

La Comunità internazionale e la crisi in Costa d'Avorio

PREMESSA

Il colpo di stato del 19 settembre 2002 in Costa d'Avorio ha provocato una reazione della Comunità internazionale allo stesso tempo più sollecita, di più ampie dimensioni e più efficace di quanto non sia avvenuto in altri analoghi casi di crisi africane. L'intervento internazionale è stato in un primo momento rivolto ad ottenere il cessate il fuoco e quindi il ristabilimento dell'ordine pubblico. In prospettiva, esso è diretto al ristabilimento di condizioni di vita democratica e di ripresa economica.

Espressioni più evidenti dell'impegno della Comunità internazionale sono state le due Risoluzioni (1464 del 4 febbraio 2003 e 1479 del 13 maggio 2003), adottate unanimemente dal Consiglio di Sicurezza su proposta francese. Mediante tali strumenti, le intese raggiunte fra le diverse forze politiche ivoriane a Marcoussis sono diventate "norme internazionali" da adottare e rispettare con il controllo e con l'ausilio della Comunità internazionale. L'adozione delle risoluzioni del Consiglio ha cioè posto in essere un sistema che, riducendo di fatto i margini di autonomia dello Stato ivoriano, sovrappone allo stesso tre complessi di elementi che trovano forza e legittimità nella Comunità internazionale:

- il primo, costituito dall'insieme di principi ed indirizzi concordati a Marcoussis;
- il secondo, rappresentato da un "Comitato di controllo" incaricato dell'applicazione delle intese di cui sopra e legato direttamente al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;
- il terzo, composto da un contingente internazionale "imparziale", formato dalle forze francesi dell'operazione Licorne e dalle forze composite africane della CEDEAO (cui partecipano truppe di cinque paesi della regione) che si avvale di finanziamenti di numerosi paesi europei e degli Stati Uniti.

Trattasi di una struttura originale, forte e coerente che, almeno sulla carta, dovrebbe avere l'autorità necessaria per accompagnare la politica di riconciliazione nazionale e di ripresa economica del paese.

1. IL DISPOSITIVO INTERNAZIONALE PER IL SUPERAMENTO DELLA CRISI

a. Gli accordi di Marcoussis

Manifestazione dell'intesa raggiunta fra le forze politiche ivoriane, i principi fissati dagli accordi del gennaio scorso sono il frutto dell'azione politica e diplomatica della Francia che, dopo una fase iniziale di attesa all'indomani del colpo di stato, e dopo l'insuccesso e l'eccessivo protrarsi di negoziati interafricani condotti a Lomé sotto la guida del Presidente togolese, decise nel dicembre del 2002, e cioè circa tre mesi dopo il colpo di stato, di assumere la responsabilità di un'iniziativa negoziale. Francese per la condotta del negoziato, affidato al Consigliere di Stato Mazaud; francese anche la formula di compromesso che permise di raggiungere il consenso fra le parti durante i 10 giorni di forzata clausura dei partecipanti. Francese anche l'idea di trasferire i risultati del negoziato interivoriano di Marcoussis sul piano internazionale sottoponendo gli accordi all'approvazione di una Conferenza internazionale appositamente convocata a Parigi Kleber all'indomani della conclusione dell'incontro di Marcoussis. L'accordo, nei suoi aspetti positivi e negativi, segno' pero' l'approdo delle diverse forze politiche ivoriane e rappresenta ormai un dato di

fatto intorno a cui si gioca la partita della riconciliazione e pacificazione della Costa d'Avorio. In esso confluiscono linee politiche già da tempo all'attenzione del paese e che avevano fra l'altro fatto oggetto del "Forum di riconciliazione nazionale" tenutosi circa un anno prima e che appaiono meritevoli di essere tradotte, attraverso adeguati interventi legislativi, nella vita politica della nuova Costa d'Avorio. Fra questi: il problema della certezza dello statuto di cittadini; della trasparenza nelle procedure per l'ottenimento della cittadinanza e dei diritti politici; l'adozione di norme transitorie di maggiore garanzia per l'applicazione delle leggi fondiarie. In altri casi si è trattato invece di evidenti "forzature", dovute alla necessità di ricondurre l'azione di forza dei ribelli nell'ordine costituzionale: in questa categoria rientrano le disposizioni riguardanti un governo di riconciliazione nazionale con la partecipazione di esponenti ribelli; la limitazione dei poteri del Presidente della Repubblica e l'inevitabilità fino alle prossime elezioni del Primo Ministro di detto governo. È evidente che su questi punti si è già manifestata l'opposizione di quanti, dimenticando il condizionamento rappresentato dalla presenza dei ribelli armati che occupano una parte del territorio dello Stato, rivendicano il pur legittimo primato della Costituzione e del Parlamento.

b. Il Comité de Suivi

Sotto la presidenza di un "rappresentante speciale del Segretario Generale" delle Nazioni Unite (che, con la sua presenza, finisce col dare a questo organo il carattere di Istituzione dipendente dalle Nazioni Unite e direttamente collegato al Segretario Generale e al Consiglio di Sicurezza) il Comitato ha una composizione originale, riunendo rappresentanti di entità politiche (la Francia, gli Stati Uniti per conto dei paesi del G8, la CEDEAO, l'UA e l'UE), di Istituzioni economico-finanziarie (il Fondo Monetario, la Banca Mondiale e la stessa Commissione dell'UE) e della struttura militare internazionale. Sono cioè presenti nel Comitato i tre "momenti" in cui si articola l'operazione di pace, che è allo stesso tempo politica, economica e militare. Il Comitato è un organo permanente, che si riunisce cioè ogni qualvolta necessario. Esso sta creando, con il proprio lavoro, una "giurisprudenza" che potrà essere utile anche in altre situazioni analoghe. Il suo ruolo principale non è quello di farsi partecipe della dialettica politica quotidiana – delicata e complessa - che si sviluppa tra le forze politiche ivoriane intorno alle riforme da adottare, ma si è assunto due compiti essenziali: da un lato quello di incoraggiare e facilitare le parti ad applicare gli accordi e a superare le difficoltà, frutto della diffidenza e della guerra che le ha contrapposte; e dall'altro quello di richiamare le parti in caso di violazione degli accordi. Tutto ciò tenendo costantemente informate tutte le Istituzioni internazionali competenti, ed in primo luogo il Consiglio di Sicurezza, sugli sviluppi del processo di pace. Fino a questo momento non è stato necessario esercitare la funzione di richiamo. Non si è mai dovuto mostrare cioè il "cartellino rosso" per condannare atteggiamenti giudicati contrari agli accordi. Il Comitato ha invece lavorato assiduamente sul fronte dell'incoraggiamento alle parti per procedere più alacramente nell'applicazione degli accordi, facendo ricorso anche al sistema di "comunicati stampa" per manifestare pubblicamente in alcuni casi il suo dissenso.

c. Le forze internazionali "imparziali"

Il processo di pace non si sarebbe probabilmente messo in moto senza la presenza di una efficace forza militare internazionale, che ha avuto in un primo momento il compito di separare i belligeranti su una linea di cessate il fuoco e che sta assumendo adesso, in conformità agli accordi di Marcoussis, compiti nuovi e più importanti di controllo del territorio dall'esterno (con l'operazione di securizzazione della frontiera con la Liberia e poi, in previsione, di quella con il Burkina Faso); di disarmo in fasi successive delle bande irregolari e delle forze ribelli; per poi procedere alla riorganizzazione complessiva delle forze armate di Costa d'Avorio. Non c'è dubbio che in una situazione di conflitto che vede contrapposte forze armate nessun processo di pace può essere avviato senza l'ausilio di una forza militare, che sia potentemente armata per essere dissuasiva e che agisca con perfetta neutralità e sulla base di un previo accordo fra le parti. Nel caso

della Costa d'Avorio, l'ossatura ed elemento portante del dispositivo militare internazionale è costituito dagli elementi delle forze armate francesi dell'operazione Licorne, con oltre 3000 soldati, fortemente armati, ed il cui arrivo e spiegamento nel paese è stato facilitato dalla presenza ad Abidjan di una base militare della Francia in cui staziona in permanenza un reparto militare francese (il 43° battaglione della fanteria di mare) con appoggi logistici in grado di reagire con rapidità. Alle forze francesi si sono poi aggiunte quelle di cinque paesi della CEDEAO (Benin, Ghana, Niger, Senegal e Togo) per un totale di circa 1200 uomini che si auspica poter portare a 3000/3500, e cioè allo stesso livello di quelle francesi. Detto dispositivo militare internazionale è sotto comando congiunto franco-africano (due generali, l'uno francese e l'altro senegalese per la CEDEAO) a sua volta facente parte di uno stato maggiore unificato di cui fa parte il Comandante delle forze nazionali ivoriane.

2. LA DINAMICA DEL PROCESSO DI PACE

Il complesso edificio così delineato ha conseguito risultati importanti, che lasciano sperare nel raggiungimento a breve, e cioè forse anche per la fine del corrente anno, di una completa cessazione dello stato di guerra e dell'avvio della ricostruzione dell'apparato economico e amministrativo dello Stato. I risultati più significativi finora raggiunti sono non soltanto la costituzione di un governo in cui sono presenti tutte le forze politiche ed anche esponenti della ribellione, ma soprattutto il fatto che questi ministri della ribellione abbiano effettivamente iniziato ad assumere responsabilità operative nei loro dicasteri, riconoscendo implicitamente alla testa dello Stato e del governo il Presidente della Repubblica che era il loro grande nemico e rompendo il ghiaccio dei risentimenti nati dalla violenza dell'aggressione militare e dalla rottura dell'ordine costituito. Alcuni vorrebbero risultati più rapidi e sognerebbero una Costa d'Avorio già pacificata, tralasciando che i morti non si dimenticano così in fretta. Sta di fatto che il paese dimostra una grande capacità di perdono e tolleranza e soprattutto manifesta una volontà largamente condivisa di ricostruire il bene comune e soprattutto la cosa più importante che è la convivenza pacifica. Passo dopo passo, con tatto e pazienza, si può effettivamente immaginare un superamento dei rancori in parallelo con l'avvio di quei cantieri di riforma che possono contribuire a migliorare la coesione sociale. Lascio ad altri, o eventualmente al dibattito che seguirà questa mia esposizione, di approfondire eventualmente i contenuti di dette riforme, la cui illustrazione richiede ovviamente qualche momento di attenzione. Basti pensare che la popolazione della Costa d'Avorio è un mosaico assai complesso, fatto di etnie diverse (una settantina, se si considerano soltanto gli abitanti originari, a cui si deve aggiungere una massa di immigrati fra i 3 e i 4 milioni di persone su un totale di 14/15 milioni di abitanti. Immigranti da provenienze diverse, dal Libano, alla Francia, a, soprattutto i paese della CEDEAO, ed in particolare il Burkina Faso, il Mali e il Niger); con religioni diverse e culture (lingua, tradizioni) altrettanto diversificate. Resta però il dubbio sul comportamento di quanti hanno promosso il tentativo di colpo di stato, con l'obiettivo di prendere il potere piuttosto che di avviare le riforme politiche ed economiche di cui il paese ha bisogno. E questo resta il lato oscuro dell'intera vicenda, che continua a dare adito alle speculazioni e alle interpretazioni più diverse, fra le quali quelle di quanti ritengono responsabili gruppi di interesse economici che avrebbero armato la mano degli ammutinati della prima ora (interessi economici da ricercare nel mondo degli importatori internazionali di cacao, ovvero delle speculazioni intorno a pretese nuove risorse petrolifere del paese, ovvero semplicemente intorno ai contratti importanti allo studio per la necessaria modernizzazione del paese). Altri sottolineano la diretta responsabilità delle ambizioni politiche dei vari leader, alcuni dei quali avrebbero tentato la scorciatoia dell'uso della forza. Sta di fatto che il tentativo di colpo di stato, e la guerra civile sviluppatasi successivamente, sono stati sostenuti da importanti risorse finanziarie ed hanno mostrato di possedere una notevole capacità di organizzazione. Tutto ciò è stato reso possibile in parte da una preparazione tenuta nascosta nei paesi vicini (e soprattutto in Liberia e Burkina Faso) ma anche da contributi finanziari di cui occorrerà determinare la fonte. La Comunità internazionale si è fatta carico di un'azione diplomatica dissuasiva nei confronti dei paesi vicini per tagliare ogni appoggio ai tentativi di

destabilizzazione, ma si preoccupa per possibili nuove azioni di forza di chi ha investito risorse finanziarie in un'azione che tutto sommato non ha dato poi i risultati sperati.

CONCLUSIONI

L'esperienza della Costa d'Avorio e l'impegno della Comunità internazionale per risolvere pacificamente la crisi politico-militare che l'ha colpita suggeriscono numerose riflessioni. Ne ricorderò alcune:

1. Il fatto che quasi la metà dei paesi africani (secondo alcune recenti stime 19 su 48) siano in preda a conflitti, guerre civili o comunque si trovano chiamati ad affrontare tentativi armati di conquista del potere deve suggerire alla Comunità internazionale una revisione sostanziale delle strategie, e dei mezzi per adottarle, per limitare progressivamente sempre di più l'uso della forza per risolvere le differenze politiche. Secondo la Banca Africana di Sviluppo, il costo in termini economici dei conflitti africani può essere stimato intorno al 2% del PIL complessivo del continente. Se si riflette sullo stato di arretratezza economica dei paesi africani e sull'imperativo quindi di migliorare i tassi di crescita, si ha la misura esatta della importanza di un fattore negativo di tale entità che frena, e in molti casi annulla, ogni speranza di sviluppo. Il costo poi dei conflitti in termini di sofferenze umane è ancora più drammatico. Nessuno sa con esattezza quanti siano i morti o le vittime dei conflitti africani, come se questi con avessero lo stesso valore dei morti di altre parti del mondo. Secondo stime recenti, il solo conflitto del Congo ex Zaire ha provocato in questi ultimi cinque anni fra i due e i tre milioni di vittime. Cifra mostruosa, anche se la si pone al confronto con quelle altrettanto terrificanti dei grandi conflitti mondiali di 50 anni fa. Eppure, proprio in Congo, la Comunità internazionale stenta a trovare i mezzi per porre fine a questo eccidio. Le vittime del conflitto in Costa d'Avorio non sono stati soltanto i morti (di cui non si conosce il numero esatto, ma che sono certamente diverse migliaia), ma anche quanti hanno subito abusi e violenze, e quanti (oltre 700.000) hanno dovuto abbandonare le località di residenza e tutti i loro beni, diventando "profughi" nel loro proprio paese, in aggiunta a quelle decine di migliaia che hanno trovato invece rifugio nei paesi vicini. Le Nazioni Unite hanno chiesto alla Comunità internazionale un aiuto umanitario di emergenza per i prossimi mesi di 85 milioni di dollari. E questo soltanto per assicurare un minimo di assistenza alle principali vittime del conflitto.

Occorrerebbe procedere ad una stima cifrata del costo complessivo della violenza politica nel continente, addizionando fra l'altro: i costi in termini di mancato sviluppo; quelli a carico della Comunità internazionale per sostenere le operazioni di mantenimento della pace; quelli per finanziare l'assistenza umanitaria internazionale; e quelli infine, giganteschi, per riabilitare le infrastrutture economiche e sociali distrutte dai conflitti.

Occorre però allo stesso tempo che la Comunità internazionale, insieme con gli Stati africani, decida una strategia di contenimento della violenza che vada al di là delle condanne declaratorie e delle semplici affermazioni di principio. Nei quattro mesi dal settembre del 2002 al gennaio del 2003 l'UE ha rinnovato dichiarazioni formali e solenni di condanna del colpo di stato e del ricorso alla violenza in Costa d'Avorio: parole non sufficienti a fermare l'uso delle armi. Esse costituiscono però il punto inalienabile di partenza per un ulteriore approfondimento dell'azione che dovrà essere condotta dalla Comunità internazionale. A quelle condanne infatti non seguì l'invio tempestivo di una forza militare in grado di ristabilire l'ordine ed eliminare i focolai di violenza. E ciò semplicemente perché una tale forza militare non esiste, ed occorre quindi di volta in volta costituirne una con il contributo volontario di alcuni Stati e con mandati dagli incerti confini. Nel caso della Costa d'Avorio, come dicevo all'inizio, la Comunità internazionale ha trovato con relativa rapidità una risposta intorno all'impegno francese e in pochi mesi è stata in grado di schierare sul posto una forza che appare oggi capace di controllare la situazione. Durante i mesi di preparazione dell'intervento militare, si è dovuto però ricorrere a negoziati con i ribelli che

contraddicevano i principi e che potrebbero costituire un pericoloso precedente per altri tentativi, in Costa d'Avorio o altrove, di colpi di stato. L'Unione Africana e le cinque Organizzazioni regionali in cui essa si articola hanno finalmente adesso piena consapevolezza dell'esigenza di dotarsi di uno strumento militare che possa sostenere le Istituzioni ogni qualvolta e in qualsiasi punto vengano attaccate, scoraggiando così l'uso della forza per risolvere i conflitti politici. Le condizioni però delle forze armate africane e dei bilanci di quegli Stati fanno ritenere che non si andrà molto oltre le semplici affermazioni di principio, a meno che la Comunità internazionale non decida di dare un contributo concreto e significativo alla creazione e al mantenimento di detta forza.

2. Il ricorso alla violenza politica in Africa non è però soltanto la conseguenza di ambizioni di avventurieri della politica, ma a volte è anche l'espressione di un disagio sociale che nasce dalla povertà, dalla complessità degli equilibri sociali e dalla corruzione e malgoverno delle classi dirigenti. In parallelo quindi con la creazione di una forza di intervento rapido da parte delle Organizzazioni regionali africane, occorre un impegno più determinato della Comunità internazionale e soprattutto degli stessi Stati africani per migliorare la governanza dei loro paesi. E' legittimo temere che situazioni di cui governi possano finire con l'incoraggiare l'uso della forza come unico strumento per favorire il ricambio politico. Il sistema messo a punto dall'UE, che prevede un attento monitoraggio sulle pratiche di buon governo, sul rispetto dei diritti umani e sul rafforzamento dei processi democratici di confronto politico, va sostenuto con un'azione di assistenza tecnica e finanziaria di ampie dimensioni. Occorre allo stesso tempo prevedere il concorso della Comunità internazionale e delle Organizzazioni regionali africane per creare "osservatori di allerta precoce" in grado di avvertire per tempo l'insorgenza di motivi suscettibili di generare la violenza politica. Osservatori che dovrebbero essere anche in grado di suggerire misure preventive di pacificazione dei conflitti e di segnalare alla Comunità internazionale le eventuali inadempienze degli Stati, i cui dirigenti saranno in tal caso ritenuti responsabili e chiamati a giustificarsi.

3. Una riforma del tipo suindicato richiede mezzi importanti ed una volontà forte della Comunità internazionale. Si tratta di interventi necessari, data l'entità dei problemi all'esame. È indispensabile però che tutti insieme ci si interroghi e si decida di affrontare con soluzioni adeguate il problema.

4. Sotto il profilo delle misure da adottare, credo utile ricordare che il Parlamento europeo, dopo una visita effettuata nei giorni scorsi in Costa d'Avorio, ha deciso di incoraggiare la Commissione ad utilizzare fondi disponibili sulle risorse FED per contribuire al pagamento delle spese relative al mantenimento del contingente militare internazionale in quel paese. Suggerimento necessario, dato che la Comunità internazionale non è stata in grado finora di trovare i 26 milioni di dollari necessari a coprire detti costi. Il Parlamento suggerisce che la Commissione utilizzi a tale scopo i fondi disponibili per lo sviluppo. Il travaso di risorse da un capitolo di bilancio ad un altro (e cioè il trasferire finanziamenti dalla promozione dello sviluppo al mantenimento della pace) non sembra in linea di principio la soluzione migliore, dato che per conseguire l'obiettivo dello sviluppo dell'Africa occorre garantire flussi finanziari adeguati a promuovere la ripresa produttiva ed il rafforzamento delle infrastrutture socio-economiche.

Uno studioso usò qualche anno fa un'espressione molto significativa, quando definì la cooperazione internazionale allo sviluppo come "un carretto sovraccarico" (overloaded risciò): su questo fragile mezzo di trasporto dovevano porsi le risorse destinate dai paesi più ricchi a quelli più poveri per promuovere in questi ultimi lo sviluppo economico. Col tempo si definirono modalità e caratteristiche dei progetti atti a favorire lo sviluppo economico e quindi idonei a ricevere il finanziamento internazionale. Successivamente, i "donatori" finirono col chiedere che parte di tali risorse venisse usata per quelli che furono definiti interventi di emergenza, e cioè assistenza immediata per far fronte a casi estremi e a problemi umanitari di sopravvivenza. Una parte di

risorse fu trasferita in tal modo dal capitolo dello sviluppo a quello dell'assistenza, parte che diventò sempre più significativa man mano che le guerre, la povertà e i disastri naturali accrescevano il numero e le dimensioni delle crisi umanitarie. Il carretto della cooperazione dovette quindi farsi carico di nuove e crescenti responsabilità, proprio mentre il suo procedere era reso più difficile dalla parallela contrazione della quantità delle risorse disponibili, che rappresentavano la sua forza di trazione. Si vorrebbe adesso aggiungere una nuova esigenza: fare uso cioè di parte di quelle stesse risorse per sostenere le operazioni di mantenimento della pace e di contenimento della violenza politica. Penso che ciò ridurrebbe a troppo poca cosa il finanziamento residuale destinato allo sviluppo economico. Il nostro governo ha manifestato la volontà di accrescere in modo significativo il nostro aiuto allo sviluppo. Occorre farlo ed agire sugli altri paesi perché il problema della quantità dell'aiuto ritorni fra le principali priorità dei donatori. Un volume più importante di risorse può poi essere distribuito per far fronte alle tre diverse esigenze suindicate: lo sviluppo, propriamente detto; l'assistenza umanitaria; e il mantenimento della pace. Occorre però che per ciascuna di tali categorie di spese e quindi per ciascuno di predetti obiettivi si mettano a punto con rapidità strategia e modalità di impiego che non saranno simili, ma che dovranno essere ciascuna ispirata dalle esigenze proprie dei problemi da risolvere.

Pur mantenendo ferme queste esigenze e senza rinunciare a perseguire l'obiettivo dell'aumento quantitativo del volume di risorse da destinare alla crescita economica, non si può negare che, nell'immediato, l'uso di fondi per lo sviluppo al fine di sostenere le azioni di mantenimento della pace appare una assoluta necessità. La posizione del Parlamento Europeo mi sembra quindi opportuna e da sostenere.

5. Una strategia che affronti in modo combinato la necessità di promuovere lo sviluppo economico e di ridurre le cause della violenza politica dovrebbe non tralasciare gli investimenti che facilitano le integrazioni sociali creando cointeressenze e collaborazioni fra le diverse parti in potenziale conflitto. Ciò significa da un lato – nella regione dell'Africa occidentale – sviluppare tutte le iniziative che tendono a specializzare le produzioni e ad integrare le economie fra i paesi poveri del Sahel e quelli più ricchi della costa. Ciò significa anche adottare metodologie operative sul terreno che costringano i diversi attori a lavorare in comune. Si tratta in entrambi i casi di orientamenti pressochè nuovi, che vanno approfonditi e adottati nel comportamento e nelle strategie delle Agenzie di aiuto. Dovremmo dare ai piani di lotta alla povertà una base diversa degli Stati nazionali. Dovremmo sostenere con mezzi adeguati e con iniziative di significativo respiro economico la collaborazione fra Stati e aree dell'Africa occidentale, così come abbiamo fatto nel quadro della politica della integrazione europea. Sul terreno, dovremmo saper far tesoro di esperienze interessanti della nostra Cooperazione allo Sviluppo maturate in aree di conflitto, come in America Centrale, in Mozambico ed in Angola nel contesto del cosiddetto sviluppo umano integrato. Un Fondo internazionale per la stabilità e la pace in Africa occidentale cui concorrano con risorse aggiuntive i donatori bilaterali e multilaterali e con la piena partecipazione dei paesi della CEDEAO potrebbe essere lo strumento ideale per una riconversione delle tensioni esistenti nella regione e per lo sviluppo di processi più armoniosi di integrazione economica e politica.