflict Resolution», Vol. 50; 2006. pp. 58-87;
- Bebbington A J., *Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Non-Governmental Aid Chains*, «World Development», Vol. 33, N. 6, 2005, pp. 937-950;
- Beckfield J., *The Social Structure of the World Polity*, «The American Journal of Sociology», Vol. 115, N. 4, 2010, pp. 1018-1068;
- Beetham D., *Max Weber and the Legitimacy of the Modern State*, «Analyse & Kritik», Vol. 13, 1991, pp. 34-45;

- Beinin J., Stein R. L., *The Struggle for sovereignty. Palestine and Israel 1993-1995*, Stanford University Press, Stanford, 2006;
- Bell C., *Peace agreements: their nature and legal studies*, «American Journal of International Law», 2006, pp. 373-412;
- Benasayag M., Del Rey A., *Elogio del conflitto*, Campi del sapere, Feltrinelli Editore, Milano, 2008;
- Ben-Yehuda H., Sandler S., *Magnitude and Endurance in Interstate and Ethnic-State Crises: The Arab-Israeli Conflict, 1947-2000*, «Journal of Peace Research», Vol. 40, N. 3, 2003, pp. 271-285;
- Ben-Yehuda H., Sandler S., *The Arab-Israeli conflict transformed: fifty years of interstate and ethnic crises*, State University of New York Press, Albany, 2002;
- Bercovitch J., Anagnoson J. T., Wille D. L., *Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations*, «Journal of Peace Research», Vol. 28, 1, 1991, pp. 7-17;
- Bercovitch J., *International Mediation*, «Journal of Peace Research», Vol. 28, N. 1, 1991, pp. 3-6;
- Bercovitch J., Jackson R., *Negotiation or Mediation?: An Exploration of Factors Affecting the choice of conflict management in international conflict*, «Negotiation Journal», 2001, Vol. 17, N. 1, pp. 59-77;
- Bercovitch J., Langley J., *The Nature of the Dispute and the Effectiveness of International Mediation*, «The Journal of Conflict Resolution», Vol. 37, N. 4., 1993, pp. 670-691;

- Bercovitch J., Wells R., *Evaluating mediation strategies*, «Peace & Change», Vol. 18, 1993, pp. 1-19;
- Berghof Foundation for Peace Support, *Systemic Conflict Transformation. Guiding Principles for Practitioners and Policy Makers Working on Conflict*, Berghof Foundation for Peace Support, Berlin, 2006;
- Berghof Foundation for Peace Support, *The Systemic Approach to Conflict Transformation. Concept and Fields of Application*, Berlin, Berghof Foundation for Peace Support, Berlin, 2006;
- Berman N., *Intervention in a 'Divided World': Axes of Legitimacy*, «The European Journal of International Law», Vol. 17, 2006, pp. 743-769;
- Bernstein A. R., *Human Rights, Global Justice, and Disaggregated States. John Rawls, Onora O'Neill, and Anne-Marie Slaughter*, «American Journal of Economics and Sociology», Vol. 66, N. 1, 2007, pp. 87-111;
- Berthélemy J. C., Beuran M., Maurel M., *Aid and Migration: Substitutes or Complements?*, «World Development», Vol. 37, N. 10, 2009, pp. 1589-1599;
- Bishara M., *Palestine/Israel: Peace or Apartheid. Occupation, Terrorism and the Future*, The Bookshop, Jerusalem, 2001;
- Bloodgood E., Tremblay-Boire J., *NGOs Responses to Counterterrorism Regulations After September 11th*, «International Journal Not-for- Profit Law», Vol. 12, N. 4, 2010, pp. 5-20;

- Bloomfield D., Callaghan N., Chea V., Freeman M., Uvin P., Vandeginste S., White I., *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2005;
- Bloomfield D., *Peacemaking Strategies in Northern Ireland: Building Complementarity in Conflict Management Theory*, Macmillan, London, 1997;
- Bobbio N., *Il Problema della Guerra e le Vie della Pace*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- Boris E. T., Steurle E. C. (a cura di), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, Urban Institute Press, Washington, 2006;
- Breen C., *Rationalising the work of UN Human Bodies or Reducing the input of NGOs? The Changing Role of Human Rights NGOs at the United Nations*, «Non State Actors and International Law», Vol. 5, 2005, pp. 101-126;
- Brett R., *The Role and Limits of Human Rights Ngos at the United Nations*, «Political Studies», Vol. 28, 1995, pp. 96-110;
- Bridgman B., *Why are ethnically divided countries poor?*, «Journal of Macroeconomics», Vol. 30, 2003, pp. 1-18;
- Brown N. J., *Palestinian Presidential Elections*, Carnegie Endowment Fact Sheet, 2008;
- Brown N. J., *Evaluating Palestinian Reform*, Carnegie Papers, N. 59, 2005;
- Brown N. J., *Palestinian Politics after the Oslo Accords – Resuming Arab Palestine*, University of California Press, Berkeley, 2003;

- Brubaker R., Laitin D. D., *Ethnic and Nationalist Violence*, «Annual Review of Sociology», Vol. 24, 1998, pp. 423-452;
- Brynen R., *Buying Peace? A Critical Assessment of International Aid to the West Bank and Gaza*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 25, N. 3, 1996, pp. 79-92;
- Burg S. L., *NGOs and Ethnic Conflict: Lessons from the Work of the Project on Ethnic Relations in the Balkans*, «Negotiation Journal», Vol. 1, 2007, pp. 7-33;
- Burger R., Owens T., *Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data*, «World Development», Volume 38, N. 9, 2010, pp. 1263-1277;
- Burns T. R., Baumgartner T., DeVille P., *Actor-System Dynamics Theory and Its Application to the Analysis of Modern Capitalism*, «The Canadian Journal of Sociology», Vol. 27, N. 2, 2002, pp. 211-243;
- Burton J.W., *Conflict resolution as a political system*, Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, Working Paper 1, 1993, pp. 1 -33;
- Bush R. A .B., Folger J. P., *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*, Jossey-Bass, San Francisco, 1994;
- Calliess J. (a cura di), *When it is a matter of War and Peace at Home: The role of exiled/diaspora communities in the development of crisis and civil conflict management*, Loccumer Protokolle, Rehburg-Loccum, 2004;

- Carapico S., *NGOs, INGOs, GO-NGOs and DO-NGOs: Making Sense of Non-Governmental Organizations*, «Middle East Report», N. 214, 2000, pp. 12-15;
- Carey H. F., Richmond O. P., (a cura di), *Mitigating Conflict. The Role of Ngos*, Frank Cass Publishers, Portland, 2003;
- Carl A., *Supporting local capacities for handling violent conflict: a role for international NGOs?*, Conciliation Resources, London, 2003;
- Carment D., James P., Taydas Z., *The Internationalization of Ethnic Conflict: State, Society and Synthesis*, «International Studies Review», Vol. 11, 2009, pp. 63-86;
- Castells M., *Il potere delle identità*, Edizioni Università Bocconi, Milano, 2008;
- Castells M., *Toward a Sociology of the Network Society*, «Contemporary Sociology», Vol. 29, N. 5, 2000, pp. 693-699;
- Castells M., *Volgere di Millennio*, Edizioni Università Bocconi, Milano, 2003;
- Center for Conflict Analysis and Resolution, Working Paper 3, 1989, pp.1-40;
- Chandra K, *What is ethnic identity and does it matter?*, «Annual Review of political science», Vol. 9, 2006, pp. 397-424;
- Charnovitz S., *Nongovernmental Organizations and International Law*; «The American Journal of International Law», Vol. 100, 2006, pp. 348-372;

- Charnovitz S., *Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance*, «Michigan Journal of International Law», Vol. 18, 1996-1997, pp. 183-286;
- Chaves M., Stephens L., Galaskiewicz J., *Does Government Funding Suppress Nonprofits' Political Activity?*, «American Sociological Review», Vol. 69, N. 2, 2004, pp. 292-316;
- Christensen J., *Asking the Do-Gooders to prove they do good*, 2004, New York Times, tratto da <http://www.hapinternational.org/pool/files/nytimes-accountability.pdf>;
- Church C., Shouldice J., *The evaluation of conflict resolution interventions: framing the state of play*, Incore Publications, Aberfoyle House, 2002;
- Church C., Visser A., *Civil Society in Transition and the Role of Civic Forums*, Incore Publications, Aberfoyle House, 2001;
- Clark J., *The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector*, «World Development», Vol. 23, N. 4, 1995, pp. 593-601;
- Clark J., *Democratizing Development: The Role of Volunteer Organizations*, Earthscan, London, 1991;
- Clements K., *Peacebuilding and conflict transformation*, «Peace and Conflict Studies», Vol. 4, N. 1, 1997,
- Cochrane F., *Beyond the political elites: A comparative analysis of the roles and impacts of community-based NGOs in conflict resolution activity*, «Civil Wars», Vol. 3, 2000, pp. 1-22;

- Coconi L., *Apartheid contra el pueblo Palestino*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2010;
- Collingwood V., Logister L., *State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'*, «Political Studies Review», Vol. 3, 2005, pp. 175-192;
- Cornwall A., Lucas H., Pasteur K., *Introduction: accountability through participation: developing workable partnership models in the health sector*, IDS Bulletin, Vol. 31, 2000, pp. 1-13;
- Cosi G., *Gestione dei conflitti e mediazione*, «Rivista Italiana di conflittologia», Vol. 4, 2008, tratto da www.conflittologia.it;
- Cosi G., *L'Accordo e la decisione, modelli culturali e strategie di gestione dei conflitti*, «Sociologia del diritto», Vol. 3, 2007, pp. 47-96;
- Coston J. M., *A Model and Typology of Government-NGO Relationships*, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», Vol. 27, N. 3, 1998, pp. 358-382;
- Cotesta V., *Sociologia dei conflitti etnici*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2003;
- Covey J. G., *NGOs and Policy Influence*, ASPBAE Courier, N. 59, 1994, pp. 12-19;
- Crawford B., Lipschultz B., *Ethnic conflict isn't*, «Institute on global conflict and cooperation policy brief», 1995, pp. 1-4;
- Cullen H., Morrow K., *International Civil Society in international law: the growth of NGO participation*, «Non State Actors and International Law», Vol. 1, 2001, pp. 7-39;

- Daly E., Sarkin J., *Too many question, too few answers: reconciliation in transitional society*, «Columbia Human Rights Law Review», Vol. 35, 2003-2004, pp. 661-728;
- Daniel T. D., *Advocacy for influencing policy*, ASPBAE Courier, N. 59, 1994, pp. 19-24;
- Darby J., MacGinty R. (a cura di), *The Management of Peace Processes*, Palgrave Macmillan, New York, 2000;
- De Beco G., *Compliance with International Humanitarian Law by Non-State Actors*, «Journal of International Law of Peace and Armed Conflict», Vol. 18, N. 5, pp. 190-200;
- De Coning C., *Civil-Military Coordination and UN Peacebuilding Operations*, «African Journal on Conflict Resolution», Vol. 5, 2006, pp. 89-118;
- De Waal A., *Famine Crimes: Politics and the disaster relief industry in Africa*, International Africa Institute, London, 1997;
- Dimitrijevic N., *Justice beyond Blame: Moral justification of (the idea of) a truth commission*, «The Journal of Conflict Resolution», Vol. 50, 2006, pp. 368-383;
- Dombrosky K. R., *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, Routledge, London, 2007;
- Donini A., Minear L., Smillie I., van Baarda T., Welch A. C., *Mapping the Security Environment Understanding the perceptions of local communities, peace*

support operations, and assistance agencies, . Feinstein International Famine Center, Tufts University, Medford, 2005;

- Donini A., *The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs*, «Third World Quarterly», Vol. 16, N. 3, 1995, pp. 421-439;

- Draper M., *Justice as a building block of democracy in transitional society: the case of Indonesia*, «Columbia Journal of Transnational Law», Vol. 40, 2001-2002, pp. 391-218;

- Dudouet V., Fischer M., Schmelzle B., *Dealing with the past in Israel-Palestine and in the Western Balkans. Developing Practice and Research, Storytelling in Conflict*, Seminar Report, 14-15/02/2008 Berlin;

- Dudouet V., Schmelzle B., Bloomfield D. (a cura di), *Theories of Social Change and their Contribution to the Practice of Conflict Transformation: Developing the State of the Art in Conflict Transformation Theory and Practice*, Seminar Report, Berlino, 26-27 September 2005;

- Dudouet V., *Surviving the peace: Challenges of war to peace transitions for civil society organizations*, Berghof Report 16, 2007;

- Dudouet V., *Transitions from Violence to Peace. Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation*, Berghof Report 15, 2006;

- Duffield M., *NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm*, «Third World Quarterly», Vol. 18, 1997, pp. 527-542;

- Ebrahim A., *Accountability in Practice: Mechanism for NGOs*, «World Development», Vol. 31, N. 5, 2003, pp. 813-829;
- Edwards M., Hulme D. (a cura di), *NGOs, States and Donors. Too close to comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations*, MacMillan Press, Londra, 1997;
- Edwards M., Hulme D., *Further Positive International cooperation in the 21st century*, Earthscan, London, 1999;
- Edwards M., Hulme D., *Non-Governmental Organizations Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, Earthscan, 1995, London;
- Edwards M., Hulme D., *Too close to comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations*, «World Development», Vol. 24, 1996, pp. 961-973;
- Edwards M., Hulme D. (a cura di), *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort*, Macmillan, London, 1997;
- Eiran E., Kaufmann C., Sher G., Lustick I., Greenberg J., *Political Dimensions of the Israeli Settlements Issue: Historic Opportunities and Challenges*, «Negotiation Journal»; 2005; Vol. 21, 2; pp. 193-207;
- Elgström O., Bercovitch J., Skau C., *Regional Organisations and International Mediation: The Effectiveness of Insider Mediators*, «African Journal on Conflict Resolution», Vol. 3, 2003, pp. 11-27;
- Enns D., *Identity and Victimhood. Questions for conflict management practice*, Berghof Paper 28, 2007;

- Escobar R., *Metamorfosi della Paura*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- Escudero Alday R. (a cura di), *Segregados y Recluidos. Los Palestinos y las Amenazas a su Seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008;
- Escudero Alday R., *Los Derechos a la sombra del muro: un Castigo mas para el Pueblo Palestino*, Asociacion Los Libros De la Catarata, Madrid, 2006;
- Evans P., *Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-Hegemonic Globalization*, «Contemporary Sociology», Vol. 29, N. 1, 2000, pp. 230-241;
- Feldman Ilana, *Difficult Distinctions: Refugee Law, Humanitarian Practice and Political Identification in Gaza*, «Cultural Anthropology», Vol. 22, 2007, pp. 129-169;
- Feraru A. T., *Transnational Political Interests and the Global Environment*, «International Organizations», Vol. 28, 1974, pp. 31-60;
- Ferrarese M. R., *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010;
- Ferrarese M. R., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002;
- Ferrarese M. R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000;
- Finnegan A. C., Hackley S. G., *Negotiation and Nonviolent Action: Interacting in the World of Conflict*, «Harvard Negotiation Journal», 2008, pp. 7-24;

- Fischer M., *Civil Society in Conflict Transformation: Ambivalence, Potentials and Challenges*, «Berghof Publications», 2006, pp. 1-32;
- Fisher I., *Can International Relief Do More Good Than Harm?*, 2001, New York Times, tratto da <http://www.nytimes.com/2001/02/11/magazine/can-international-relief-do-more-good-than-harm.html>;
- Fisher J., *Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*, Kumarian Press, West Hartford, 1998;
- Fisher R. J., (a cura di), *Paving the Way – Contributions of Interactive Conflict Resolution to Peacemaking*, Lexington Books, Lanham, 2005;
- Fisher R. J., Keashley L., *The potential complementarity of mediation and consultation within a contingency model of third party intervention*, «Journal of Peace Research», Vol. 28, N. 1, 1991, pp. 29-42;
- Fisher W. F., *Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices*, «Annual Review of Anthropology», Vol. 26, 1997, pp. 439-464;
- Fitzduff M., Church C., *Ngos at the table: strategies for influencing policy in areas of conflict*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, 2004;
- Fitzduff M., *From Shelf to Field-Functional Knowledge for Conflict Management*, Incore Publications, 2001;
- Fitzduff M., *Meta-Conflict Resolution*, 2004, tratto da <http://www.beyondintractability.org/essay/meta-conflict-resolution>;

- Fletcher L. E., *Facing up to the past: Bystanders and transitional justice*, «Harvard Human Rights», Vol. 20, 2007, pp. 47-52;
- Forsythe D. P., *UNRWA, the Palestine Refugees, and World Politics: 1949-1969*, «International Organization», Vol. 25, 1971, pp. 26-45;
- Fowler A., *Aid Architecture: Reflections on NGO Futures and the Emergence of Counter-Terrorism*, International NGO Training and Research Centre, Occasional Papers Series, N: 45, 2005, pp. 1-37;
- Fowler A., *Counter-terrorism Measures, Development and Civil Society*, International NGO Training and Research Centre, 2006, pp. 1-15;
- Fowler A., *Participatory Self Assessment of NGO Capacity*, International NGO Training and Research Centre, Occasional Papers Series, N: 10, 1995, pp. 1-20;
- Fowler A., *Partnerships-Negotiating Relationships: A Resource for NGOs*, International NGO Training and Research Centre, Occasional Papers Series, N: 32, 2000, pp. 1-23;
- Fox J., *Religious Causes of International Intervention in Ethnic Conflicts*, «International Politics», Vol. 38, 2001, pp. 515-532;
- Francis D., *People, Peace and Power: Conflict Transformation in Action*, Pluto Press, London, 2002;
- Franck T. M., *Legitimacy in the International System*, «The American Journal of International Law», Vol. 82, 1988, pp. 705-759;

- Frantz T. R., *The role of NGOs in the strengthening of civil society*, «World Development», Vol. 15, 1987, pp. 121-127;
- Fraser T. G., *The Arab-Israeli Conflict*, Palgrave MacMillan, New York, 2008;
- Frisch H., Sandler S., *Religion, State and the International System in the Israeli-Palestinian Conflict*, «International Political Science Review», Vol. 25, N. 1, 2004, pp. 76-94;
- Galtung J., *50 Years. Peace & Conflict Perspectives. 100 Peace and Conflict Perspectives*, Kolofon Press, Bergen, 2008;
- Galtung J., *Conflict Theory and the Palestine Problem*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 2, 1972, pp. 34-63;
- Galtung J., Dube F., Santa Barbara J., *Peace Business. Humans and Nature above Markets and Capital*, Kolofon Press, Bergen, 2009;
- Galtung J., *Pace con mezzi pacifici*, Esperia, 2000;
- Galtung J., *The Middle East and the Theory of Conflict*, «Journal of Peace Research», Vol. 8, 1971, pp.173-206;
- Gelvin J. L., *Il conflitto israelo-palestinese. Cent'anni di guerra*, Einaudi, Torino, 2007;
- Gerges F. A., *The Transformation of Hamas Palestine's Islamic movement has subtly changed its uncompromising posture on Israel*, «The Nation», Vol. 290, N. 3, 2010, pp. 20-22;

- Gerson A., *Peace Building: The Private Sector's Role*, «American Journal of International Law», Vol. 95, 2001, pp. 102-119;
- Giacaman G., *Perspectives on Civil Society in Palestine*, paper presentato al seminario “PNA-NGO Relations”, 16.02.2000, Ramallah, tratto da <http://www.muwatin.org/george/welfare.html>;
- Giddens A., *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, London, Macmillan, 1979;
- Giessmann H. J., Wils O., [Conflict Parties' Interests in Mediation](#), Berghof Policy Brief 1, 2009;
- Glasl F., *Il modello di contingenza nel trattamento dei conflitti*, «Rivista Italiana di conflittologia», Vol. 1, 2007, tratto da www.conflittologia.it;
- Goerzig C., *Mediating Identity Conflicts. Potential and Challenges of engaging with Hamas*, Berghof Paper 30, 2010;
- Goldstein Bolocan M., *Rwandan Gacaca: an experiment in transitional justice*, «Journal of Dispute Resolution», 2004, pp. 355-401;
- Gómez Gil C., *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Icaria Editorial, Barcelona, 2004;
- Goodhand J., *Aiding Peace? The Role of Ngos in Armed Conflict*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006;

- Gordenker L., Weiss T. G., *Devolving responsibilities: a framework for analysing NGOs and services*, «Third World Quarterly», Vol. 18, 1997, pp. 443-455;
- Gordenker L., Weiss T. G., *NGOs, the UN, and Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder, 1996;
- Gordenker L., Weiss T. G., *Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions*, «Third World Quarterly», Vol. 16, N. 3, 1995, pp. 357-387;
- Gordon Drabek A., *Development alternatives: The challenge for NGOs – an overview of the issues*, «World Development», Volume 15, 2007, pp. ix-xv
- Green D. P., Seher R. L., *What role does prejudice play in ethnic conflict?*, «Annual Review of Political Science», Vol. 6, 2003, pp. 509-31;
- Gross A. M., *The Constitution, Reconciliation and Transitional Justice: Lessons from South Africa and Israel*, «Stanford Journal of international Law», Vol. 40, 2004, pp. 47-104;
- Habermas J., *La Costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1999;
- Hackley S., Bazerman M., Ross L., Shapiro D. L., *Psychological Dimensions of the Israeli Settlements Issue: Endowments and Identities*, «Negotiation Journal»; 2005; Vol. 21, 2; pp. 209-219;
- Hajjar L., *Human Rights in Israel/Palestine: The History and Politics of a Movement*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 30, 2001, pp. 21-38;

- Halabi R., *Israeli and Palestinian Identities in Dialogue: The School for Peace Approach*, Rutgers University Press, New Brunswick, 2004;
- Halper J., *Paralysis over Palestine: Questions of Strategy*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 34, 2005, pp. 55-69;
- Hammami R., *Palestinian NGOs Since Oslo: From NGO Politics to Social Movements?*, «Middle East Report», N. 214, 2000, pp. 16-19;
- Hanafi S., Tabar L., *The Emergence of a Palestinian Globalized Elite: Donors, International Organizations and Local NGOs*, Institute of Jerusalem Studies, Jerusalem, 2005;
- Handler Chayes A., *Sleeves Rolled Up on Peacemaking: Lessons from International Mediators*, «Negotiation Journal», Vol. 2, 2007, pp. 185-192;
- Harper C., *Mediator as Peacemaker: The Case for Activist Transformative-Narrative*, «Journal of dispute resolution», Vol. 2, 2006, pp. 595-916;
- Hay C., *King Canute and the 'Problem' of Structure and Agency: On Times, Tides and Heresthetics*, «Political Studies», Vol. 57, N. 2, 2009, pp. 260 -279;
- Hay C., *Structure, agency and historical institutionalism*, «Political Studies», Vol. 46, N. 5, 1998, pp. 951-957;
- Hay C., *The changing nature of european political science: the discipline in an age of acknowledged interdependence*, «European Political Science», Vol. 9, 2010, pp. 121-131;
- Held D., *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, Stanford, 1995;

- Hilal J. (a cura di), *Palestina quale futuro? La fine della soluzione dei due stati*, Jaca Book, Milano, 2007;
- Hilal J., *Hamas's Rise as Charted in the Polls, 1994–2005*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 35, N. 3, 2006, pp. 6-19;
- Hill F., Aboitiz M., Pohelman-Doumbouya S., *Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of the Security Council Resolution 1325*, «Signs», Vol. 28, N. 4, 2003, pp. 1255-1269;
- Hiltermann J. R., *Behind the Intifada: Labor and Women's Movements in the Occupied Territories*, Princeton University Press, Princeton 1991;
- Höglund K., Svensson I., "Sticking One's Neck Out": *Reducing Mistrust in Sri Lanka's Peace Negotiations*, «Negotiation Journal», Vol. 4, 2006, pp. 367-387;
- Hovdenak □., *Hamas in transition: the failure of sanctions*, «Democratization», Vol. 16, N. 1, 2009, pp. 59–80;
- Hovdenak □., Noreng Ø., Tønneson S., Waage H. H., *Regime Stability in the Middle East*, PRIO Report, 3/2005;
- Howell J., *Civil Society, Aid, and Security Post-9/11*, «International Journal Not-for-Profit Law», Vol. 12, N. 4, 2010, pp. 20-24;
- Howell J., Lind J., *Changing donor policy and practice on civil society in the post-9/11 aid context*, «Third World Quarterly», Vol. 30, N. 7, 2008, pp. 1279-1296;

- Hubbard A. S., *Personal change and political action: the intersection of conflict resolution and social movement mobilization in a Middle East dialogue group*, Working Paper 7, 1992, Institute for conflict analysis and resolution, George Mason University, pp. 1-41;
- International Center for Not for Profit Law, *Political Activities of NGOs: International Law and Best Practices*, «International Journal Not-for- Profit Law», Vol. 12, N. 1, 2009, pp. 5-44;
- International Center for Not for Profit Law, *Recent Laws and Legislative Proposals to Restrict Civil Society and Civil Society Organisations*, «International Journal Not-for- Profit Law», Vol. 8, N. 4, 2006, pp. 76-85;
- Isajiw W. W., *Approaches to ethnic conflict resolution: paradigms and principles*, «International Journal of Intercultural Relations», Vol. 24, 2000, pp. 105-124;
- Jackson E. T., Draimin T., Rosene C., *Civil Society: A Window on the Future of Partnership?*, Special Unit for South-South Cooperation Publications, UNDP, 1999;
- Jackson R., *Successful Negotiation in International Violent Conflict*, «Journal of Peace Research», Vol. 37, N. 3, 2000, pp. 323-343;
- Jaeger H. M., *“Global Civil Society” and the Political Depoliticization of Global Governance*, «International Political Sociology», Vol. 1, 2007, pp. 257-277;

- Jarstad A. K., Sisk T., *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008;
- Jasenthuliyana J., *The United Nations and the NGOs*, ASPBAE Courier, N. 59, 1994, pp. 42-47;
- Jean-Klein I., *Into Committees, out of the house? Familiar Forms in the Organization of Palestinian committee activism during the First Intifada*, «American Ethnologist», Vol. 30, 2003, pp. 556-577;
- Jentleson B. W., *Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary*, Institute on Global Conflict and Cooperation Publication, No. 27, 1996, pp. 5-25;
- Jentleson B. W., *The Middle East Multilateral Arms Control and Regional Security Talks*, Institute on Global Conflict and Cooperation Publication, No. 26, 1996, pp. 41-5;
- Jordan L., Van Tuijl P., *Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy*, «World Development», Vol. 28, N. 12, 2000, pp. 2051-2065;
- Judge A., *NGOs and civil society: Some realities and distortions. The challenge of "Necessary to Government Organizations" NGOs*, «Transnational Association», vol. 3, 1995, pp. 156-180.
- Jung D. (a cura di), *The Middle East and Palestine. Global Politics and Regional Conflict*, Palgrave MacMillan, New York, 2004;

- Kagan M., *Destructive ambiguity: enemy nationals and the legal enabling of ethnic conflicts in the Middle East*, «Columbia Human Rights Law Review», Vol. 38, 2006, pp. 263-320;
- Kang S., McDonald J. W., Bae C., *Conflict Resolution and Peace Building: The Role of NGOs in Historical Reconciliation and Territorial Issues*, Northeast Asian History Foundation, Seoul, 2009;
- Kaufman E., Abed S., Rothstein R. L., *Democracy, Peace, and the Israeli-Palestinian Conflict*, Lynne Rienner Publishers, 1993;
- Kaufman E., Verhoeven J., Salem W. (a cura di), *Bridging the Divide : Peacebuilding in the Israeli-Palestinian Conflict*, Project of the European Centre for Conflict Prevention, Lynne Rienner Publishers, 2006;
- Kehoane R. O., Nye J. S., *Transgovernmental Relations and International Organizations*, «World Politics», Vol. 27, 1974, pp. 39-62;
- Kehoane R. O., Nye J. S., *Transnational Relations and World Politics: an Introduction*, «International Organization», Vol. 25, 1971, pp. 329-349;
- Kelman H. C., *Israeli-palestinian peace: Inching toward and looking beyond negotiations*, «Middle East policy», Vol. 14, N. 3, 2007, pp. 29-40;
- Kelman H. C., *Building trust among enemies: The central challenge for international conflict resolution*, «International journal of intercultural relations», Vol. 29, N. 6, 2005, pp. 639-650;

- Kelman H. C., *Acknowledging the Other's Nationhood: How to Create a Momentum for the Israeli- Palestinian Negotiations*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 22, N. 1, 1992, pp. 18-38;
- Kelman H. C., *Overcoming the Barriers to Negotiation of the Israeli-Palestinian Conflict*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 16, N. 1, 1986, pp. 13-28;
- Kennedy D., *International Humanitarianism: The Dark Sides*, «The International Journal of Not-for-Profit Law», Vol. 6, N. 3, 2004, pp. 1-16;
- Kibble D. G., *Are Israel and Palestine Ready for Peace?*, «Peace Review: a Journal of Social Justice», Vol. 22, 2010, pp. 65-72;
- Kilby P., *Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non-Governmental Organizations*, «World Development», Vol. 34, N. 6, 2006, pp. 951-963;
- Knox J. H., *Horizontal Human Rights Law*, «The American Journal of International Law», Vol. 102, 2008, pp. 1-47;
- Koch D. J., Dreher A., Nunnenkamp P., Thiele R., *Keeping a Low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non-Governmental Organizations?*, «World Development», Vol. 37, N. 5, 2009, pp. 902-918;
- Korobkin R., Zasloff J., *Roadblocks to the road map: a negotiation theory perspective on the Israeli-Palestinian conflict after Yasser Arafat*, «Yale Journal of International Law», Vol. 30, 2005, pp.1-80;

- Kriesberg L., *Formal and Quasi-Mediators in International Disputes: An Exploratory Analysis*, «Journal of Peace Research», Vol. 28, N. 1, 1991, pp. 19-27;
- Kriesberg L., *Long Peace or Long War: A Conflict Resolution Perspective*, «Negotiation Journal», Vol. 2, 2007, pp. 97-116;
- Ku C., Weiss T. G., *Toward Understanding Global Governance. The International Law and International Relations Toolbox*, ACUNS Report N. 2, 1998;
- Kuriansky J. (a cura di), *Beyond Bullets and Bombs. Grassroots Peacebuilding between Israelis and Palestinians*, Praeger Publishers, Westport, 2007;
- Kyriacou A. P., *Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions and Ethnic Conflict Management*, «Kyklos», Vol. 59, 2006, pp. 63-83;
- Lake D. A., Rothchild D., *Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict*, «International Security», Vol. 21, N. 2, 1996, pp. 41-75;
- Lasensky S., Blum; G., Shapiro D. B., Raiffa H., *International Dimensions: What Is the Role of Third Parties?*, «Negotiation Journal»; 2005, Vol. 21, pp. 245-257;
- Lawrence P. G., Nezhad S., *Accountability, transparency and government cooption: A case study of four NGOs*, «International NGOs Journal», Vol. 4, N. 3, 2009, pp. 76-83;
- LeBillon P., *The Political Economy of War: What Relief Agencies Need to Know*, Humanitarian Practice Network Paper N. 33, Odi, London, 2000;

- Lederach J. P., *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, USIP Press, Washington, 1997;
- Lederach J. P., *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse University Press, Syracuse, 1995;
- Lederach J. P., *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace*, Oxford University Press, Oxford, 2005;
- Levine M., *Conquest Through Town Planning: The Case of Tel Aviv, 1921-48*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 27, 1998, pp. 36-52;
- Levy D., Sznajder N., *Sovereignty transformed: a sociology of human rights*, «The British Journal of Sociology», Vol. 57, N. 4, 2006, pp. 657-676;
- Lewis D., Wallace T. (a cura di), *After the 'new policy agenda'? Non-governmental organisations and the search for development alternatives*, Kumarian Press, West Hartford, 2000;
- Lewis S. W., *Peacemaking and Conflict Resolution: A decade of development*, George Mason Institute for conflict analysis and resolution, Occasional Paper 6, 1993;
- Licklider R., *The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993*, «The American Political Science Review», Vol. 89, N. 3, 1995, pp. 681-690;
- Lindblom A. K., *Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005;

- Linderberg M., *Are we at the Cutting Edge or at the Blunt Edge? Improving NGOs Organizational Performance with Private and Public Sector Strategic Management Framework*, «Non Profit Management and Leadership», Vol. 11, N. 3, 2001, pp. 247-270;
- Lipsky M., Smith S. R., *Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare-State*, «Political science quarterly», Vol. 104, N. 4, 1990, pp. 625-648;
- Loyd R., *The Role of NGOs Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability*, One World Trust, 2005, pp. 1-16;
- Lynd S., Bahour S., Lynd A. (a cura di), *Homeland: Oral Histories of Palestine and Palestinians*, Olive Branch Press, New York, 1994;
- MacDowall D., *Palestine and Israel. The Uprising and Beyond*, University of California Press, Berkeley, 1989;
- Macrae J., *The death of Humanitarianism? An Anatomy of the Attack*, «Refugee Survey Quarterly», Vol. 17, 1998, pp. 29-32;
- Mahler G. S., Mahler A. R. W., *The Arab-Israeli Conflict. An introduction and documentary reader*, Routledge, New York, London, 2010;
- Maragia B., *Almost there: Another way of conceptualising and explaining NGOs' quest for legitimacy in global politics*, «Non State Actors and International Law», Vol. 2, 2002, pp. 301-332;
- Marsella A. J., *Culture and Conflict, Understanding, Negotiating and Reconciling conflicting constructions of reality*, «International Journal of Intercultural Relations», Vol. 29, 2005, pp. 651-673;

- Martens K., *Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations*, «International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations», Vol. 13, 2002, pp. 271-285;
- Marwell N. P., *Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors*, «American Sociological Review», Vol. 69, N. 2, 2004, pp. 265-291;
- Mawlawi F., *New Conflicts, New Challenges: The Evolving Role for Non-Governmental Actors*, «Journal of International Affairs», Vol. 46, N. 2, pp. 391-413;
- Mesa M., (a cura di), *Crisis y Cambio en la Sociedad Global. Anuario 2009-2010*, CEIPAZ Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2010;
- Midgley J. R., *An intervenor's role and values*, Working Paper 16, 2000, Institute for conflict analysis and resolution, George Mason University, pp. 1-34;
- Milton-Edwards B., *Palestinian State-Building: Police and Citizens as Test of Democracy*, «British Journal of Middle-Eastern Studies», Vol. 25, 1998, pp. 95-119;
- Mitchell C. R., *Conflict, Social Change and Conflict Resolution. An Enquiry*, Berghof Handbook Dialogue Series, N. 5, Berlin, 2005;
- Mitchell, C. (2002). *Beyond resolution: what does conflict transformation actually transform?*, «Peace and Conflict Studies», Vol. 9, N. 1, pp. 1-25;

- Mitlin D., Hickey S., Bebbington A., *Reclaiming Development? NGOs and the Challenge of Alternatives*, Vol. 35, N. 10, 2007, «World Development», pp. 1699-1720;
- Mnookin R. H., Eiran E., Mitter S., *Barriers to progress at the negotiation table: internal conflicts among israelis and among Palestinians*, «Nevada Law Journal», Vol. 6, 2005-2006, pp. 299-366;
- Mnookin R. H., *Ethnic conflicts: Flemings & Walloons, Palestinians & Israelis*, «Daedalus», Academic Research Library, 2007, pp. 103-119;
- Mnookin R., *Strategic barriers to dispute resolution: a comparison of bilateral and multilateral negotiations*, «Harvard Negotiation Law. Review», Vol. 8, 2003, pp. 1-28;
- Mnookin R., *The Internal Israeli Conflict: The Past, Present, and Future of the Jewish West Bank and the Gaza Settlements*, «Negotiation Journal»; 2005, Vol. 21, 2; pp. 165-170;
- Mohamed A. A., *From Instigating Violence to Building Peace: The Changing Role of Women in Darfur Region of Western Sudan*, «African Journal on Conflict Resolution», Vol. 6, 2003, pp. 11-26;
- Moore D., *Safeguarding Civil Society in Politically Complex Environments*, «International Journal of Not-for-Profit Law», Vol. 9, N. 3, 2007, pp. 3-27;
- Morgan M., *Stretching the development dollar: the potential for scaling-up*, «Grassroots Development», Vol. 14, N. 1, 1990, pp. 2-11;

- Morrill C., Zald M. N., Rao H., *Covert political conflict in organizations: Challenges from Below*, «Annual Review of Sociology», Vol. 29, 2003, pp. 391-415;
- Morris B., *What Happened in History*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 15, 1986, pp. 181-183;
- Moser P., *Restitution Negotiation, the role of diplomacy*, «Berkeley Journal of International Law», Vol. 20, 2002, pp. 197-201;
- Najam A., *The Four-C's of Third Sector–Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation*, «Non Profit Management and Leadership», Vol. 10, N. 4, 2000, pp. 375-396;
- Natsios A., *NGOs and the Un System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?*, «Third World Quarterly», Vol. 16, 1995, pp. 405-419;
- Nelson P. J., Dorsey E., *At the Nexus of Human Rights and Development: New Methods and Strategies of Global NGOs*, «World Development», Vol. 31, N. 12, 2003, pp. 2013-2026;
- Nofal M., *Yasir Arafat, the Political Player: A Mixed Legacy*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 35, N. 2, 2006, pp. 23-37;
- Nolan-Haley J., *The Intersection of Religion, Race, Class, and Ethnicity in Community Conflict*, «Negotiation Journal»; Vol. 18, 2002, pp. 351-354;

- Nunnenkamp P., Öhler H., *Aid Allocation through Various Official and Private Channels: Need, Merit, and Self-Interest as Motives of German Donors*, «World Development», Vol. 39, N. 3, 2011, pp. 308-323;
- Omaar R., de Waal A., *Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas facing Multi-Mandate Relief Operations in Political Emergencies*, Discussion Paper N 5, African Rights, November 1994;
- Osler Hampson F., *The Risks of Peace: Implications for International Mediation*, «Negotiation Journal», Vol. 1, 2006, pp. 13-30;
- Østby G., *Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict*, «Journal of Peace Research», 2008, pp. 143-162;
- Ostrander S. A. (a cura di), *Shifting the Debate: Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State*, Transaction Books, New Brunswick, 1987,
- Ott M. C., *Mediation as a Method of Conflict Resolution: Two Cases*, «International Organization», Vol. 26, 1972, pp. 595-618;
- Pappe I., Hilal J. (a cura di), *Parlare con il nemico. Narrazioni palestinesi e israeliane a confronto*, Edizioni Bollati Boringhieri, Torino, 2004;
- Pappe I., *Storia della Palestina moderna. Una terra, due popoli*, Edizioni Einaudi, Torino, 2005;
- Passey A., Tonkiss F., *Trust and Civil Society*, Ed. MacMillan Press LTD, London, 2000;

- Patton B., Ignatieff M., Mandell B., Berger E., *Legal Issues and Human Rights Dimensions of the Israeli Settlements Issue: Victims and spoilers*, «Negotiation Journal»; Vol. 21, 2005, pp. 221-230;
- Petras J., *Imperialism and NGOs in Latin America*, «Monthly Review», Vol. 49, 1997, tratto da <http://www.monthlyreview.org/1297petr.htm>;
- Petras J., *NGOs: in the service of imperialism*, «Journal of Contemporary Asia», Vol. 29, N. 4, 1999, pp. 429-440;
- Pfetsch F. R., *Negotiating Political Conflicts*, Palgrave Macmillan, New York, 2007;
- Pirni A. (a cura di), *Comunità Identità e sfide del riconoscimento*, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia, 2007;
- Pitner J., *NGOs' Dilemmas*, «Middle East Report», 2000, pp. 34-37;
- Podoba J., *Between rancour and cooperation. Ethnic conflict in Slovakia*, «International Journal on Minority and Group rights», Vol. 4, 1997, pp. 279-28;
- Powell W. (a cura di), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, 1987;
- Pradhan B., *Palestinian Politics in the Post-Arafat Period*, «International Studies», Vol. 45, N. 4, pp. 295-339;
- Princen T., Finger M., Manno J., *Nongovernmental Organizations in World Environmental Politics*, «International Environmental Affairs», 1995, Vol. 7, N. 1, pp. 42-58;

- Ramanath R., Ebrahim A., *Strategies and Tactics in NGO-Government Relations. Insights from Slum Housing in Mumbai*, «Non Profit Management and Leadership», Vol. 31, N. 1, 2010, pp. 21-42;
- Ramsbotham O., Rogers P., *Then and now: Peace research - Past and future*, «Political Studies», Vol. 47, N. 4, 1999, pp. 740-754;
- Ramsbotham O., *The analysis of protracted social conflict: a tribute to Edward Azar*, «Review of International Studies», Vol. 31, N. 1, 2005, pp. 109-126;
- Ramsbotham O., Woodhouse T., Miall H., *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Polity London, 2005;
- Reich H., *“Local Ownership” in Conflict Transformation Projects. Partnership, Participation or Patronage?*, Berghof Paper N. 27, 2006, pp. 1- 36;
- Reimann K. D., *Up to no good? Recent critics and critiques of NGOs*, 2005, tratto da http://digitalarchive.gsu.edu/political_science_facpub/5/;
- Reisman W. M., *Unilateral Action and the World Constitutive Process: the Special Problem of Humanitarian Intervention*, «European Journal of International Law», Vol. 11, 2000, pp. 3-18;
- Revilla Blanco M. (a cura di), *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, 2002;

- Ricigliano R., Johnson T., Chasent A., *Problems without a Process: Using an Action Dialogue to Manage Racial Tensions*, «Harvard Negotiation Law Review», Vol. 4, 1999, pp. 83-115;
- Ricigliano R., *Networks of effective action: implementing an integrated approach to peacebuilding*, «Security Dialogue», Vol. 34, N. 4, 2003, pp. 445-462;
- Riegg N., *Conflicts in the second World*, Working Paper 17, 2001, Institute for conflict analysis and resolution, George Mason University, pp. 1-26;
- Rogahn M., Chaban N., Bain J., Stats K., *A Mediator on the World Stage?*, «European Law Journal», Vol. 12, 2006, pp. 680-706;
- Ropers N., *Eight Critical Statements on the Contribution of NGOs to Conflict Prevention and Transformation*, «Conflict Prevention Newsletter», Vol. 1, N. 2, 1998, pp. 10-11;
- Rosenau J. N., *NGOs and the fragmented authority in globalizing space*.
Relazione presentata in occasione del Third Pan-European International Relations Conference and Joint Meeting with the International Studies Association, Vienna, Settembre 16-19, 1998
- Rosenthal G., *The Peace Process in Guatemala and the Role of Third Parties*, «International Journal on Minority and Group Rights», Vol. 8, 2001, pp. 55-59;
- Rosenthal J. H., Crocker D. A., Little D., Popkin M., Van Zyl P., *Evaluating Justice and Reconciliation Efforts*, tratto da www.cceia.org, pubblicato il 20/05/1999;

- Roy S., *Failing Peace. Gaza and the Palestinian-Israeli Conflict*, Pluto Press, London, 2007;
- Roy S., *The Transformation of Islamic NGOs in Palestine*, «Middle East Report», 2000, pp. 24-26;
- Ruane J., Todd J., *The Roots of Intense Ethnic Conflict may not in fact be Ethnic: Categories, Communities and Path Dependence*, «Archives européennes de Sociologie», Vol. 2, 2004, pp. 209-232;
- Rubenstein R. E., *Group violence in America*, Center for Conflict Analysis and Resolution, Working Paper 2, 1989, pp. 1-23;
- Rubinstein R. A., *Cross-Cultural Considerations in Complex Peace Operations*, «Negotiation Journal», Vol. 19, 2003, pp. 29-49;
- Safran W., *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return*, «Diaspora: A Journal of Transnational Studies», Vol. 1, N. 1, 1991;
- Saideman S. M., *Overlooking the obvious: Bringing International Politics back into Ethnic Conflict Management*, «International Studies Review», Vol. 4, 2002, pp. 63-86;
- Salamon L. M., *The Marketization of Welfare - Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare-State*, «Social Service Review», Vol. 67, N. 1, 1993, pp. 16-39;
- Saleh I., *A Cat on a Hot Tin Roof: Arab Civil Society*, «International Journal of Not-for-Profit Law», Vol. 9, N. 3, 2007, pp. 27-37;

- Saleh I., *Living in a Lie and Dying in Silence: The Trauma of Civil Society in the Middle East and North Africa*, «International Journal of Not-for-Profit Law», Vol. 11, N. 4, 2009, pp. 30-39;
- Salem P., *A Critique of Western Conflict Resolution from a Nonwestern Perspective*, «Negotiation Journal», Vol. 9, N. 4, 1993, pp. 361-369;
- Samad Z. A., *Civil Society in the Arab Region: Its Necessary Role and the Obstacles to Fulfilment*, «International Journal of Not-for-Profit Law», Vol. 9, N. 2, 2007, pp. 3-25;
- Sambanis N., *Do ethnic and non-ethnic civil wars have the same causes?*, «The Journal of Conflict Resolution», Vol. 45, 2001, pp. 259-283;
- Sanders J. M., *Ethnic boundaries and identity in plural societies*, «Annual Review of Sociology», Vol. 28, 2002, pp. 327-357;
- Sandole D. J. D., Byrne S., Sandole-Staroste I., Senehi J. (a cura di), *Handbook of conflict analysis and resolution*, Routledge, New York, 2009;
- Sandole J. D., *Conflict resolution in a post Cold-War era: dealing with ethnic violence in the New Europe*, Working Paper 6, 1992, Institute for conflict analysis and resolution, George Mason University, pp. 1-63;
- Sanyal B., *Cooperative Autonomy: The Dialectic of State-NGOs Relationship in developing countries*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 1994;
- Sathirathai S., *Renewieng our global values: a multilateralism for peace, prosperity and freedom*, «Harvard Human Rights Journal», Vol. 1, 2006, pp. 19-28;

- Saunders H. H., *Sustained Dialogue in Managing Intractable Conflict*, «Negotiation Journal», Vol. 19, 2003, pp. 85-95;
- Sawyer E., Kelsal T., *Truth vs Justice? Popular Views on the Truth and Reconciliation Commission and the Special Court for Sierra Leone*, «The Online Journal of Peace and Conflict Resolution», Vol. 7, N. 1, 2007, pp. 36-68;
- Sayigh Y., *Inducing a failed state in Palestine*, «Survival», Vol. 49, N. 3, 2007, pp. 7-39;
- Schmitt C., *Il Nomos della terra*, Adelphi Edizioni, Milano, 2003;
- Schmitter P. C., Karl T., *Qué es y qué no es la democracia?*, «Sistema», Vol. 116, 1993, pp. 17-30;
- Schmitter P. C., *The Ambiguous Virtues of Accountability*, «Journal of Democracy», Vol. 15, 4, 2004, pp. 47-60;
- Schmitz H. P., *Transnational NGOs and Human Rights in a Post 9/11 World*, in Goodhart M., Mihir A. (a cura di), *Human Rights in the 21st Century: Continuity and Change since 9/11*, Palgrave MacMillan, in uscita;
- Schreuer C., *The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?*, «European Journal of International Law», Vol. 4, 1993, pp.447-471;
- Sending O. J., Neumann I. B., *Governance to Governmentality: Analyzing Ngos, States and Power*, «International Studies Quarterly», Vol. 50, 2006, pp. 651-672;

- Shami S., McCann L., *The Social Implications of Population Displacement and Resettlement in the Middle East*, «International Migration Review», Vol. 27, 1993, pp. 425-430;
- Shariff K. Z., *Designing institutions to manage conflict: principles for the problem solving organization*, «Harvard Negotiation Law Review», Vol. 8, 2003, pp. 133-171;
- Shikaki K., *Palestinians Divided*, «Foreign Affairs», Vol. 81, N. 1, 2002, pp. 89-105;
- Shikaki K., *The Peace Process, National Reconstruction, and the Transition to Democracy in Palestine*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 25, 1996, pp. 5-20;
- Slim H., *A Call to Alms. Humanitarian Action and the Art of War*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2004, Geneva, pp. 1-18;
- Slim H., *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations*, relazione presentata in occasione di The International Council on Human Rights Policy International Meeting on Global Trends and Human Rights – Before and after September 11, Geneva, January 10-12 2002, tratto da <http://www.jha.ac/articles/a082.htm>;
- Smelser N. J., *Parsons's Economic Sociology and its Extension to the Global Economy*, «Journal of Classical Sociology», Vol. 5, 2005, pp. 245-266;
- Smillie I., Helmich H., *Stakeholder, Government-NGO partnerships for international development*, Earthscan, London, 1999,

- Smillie I., *NGOS and Development Assistance: A Change in Mind-Set?*, «Third World Quarterly», Vol. 18, N. 3, 1997, pp. 563-577;
- Smith D., *Legal status of International Ngos in Europe*, tratto da <http://www.uia.org/legal/app36.php>, 1985;
- Smith E. M., Weiss T. G., *UN Tasks-Sharing: Towards or Away from Global Governance?*, «Third World Quarterly», Vol. 18, N. 3, 1997, pp. 595-619;
- Sørbø G. M., Macrae J., Wohlgemuth L., *NGOs in conflict: an evaluation of International Alert*, CMI Report Series, Bergen, 1997;
- Steffek J., *The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach*, «European Journal of International Relations», Vol. 9, 2009, pp. 249-275;
- Steiner H., *Diverse Partners: Non-Governmental Organisations in the Human Rights Movements*, Harvard College, Cambridge, 1991;
- Sullivan D. J., *NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 25, 1996, pp. 93-100;
- Susskind L., Levine H., Aran G., Kaniel S., *Religious and Ideological Dimensions of the Israeli Settlements Issue: Reframing the narrative?*, «Negotiation Journal», Vol. 21, 2005; pp. 177-191;
- Szazi E., *NGOs: An Antibiotic Against Bureaucracy, Democracy Degenerative Illness*, «International Journal Not-for- Profit Law», Vol. 12, N. 1, 2009, pp. 44-52;

- Tandon R., *Influencing Public Policy*, ASPBAE Courier N. 59, 1994, pp. 1-7;
- Tenenbaum K., Eiran E., *Israeli Settlement Activity in the West Bank and Gaza: A Brief History*, «Negotiation Journal», Vol. 21, N. 2, 2005, pp. 171-175;
- Theidon K., *Justice in Transition: the micropolitics of reconciliation in postwar Peru*, »The Journal of Conflict Resolution«, Vol. 50, 2006, pp. 433-458;
- Topçu Y., *Humanitarian NGO-Networks. Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-Field*, Social Science Research Centre Paper, Berlin, 1999;
- Touraine A., *Libertà, uguaglianza, diversità, si può vivere insieme?*, Il Saggiatore, Milano, 1998;
- Turner M., *Statehood and Peacebuilding in Palestine*, in *Peace and Conflict*, Annual Research Report, University of Bradford, 2008;
- Turner M., *Building Democracy in Palestine: Liberal Peace Theory and the Election of Hamas*, «Democratization», Vol. 13, N. 5, 2006, pp. 739-755;
- Umbricht V. H., *Multilateral mediation. Practical experiences and lessons*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988;
- Usher G., *Unmaking Palestine: On Israel, the Palestinians, and the Wall*, «Journal of Palestine Studies», Vol. 35, 2005, pp. 25-43;
- Vakil A. C., *Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs*, «World Development», Vol. 25, N. 12, 1997, pp. 2057-2070;

- Vallespín F., *Sociedad civil y «crisis de la política»*, «Isegoría», Vol. 13, 1996, pp. 39-58;
- Van Rooy A., *Good News! You may be out of Job: Reflections on the Past and Future 50 years for Northern NGOs*, «Development in Practice», Vol. 10, 2000, pp. 300-318;
- Van Tongeren P., Brenk M., Hellema M., Verhoeven J., *People Building Peace. Successful Stories of Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, London, 2005;
- Van Zyl P., *Dilemmas of transitional justice: The case of South Africa's truth and reconciliation commission*, «Journal of International Affairs», Vol. 52, 1999, pp. 647-668;
- Vedder A. (a cura di), *Ngo involvement in International Governance and Policy. Sources of Legitimacy*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, Leiden-Boston;
- Vernon R. B., *Closing the Door on Aid*, «International Journal of Not-for-Profit Law», Vol. 11, N. 4, 2009, pp. 5-30;
- Zunzer W., *Diaspora Communities and Civil Conflict Transformation*, Berghof Occasional Paper N. 26, 2004;
- Wallerstein I., *Last Call for a Two-State Solution?*, Commentary 220, tratto da www.pace.unipi.it, 2007
- Wallerstein I., *Sharon's Illusion*, Commentary 177, tratto da www.pace.unipi.it, 2006;

- Walter B. F., *Designing Transitions from Violent Civil War*, Institute on Global Conflict and Cooperation Publication, No. 31, 1997, pp. 3-24;
- Waltz K. N., *Globalization and Governance*, «Political Science and Politics», Vol. 32, N. 4, 1999, pp. 693-700;
- Waltz K. N., *Man, the State, and War*, Columbia University Press, New York, 1959;
- Waltz K. N., *The Emerging Structure of International Politics*, «International Security», Vol. 18, N. 2, 1993, pp. 44-79;
- Wanis-St. John A., *Implementing ADR in transitioning states: Lessons learned from practice*, «Harvard Negotiation Law Review», Vol. 5, 2000, pp. 339-382;
- Wapner P., *Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics*, «World Politics», Vol. 47, N. 3, 1995, pp. 311-340;
- Waxman D., *From Jerusalem to Baghdad? Israel and the War in Iraq*, «International Study Perspectives», Vol. 10, 2009, pp. 1-17;
- Weber M., *Economia e Società, Economia e tipi di comunità*, Vol. II, Edizioni di Comunità, Milano, 1981;
- Wedgwood R., Jacobson H., *State Reconstruction after Civil Conflict*, «American Journal of International Law», Vol. 95, 2001, pp. 1-6;
- Weiner E. (a cura di), *The Handbook of Interethnic Coexistence*, The Continuum Publishing Company, New York, 1998;

- Weiss T. G., *International NGOs, Global Governance and Social Policy in the UN System*, GASPP Occasional Paper N. 3, 1999;
- Wendt A., *On constitution and causation in International Relations*, «Review of International Studies», Vol. 24, N. 5, 2000, pp. 101-118;
- Wendt A., *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999;
- Wendt A., «The Agent-Structure Problem in International Relations Theory», «International Organization», Vol. 41, N. 3, 1987, pp. 335-370;
- Whitaker C., *Nation-Building in the Middle East*, «Yale Journal of International Law», Vol. 30, 2005, pp. 347-356;
- Whitfield T., *External actors in mediation. Dilemmas & options for mediators*, Mediation Practice Series N. 1, Centre for Humanitarian Dialogue, 2010;
- Whitfield T., *Engaging with armed groups. Dilemmas & options for mediators*, Mediation Practice Series N. 2, Centre for Humanitarian Dialogue, 2010;
- Wilkenfeld J., Young K., Asal V., Quinn D., *Mediating international crises: Cross-national and experimental perspectives*, «The Journal of Conflict Resolution», Vol. 47, 2003, pp. 279- 300;
- Willets P. (a cura di), *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the U. N. System*, The Brookings Institution, Washington, 1996;

- Willets P., *The Cardoso Report and the UN and Civil Society: Functionalism, Global Corporatism, or Global Democracy?*, «Global Governance», Vol. 12, 2006, pp. 305-324;
- Williams R. M., *The sociology of ethnic conflicts: comparative international perspectives*, «Annual review of sociology», Vol. 20, 1994, pp. 49-79;
- Witte J. M., Reinicke W. H., Benner T., *Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks*, «International Politics and Society», Vol. 2, 2000, tratto da http://www.fes.de/IPG/ipg2_2000/artwitte.html;
- Yanacopulos H., *The strategies that bind: Ngo Coalitions and their Influence*, «Global Networks», Vol. 5, 2005, pp. 93-110;
- Zartman I. W., Faure G. O. (a cura di), *Escalation and Negotiation in International Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005;