

## Ripensare la cooperazione internazionale: il caso palestinese

di **Giorgio Gallo**



Per quanto notevolmente inferiore a ciò che riceve Israele (che, includendo tutto, arriva a circa 6 miliardi di dollari l'anno), la quantità di aiuti che arriva alla Palestina annualmente è particolarmente rilevante. Gli aiuti economici negli ultimi anni hanno superato globalmente il miliardo di dollari annui, ma malgrado ciò le condizioni di vita dei palestinesi, dagli accordi di Oslo a oggi, sono andate peggiorando. Nel 2009 e 2010 il numero di palestinesi in condizioni di povertà oscillava fra il 26% e il 50%, a seconda

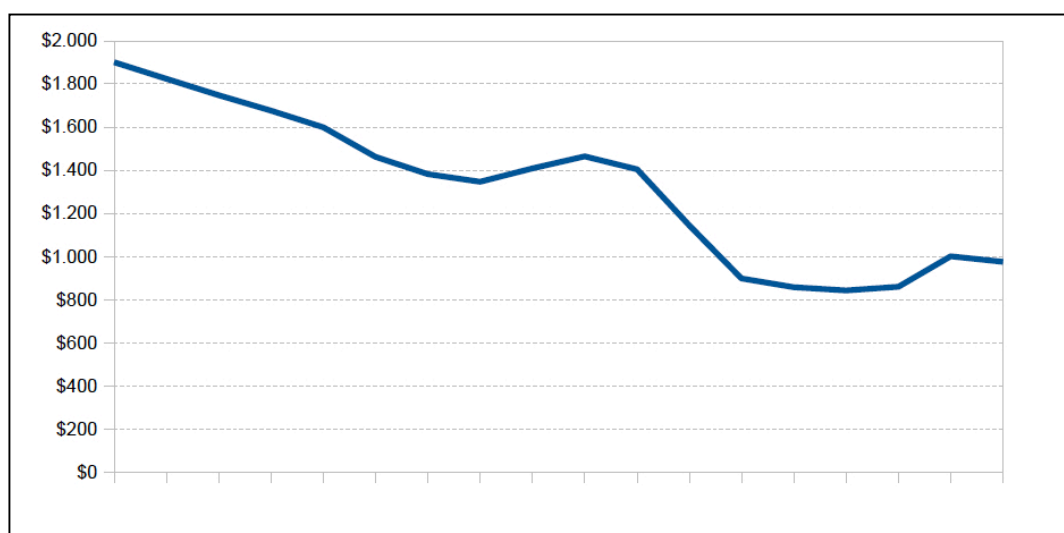
dell'indicatore di povertà usato. Secondo il Programma Alimentare Mondiale, nel 2011 circa la metà delle famiglie palestinesi ha avuto problemi di sicurezza alimentare. La disoccupazione dal 2009 si mantiene intorno al 30%, con valori del 43% fra i giovani sotto i 30 anni (valori medi fra Cisgiordania e Gaza).

I motivi di ciò sono diversi, alcuni lontani, altri più recenti. Alla base c'è la politica che Israele ha tenuto sin dal 1967 e che si è andata ulteriormente accentuando dopo gli accordi di Oslo. Si tratta di una politica che [Sara Roy \(1987\)](#) indica col nome di *de-sviluppo*. Per de-sviluppo si intende un processo che pregiudica o indebolisce la capacità di un'economia di crescere e di espandersi oltre un certo livello, impedendole di accedere a quelle risorse che sono necessarie per una crescita endogena. Si tratta di una politica che ha integrato i territori occupati nell'economia israeliana, ma li ha resi completamente dipendenti da essa. Questo è stato ottenuto attraverso "tre politiche distinte ma interconnesse: primo, la politica israeliana di espropriazione, confisca e restrizione nell'uso delle risorse economiche chiave, quali terra e acqua; secondo, la de-istituzionalizzazione, con un bassissimo livello di investimenti, di sviluppo delle istituzioni e di crescita delle infrastrutture, con particolare riferimento ai due principali settori produttivi dell'economia palestinese, agricoltura e industria; terzo, integrazione ed esternalizzazione, per cui la crescita economica in Cisgiordania e Gaza ha finito per basarsi principalmente sulle opportunità di lavoro nel mercato israeliano, portando a un ri-orientamento della forza lavoro verso occupazioni a bassa o nessuna specializzazione in Israele (e anche negli stati arabi), e lontano dall'agricoltura e dall'industria locali" ([Anne Le More, 2008, p. 54](#)).

Nel 1992 circa un terzo dei lavoratori palestinesi lavoravano in Israele, soprattutto nel settore dell'edilizia, mentre il 90% delle importazioni palestinesi proveniva da Israele, e l'80% delle esportazioni passava attraverso Israele. Non è quindi strano che la politica di chiusura, attuata in concomitanza con gli accordi di Oslo, abbia portato a un drastico peggioramento delle condizioni di vita nei territori occupati. Per i palestinesi è diventato molto più difficile e spesso impossibile accedere al mercato del lavoro israeliano, con un

conseguente enorme aumento dei tassi di disoccupazione e diminuzione del reddito pro capite. Inoltre le aziende esportatrici, che già, dovendo passare attraverso Israele, avevano mediamente costi del 30% più alti delle analoghe aziende israeliane, sono state ulteriormente penalizzate. Tipico è il caso dei tentativi delle aziende agricole di Gaza di esportare in Europa fragole e fiori. L'Europa aveva garantito accesso illimitato al proprio mercato, ma i carichi, fermati anche per giorni ai valichi, tutti controllati da Israele, finivano per deteriorarsi prima di arrivare a destinazione. Ai produttori palestinesi fu allora suggerito di vendere i loro prodotti all'israeliana Agrexco, ovviamente al prezzo da questa fissato.

La seguente tavola (Figura 1.), basata su dati dell'[Economic Research Service](#) del Dipartimento dell'Agricoltura USA, mostra l'andamento del reddito pro-capite in Cisgiordania dal 1990 al 2007. Come si vede chiaramente il reddito è calato quasi costantemente, e, anche nei limitati periodi in cui è cresciuto, è rimasto sempre consistentemente al di sotto dei valori che aveva prima di Oslo.



**Figura 1.** Reddito pro-capite in Cisgiordania (1990-2007)

La situazione della popolazione palestinese può essere nei fatti definita come una situazione di permanente emergenza umanitaria. Si tratta di un'emergenza non dovuta a fatti eccezionali, né, se non indirettamente, alla violenza del conflitto. È un'emergenza provocata piuttosto dalle politiche israeliane. Il problema è se abbia senso continuare a fornire da parte della comunità internazionale, e soprattutto dell'Europa, un flusso di denaro per rispondere a una crisi indotta programmaticamente da Israele, senza affrontarne le vere cause. Come osserva Anne Le More (2008, p. 112) questa situazione “pone il problema dell'impatto complessivo dell'aiuto internazionale sulle prospettive di pace, di riconciliazione e di soluzione del conflitto”.

Tutto questo vale non solo per gli aiuti provenienti da governi o da organizzazioni internazionali, ma anche per molti degli aiuti provenienti da enti locali e da ONG. Il fatto è che “quando l'aiuto viene dato in un contesto di conflitto e di violenza, esso diventa parte

del contesto; di conseguenza i suoi effetti sul conflitto non rimangono neutrali, malgrado ciò che i donatori pretendono” (Sahar Taghdisi-Rad, 2011, p. 43).

Al di là del contesto è proprio il tipo di aiuto che non può non suscitare molti dubbi e perplessità. Caratterizzato da un'ottica di breve periodo, l'aiuto internazionale si è andato spostando dagli investimenti in infrastrutture al finanziamento di una Autorità Nazionale Palestinese le cui spese sono andate aumentando per diverse ragioni: l'assunzione di funzioni prima espletate dalla Amministrazione israeliana, la focalizzazione sulla sicurezza, la sua limitata capacità di riscuotere tasse (in parte rimosse da Israele e utilizzate come strumento di ricatto), il fatto che l'impiego pubblico abbia finito per sostituire il lavoro non più disponibile in Israele, e anche la sua inefficienza e corruzione.

Non che non ci sia coscienza della situazione, e del fatto che il concentrarsi sull'aiuto umanitario e sulle necessità più immediate finisca nei fatti per impedire una reale autonomia economica (ma anche politica) della società palestinese. Il fatto è che muoversi in modo diverso, cercando di affrontare i problemi di fondo, rischierebbe di portare a un conflitto con Israele, e di conseguenza anche con l'amministrazione USA. E per uno scontro di questo tipo non c'è la volontà politica, e forse neppure le forze. Anne Le More (2008, p. 128) riporta le parole di un funzionario dell'ONU: “Sì, noi stiamo finanziando l'occupazione israeliana ma dobbiamo rispondere a un imperativo umanitario. Per altro, non c'è alcuna discussione seria con e fra i donatori su quale sia la linea rossa da non oltrepassare. [...] Il problema della malnutrizione per esempio è soprattutto l'effetto della caduta della produzione dovuta al fatto che ai palestinesi non è consentito esportare. Ma non c'è nessuna discussione globale fra i donatori, né una risposta coerente e adeguata alla crisi. L'occupazione rimane nel sottofondo.”

In realtà una linea rossa da non superare c'è, anche se non viene detto esplicitamente, ed è quella per cui viene esclusa qualsiasi azione sul campo che possa portare a un confronto con Israele. Un esempio tipico è costituito da ciò che è successo dopo la cosiddetta [Operazione Arcobaleno](#). Nel maggio 2004 l'esercito israeliano lanciò un violentissimo attacco a Gaza nell'area di Rafah, al confine con l'Egitto, con l'obiettivo dichiarato di distruggere i tunnel per impedire il rifornimento di armi da parte dei palestinesi. Oltre a numerose vittime civili, l'attacco portò, secondo l'[UNRWA](#), alla sistematica distruzione di una rilevante porzione della città: 298 edifici distrutti e 3.800 persone prive di abitazione. L'attacco fu così devastante che lo stesso Consiglio di Sicurezza dell'ONU, con una mossa inusuale, approvò una [risoluzione](#) di condanna in cui si chiedeva a Israele di rispettare la legge internazionale. I paesi donatori in quell'occasione, invece di chiedere a Israele, in accordo con le leggi internazionali, di riparare i danni, si impegnarono in una raccolta di 15 milioni di dollari per la ricostruzione di ciò che Israele aveva distrutto.

Ma gli esempi che si potrebbero citare sono tanti. Forse il più significativo è costituito dal fatto che l'agricoltura, che ha tradizionalmente un ruolo molto rilevante nell'economia palestinese, sia trascurata quasi completamente dagli aiuti internazionali. Progetti in questo settore si scontrerebbero con il fatto che la maggior parte della terra agricola si trova nell'area C e quindi poco accessibile ai palestinesi, e che gran parte dell'acqua è controllata da Israele. Inoltre Israele non ha nessun interesse a uno sviluppo dell'agricoltura palestinese, che farebbe concorrenza alla sua che per altro sfrutta ampiamente i terreni palestinesi confiscati (quello della [valle del Giordano](#) ne è l'esempio

più eclatante). Anche qui si manifesta la tendenza dei paesi donatori a non mettere in discussione lo status quo, e quindi nei fatti a sostenere l'occupazione.

Neppure il problema dell'acqua che è fondamentale sia per la vita quotidiana dei palestinesi che per lo sviluppo della loro economia viene affrontato andando alle sue radici. I paesi donatori certamente si rendono conto della sua importanza e a esso dedicano una parte significativa degli aiuti. Ad esempio fra il 1994 e il 1999 circa il 10% degli aiuti è stato indirizzato a questo settore. Il fatto è che il problema non risiede nella limitatezza delle risorse idriche palestinesi, ma piuttosto nel fatto che della maggior parte di esse si è appropriato Israele. A fronte di un consumo di acqua di 60 litri per persona a Gaza e di 80 in Cisgiordania, negli insediamenti israeliani dei territori occupati si arriva a un consumo di 400 litri. Affrontare questo problema significherebbe entrare in rotta di collisione con la politica israeliana di espansione e rafforzamento degli insediamenti, cioè di progressiva annessione dei territori occupati palestinesi.

Un caso limite e per certi versi paradossale dell'atteggiamento dei paesi donatori su questo argomento è il progetto di un [impianto di desalinizzazione a Gaza](#), che una volta costruito sarà il più grande progetto infrastrutturale mai realizzato in Palestina. Dovrebbe fornire 100 milioni di mq di acqua all'anno e c'è già un impegno europeo per il suo finanziamento. Le controindicazioni economiche e ambientali sono notevoli. Da un lato la desalinizzazione richiede enormi quantità di energia ed è estremamente costosa, il che rende estremamente problematica la sostenibilità del progetto in una Gaza sotto assedio in cui le interruzioni di corrente sono quotidiane, e dall'altro essa è fortemente inquinante, col rischio di una degradazione dell'ecosistema costiero e della vita marina. Ma la cosa più grave dal punto di vista politico è che gli acquiferi della Cisgiordania sarebbero in grado di soddisfare il fabbisogno di Gaza, se la maggior parte della loro acqua non venisse presa da Israele. Il progetto allora è un modo per rendere accettabile il furto dell'acqua che Israele opera a danno dei palestinesi, e non è strano che Israele si sia dichiarato favorevole al progetto e disponibile a collaborarvi.

Questi esempi danno ragione al giornalista e analista israeliano Meron Benveniste quando scrive: "I palestinesi sono riusciti a sopravvivere grazie agli aiuti internazionali, ma come è usuale in questi casi, il beneficiario del soccorso portato dalla comunità internazionale è stato il loro nemico, Israele. Inoltre l'impegno umanitario degli stati donatori è diventato una rete di sicurezza, permettendo a Israele di imporre una occupazione *deluxe* in Cisgiordania – totale controllo militare senza alcuna responsabilità nella gestione della vita delle popolazioni sotto occupazione, e nessun costo da pagare" ([Benveniste, 2003](#)).

Ma gli aiuti hanno a volte un impatto politico diretto, voluto. Questo è ad esempio ciò che si è verificato quando nel 2006 Hamas vinse le elezioni. Allora i finanziamenti diretti all'Autorità Palestinese vennero interrotti. In realtà la quantità totale degli aiuti non si ridusse, anzi in quell'anno raggiunse il livello, mai raggiunto prima, di 1200 milioni di dollari. Cambiò però la destinazione. 700 milioni andarono direttamente al presidente Abu Mazen, e il resto ad agenzie internazionali o a ONG. L'obiettivo era delegittimare Hamas e fare cadere il suo governo.

C'è infine un altro aspetto, non meno grave, quello che riguarda gli effetti negativi degli aiuti sulla stessa società palestinese. Come sostiene [Dalia](#), una associazione di base palestinese, gli aiuti "stanno soffocando la leadership indigena, l'iniziativa locale, e la

fiducia in se stessi. La società civile palestinese ha perso credibilità e impatto a causa della sua dipendenza dall'aiuto internazionale. Molte ONG palestinesi finiscono per avere come interlocutori ai quali rispondere i donatori e si alienano dalla loro base. Il volontarismo, una volta vibrante, è stato sostituito da passività in una situazione in cui milioni di persone dipendono dagli aiuti". In conclusione anche da questo punto di vista il sistema degli aiuti internazionali non rafforza i palestinesi, ma piuttosto li indebolisce.

Secondo Anne Le More, questo rilevante afflusso di fondi da parte della comunità internazionale è in parte il frutto di un impulso umanitario, e in parte dalla necessità di diminuire il senso di colpa. Ma è qualcosa che viene anche fatto "nella speranza che possa 'indurre' i palestinesi ad accettare qualsiasi compromesso la comunità internazionale riesca a ottenere da Israele" (Anne Le More, 2008, p. ii) La cosa non è nuova: già nei primi anni 50 l'ONU, incapace di ottenere il ritorno dei palestinesi espulsi da Israele nella pulizia etnica del 1948-49, aveva creato l'UNRWA, l'agenzia che si sarebbe dovuta occupare dei rifugiati palestinesi. Ora dopo Oslo la stessa logica, in forme diverse, si applica al resto della popolazione palestinese, quella che vive in Cisgiordania e a Gaza.