

XV legislatura

**L'ASSISTENZA EUROPEA E AMERICANA  
ALL'AUTORITÀ NAZIONALE PALESTINESE**

**stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di  
Hamás**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*n. 42  
Aprile 2006*

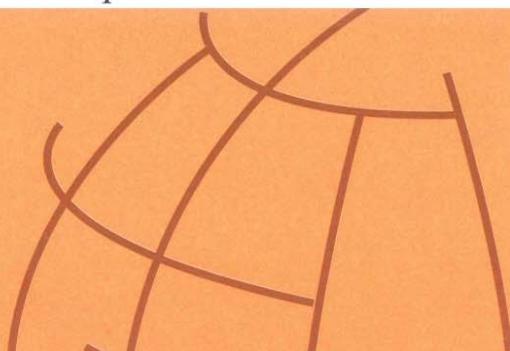


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XV legislatura

**L'ASSISTENZA EUROPEA E AMERICANA  
ALL'AUTORITÀ NAZIONALE PALESTINESE**

**stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di  
Hamás**

*A cura di Riccardo Alcaro  
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*n. 42  
Aprile 2006*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

**Ufficio ricerche nel settore della politica  
estera e di difesa**

*Consigliere parlamentare*

Daniele Bassetti

\_3787

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

**Ufficio dei Rapporti con gli Organismi  
Internazionali** (Assemblee Nato e Ueo)

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Alessandra Lai

\_2969

# L'ASSISTENZA EUROPEA E AMERICANA ALL'AUTORITÀ NAZIONALE PALESTINESE

## stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di Hamas

di Riccardo Alcaro \*

L'Autorità nazionale palestinese (Anp) dipende in larga parte dall'assistenza internazionale per l'esercizio delle sue normali funzioni di amministrazione e prestazione di servizi pubblici. A partire dallo scoppio della seconda *intifada* (fine 2000) gli aiuti esteri sono cresciuti fino a divenire la principale fonte di sostentamento dei palestinesi.

L'impegno internazionale – in particolare europeo e americano – ha avuto come obiettivo, fra l'altro, la progressiva democratizzazione della società palestinese. Il regolare svolgimento del recente processo elettorale e una più razionale attribuzione di competenze tra i diversi poteri pubblici sono stati fra i frutti più importanti di questo sforzo.

Le elezioni parlamentari del gennaio 2006 sono state vinte da Hamas, un gruppo politico armato di ispirazione islamica che non riconosce Israele né gli accordi di Oslo e sostiene la legittimità della resistenza armata contro l'occupante, giustificando anche l'impiego di kamikaze (cui ha fatto largo ricorso). Hamas è considerata un'organizzazione terroristica tanto dagli americani quanto dagli europei.

Stati Uniti ed Unione europea hanno ritenuto di interrompere la collaborazione con l'Anp e non sono disposti a riprenderla finché Hamas non avrà accettato alcuni dei principi fondamentali su cui si basa il processo di pace: riconoscimento di Israele e degli accordi pregressi e rinuncia alla violenza. Di fronte al rifiuto di Hamas di accogliere le loro richieste hanno deciso la sospensione degli aiuti all'Autorità palestinese.

La Banca mondiale stima che, senza i finanziamenti dall'estero, l'Anp andrà presto incontro alla bancarotta. Il deterioramento della situazione economica potrebbe alimentare la rivalità tra fazioni politiche ed avere quindi serie ripercussioni sul fronte della sicurezza.

Usa ed Ue hanno assicurato che l'assistenza umanitaria – che non passa per le mani dell'Anp – o rimarrà inalterata o verrà incrementata. Hanno anche discusso la possibilità di canalizzare gli aiuti attraverso il presidente dell'Anp, il leader moderato di Fatah Mahmoud Abbas, invece che attraverso i normali canali governativi. Queste opzioni presentano però numerose difficoltà tecnico-pratiche e rischiano di compromettere alcuni dei buoni risultati ottenuti in passato nel campo dell'*institution-building*.

Il taglio dei fondi espone gli Usa e l'Ue alla critica – molto diffusa nel mondo arabo – di applicare due pesi e due misure quando si tratta del conflitto israelo-palestinese e compromette agli occhi dei palestinesi la credibilità delle politiche occidentali di promozione della democrazia. Esso pertanto rischia di rafforzare, e non indebolire, il consenso popolare di cui gode Hamas.

---

\* L'autore è ricercatore presso l'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma.

## INDICE

### **1. Introduzione**

### **2. *L'assistenza internazionale ai palestinesi prima della vittoria di Hamas***

- 2.1. Le fonti di finanziamento dell'Anp
- 2.2. Gli strumenti dell'assistenza internazionale
- 2.3. L'assistenza fornita dall'Unione europea
- 2.4. L'assistenza fornita dagli Stati Uniti

### **3. *L'assistenza internazionale ai palestinesi dopo la vittoria di Hamas***

- 3.1. La reazione della comunità internazionale alla vittoria di Hamas
- 3.2. Le implicazioni della sospensione degli aiuti
- 3.3. Gli obiettivi della sospensione degli aiuti
- 3.4. I rischi della sospensione degli aiuti

### **4. Conclusioni**

## APPENDICI

Appendice A – Dati statistici di base

Appendice B – L'assistenza estera all'Anp 1994-2005

## MAPPE GEOGRAFICHE

Striscia di Gaza

Cisgiordania

# L'ASSISTENZA EUROPEA E AMERICANA ALL'AUTORITÀ NAZIONALE PALESTINESE

## stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di Hammas

di Riccardo Alcaro

### 1. Introduzione

Questo studio si propone due scopi. In primo luogo, intende dare una panoramica generale sul sistema di assistenza finanziaria fornita dalla comunità internazionale all'Autorità nazionale palestinese (Anp), tentando di chiarire quali siano i settori di intervento e i soggetti coinvolti. A questo proposito, è opportuno anticipare che la complessità e la varietà dei numerosissimi meccanismi di finanziamento, nonché l'inaccuratezza di alcune fonti, impediscono di fornire dati chiari e certi. Si è tentato, dove possibile, di confrontare dati di fonti diverse e di fornire possibili spiegazioni per le differenze.

In secondo luogo, il presente lavoro illustra la reazione della comunità internazionale alla vittoria elettorale di Hamas, concentrandosi essenzialmente su Stati Uniti e Unione europea, e ne discute obiettivi, implicazioni e rischi.

### 2. L'assistenza internazionale ai palestinesi prima della vittoria di Hamas

Dallo scoppio della seconda *intifada* o *intifada al-Aqsa*, tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre 2000, le condizioni economiche dei territori amministrati dall'Autorità nazionale palestinese – Cisgiordania e Striscia di Gaza – si sono deteriorate in misura sostanziale. La lieve ripresa avviata nel 2003 non ha inciso su un'economia che tra il 2000 e il 2002 è andata incontro ad un vero e proprio tracollo – in questi tre anni il Pil (stimato) palestinese si è contratto del 5, del 35 e del 25 per cento. Secondo le stime della Banca mondiale, nel 2005 il reddito pro capite dei palestinesi era inferiore del 31 per cento a quello del 1999<sup>1</sup>. Senza aiuti internazionali, i palestinesi non avrebbero potuto – e non potrebbero tuttora – far fronte a questa situazione di continua emergenza.

#### 2.1. Le fonti di finanziamento dell'Anp

L'Anp spende molto di più di quanto incassa. Nel 2005 le uscite si sono aggirate intorno a 1,8 miliardi di dollari, mentre le entrate non hanno superato il miliardo. Sulle casse pubbliche pesano in modo considerevole i salari e i costi correlati dei 174 mila impiegati pubblici, un quarto dei quali impiegati in diversi corpi di sicurezza.

L'Anp può contare su fonti di finanziamento di diversa origine:

---

<sup>1</sup> Cfr. World Bank, *Economic Update and Potential Outlook*, 15 marzo 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/EconomicUpdateMar1506.pdf>.

- le *entrate fiscali* interne;
- i *ricavi doganali* e l'*Iva* che Israele riscuote per conto dell'Anp;
- gli *aiuti esteri*.

Secondo i dati del ministero delle Finanze dell'Anp<sup>2</sup>, le *entrate fiscali* raccolte in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza corrispondono al momento al 18 per cento del bilancio e sono pertanto ampiamente al di sotto delle minime esigenze di spesa. Circa il 30 per cento delle spese è coperto dai *ricavi doganali* e dall'*Iva* sulle merci dirette nei Territori palestinesi che vengono riscossi dal governo israeliano a nome dell'Anp e trasferite ai palestinesi con cadenza mensile<sup>3</sup>. La parte restante – quindi più del 50 per cento – del bilancio annuale è finanziata direttamente dalla comunità dei donatori, che comprende tanto singoli stati quanto organizzazioni internazionali o agenzie correlate.

Nel riportare i dati del ministero delle Finanze palestinese è opportuno osservare una certa cautela. Misurare con precisione le entrate dell'Anp, così come stabilire l'ammontare e la destinazione degli aiuti stranieri, è molto difficile. La prima ragione di ciò è l'incapacità delle autorità palestinesi di rendicontare adeguatamente le entrate e le rispettive fonti. Dai dati riportati sopra, per esempio, risulta che l'assistenza straniera coprirebbe più della metà delle entrate dell'Anp. Tuttavia, confrontando questi dati con quelli della Banca mondiale, emerge che ciò è vero solo se ai fondi trasferiti dai donatori direttamente alle casse dell'Anp (per pagare salari e utenze) si aggiunge la quota di finanziamenti stranieri destinati all'aiuto allo sviluppo, che abbraccia aree di intervento che vanno dall'assistenza tecnica (giudiziaria, amministrativa ecc.) allo sviluppo delle infrastrutture<sup>4</sup>.

Ulteriori difficoltà derivano dal fatto che i donatori erogano i loro aiuti attraverso una vasta (e complicata) gamma di meccanismi bilaterali e multilaterali, e che inoltre parte dei finanziamenti non vengono trasferiti all'Anp, bensì destinati alla rete di agenzie pubbliche e private che si occupano di aiuto umanitario o d'emergenza. Quest'ultima quota non può essere fatta rientrare nell'assistenza all'Anp (cfr. *infra*).

## 2.2. *Gli strumenti dell'assistenza internazionale*

L'assistenza fornita ai palestinesi dalla comunità internazionale dei donatori si divide tradizionalmente in tre rami:

- i *contributi al bilancio* dell'Anp;
- l'*aiuto allo sviluppo*;
- l'*assistenza umanitaria e d'emergenza*.

I contributi al bilancio e l'aiuto allo sviluppo vengono forniti direttamente all'Anp oppure a organi intermedi che lavorano a stretto contatto con le autorità palestinesi. L'assistenza umanitaria e d'emergenza viene invece prestata essenzialmente da agenzie separate delle Nazioni Unite oppure da organizzazioni non governative che operano sul terreno.

<sup>2</sup> Autorità nazionale palestinese, ministero delle Finanze, *Budget Press Release*, 16 marzo 2005, [www.mof.gov.ps/english/press%20release.asp](http://www.mof.gov.ps/english/press%20release.asp).

<sup>3</sup> Questo meccanismo di riscossione e trasferimento è contemplato dal Protocollo sulle relazioni economiche tra il governo di Israele e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina, noto anche come il protocollo di Parigi, firmato nell'aprile 1994.

<sup>4</sup> Cfr. World Bank, *Economic Update and Potential Outlook*, cit.

L'assistenza all'Anp – quindi primo e secondo ramo – riflette l'impegno assunto dalla comunità internazionale a promuovere le condizioni politiche ed economiche, nonché le fondamenta istituzionali, per la fondazione di uno stato palestinese autosufficiente. Essa è parte integrante di quello che si potrebbe chiamare lo 'spirito di Oslo' e data dalla creazione dell'Anp.

Già nel 1993 la comunità dei donatori ha istituito il *Comitato di collegamento ad hoc* (Ad Hoc Liaison Committee, Ahlc), a cui è affidato il coordinamento politico degli aiuti<sup>5</sup>. Esso promuove anche il dialogo con gli israeliani ed è il referente dell'inviato speciale del Quartetto (Usa, Ue, Russia e Onu) che ha stilato la *Roadmap*<sup>6</sup>. Il coordinamento sul campo, sia a livello politico che operativo, è affidato ad un altro organismo ad hoc, il *Comitato locale di coordinamento degli aiuti* (Local Aid Coordination Committee, Lacc)<sup>7</sup>.

Questi meccanismi di coordinamento politico e operativo servono essenzialmente a individuare assieme alle autorità palestinesi le iniziative di maggiore urgenza o rilevanza e ad indirizzare l'azione bilaterale o multilaterale dei donatori.

Il *sostegno al bilancio* dell'Anp – primo ramo della cooperazione – si sviluppa prevalentemente su un piano bilaterale. I singoli donatori (inclusa l'Unione europea) elaborano autonomamente programmi di cooperazione, in conformità agli indirizzi generali delle loro politiche regionali verso il Medio Oriente (cfr. §§ 2.3 e 2.4).

Nell'*aiuto allo sviluppo*, invece, che va dall'*institution-building* all'assistenza amministrativa e giudiziaria fino allo sviluppo delle infrastrutture, giocano un ruolo sostanziale organismi multilaterali come la **Banca mondiale**, presso cui nel 1993 è stato istituito un *Fondo fiduciario per Gaza e la Cisgiordania*<sup>8</sup>. Attraverso la gestione del fondo, la Banca mondiale assolve anche alla fondamentale funzione di monitoraggio

---

<sup>5</sup> I membri del Comitato di collegamento ad hoc sono: Arabia Saudita, Banca mondiale, Canada, Giappone, Norvegia, Russia, Stati Uniti ed Unione europea. Anp. Egitto, Giordania, Israele, Nazioni Unite e Tunisia sono membri associati. Le Nazioni Unite sono rappresentate dal Coordinatore speciale per il processo di pace in Medio Oriente (UN Special Coordinator for the Middle East peace process, Unesco). Il comitato è presieduto dalla Norvegia. Il segretariato è istituito presso la Banca mondiale (cfr. [www.lacc.ps/Donor\\_Co-ordination/adhoc/](http://www.lacc.ps/Donor_Co-ordination/adhoc/)). L'ultimo incontro dell'Ahlc risale a dicembre 2005.

<sup>6</sup> L'inviato speciale del Quartetto è James Wolfensohn, ex presidente della Banca mondiale.

<sup>7</sup> Il Comitato locale di coordinamento degli aiuti raccoglie i rappresentanti di tutti i donatori operanti nei Territori palestinesi sia a livello bilaterale sia a livello multilaterale, nonché i rappresentanti dell'Anp. La presidenza è affidata alla Norvegia in cooperazione con Unesco e la Banca mondiale (cfr. [www.lacc.ps/](http://www.lacc.ps/)).

<sup>8</sup> Il Fondo fiduciario per Gaza e la Cisgiordania (Trust Fund for Gaza and the West Bank) è stato istituito nel 1993 per aggirare gli impedimenti legali che ostacolavano la concessione di credito da parte della Banca mondiale a beneficio di entità non statali come i Territori palestinesi (la Banca, infatti, può concedere prestiti solo ai propri membri). Al momento, il fondo è impiegato per il finanziamento di tredici progetti, sia nell'area dello sviluppo delle infrastrutture (gestione dell'acqua, delle reti elettriche, dei rifiuti, dei servizi municipali), sia nell'area dello sviluppo della società civile (istruzione, ong), sia nell'area dell'assistenza amministrativa. In cantiere c'è anche un progetto di assistenza alla gestione delle finanze pubbliche e uno sulla riforma del sistema pensionistico (cfr. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/WESTBANKGAZAEXTN/0,,menuPK:294372~pagePK:141132~piPK:141121~theSitePK:294365,00.html>).

dell'evoluzione delle condizioni socio-economiche palestinesi, di supervisione dell'impatto delle iniziative di assistenza e di raccomandazione di correttivi o nuove misure da adottare<sup>9</sup>.

L'*assistenza umanitaria e d'emergenza* – terzo ramo – si distingue dalle altre perché non coinvolge direttamente l'Autorità palestinese, bensì la rete di agenzie pubbliche e private che operano sul territorio in modo indipendente. Il principale attore in quest'ambito è la United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (**Unrwa**), un'agenzia delle Nazioni Unite istituita subito dopo il primo conflitto arabo-israeliano (1947-48) che gestisce una serie di programmi di assistenza per i milioni di rifugiati palestinesi nei Territori e in Giordania, Libano e Siria. L'Unrwa fornisce servizi d'assistenza in diversi settori – sanità, servizi sociali, istruzione – in 59 campi che ospitano circa 1,3 milioni di profughi<sup>10</sup>. Altre agenzie della famiglia Onu affiancano l'Unrwa nell'assistenza umanitaria ai palestinesi: Undp<sup>11</sup>, Unocha Opt<sup>12</sup>, Unicef<sup>13</sup> e Unfpa<sup>14</sup>. In aggiunta, una moltitudine di organizzazioni non governative contribuiscono all'alleviamento delle precarie condizioni di vita dei palestinesi.

Secondo le stime della Palestinian Academy Society for the Study of International Affairs (Passia), tra il 1994 (quando fu istituita l'Anp) e l'ottobre 2005 l'impegno finanziario *promesso* dalla comunità internazionale a supporto dei palestinesi ammontava a sei miliardi di dollari, mentre la somma *effettivamente allocata* per lo stesso periodo è al di sotto dei cinque miliardi di dollari (\$ 4.677.626.670). I maggiori contribuenti sono stati l'Unione europea e i suoi membri e gli Stati Uniti (cfr. §§ 2.3 e 2.4), seguiti dagli stati arabi (in testa l'Arabia Saudita) e gli organismi multilaterali (soprattutto la Banca mondiale)<sup>15</sup>.

La Banca mondiale riferisce che nel 2005 l'ammontare degli aiuti stranieri è stato pari a 1,3 miliardi di dollari, circa il 27 per cento dei quali (\$ 350 milioni) sotto forma di contributi diretti al bilancio dell'Anp; il 35 per cento (\$ 450 milioni) destinati all'aiuto allo sviluppo; e il 38 per cento (\$ 500 milioni) devoluti in aiuti umanitari e d'emergenza<sup>16</sup>.

Confrontando i dati del Passia con quelli della Banca mondiale, emerge una tendenza fortemente irregolare nell'erogazione di fondi da parte dei donatori, visto che più del 90 per cento dei fondi sarebbe stato sborsato tra il 2000 e il 2005. È possibile pertanto che la stima del Passia riportata

---

<sup>9</sup> Nel dicembre 2005 la Banca mondiale ha presentato al Comitato di collegamento ad hoc il primo rapporto integrale sullo stato dell'economia palestinese (World Bank Group for Gaza and the West Bank, *The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery. Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee # 1*, dicembre 2005, <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Data/20751555/EMR.pdf>). La Banca mondiale produce periodicamente dei brevi aggiornamenti (l'ultimo, risalente al 15 marzo 2006, è citato alla nota 1). In aggiunta, emette regolarmente un *Country brief* dove viene fatto il punto della situazione circa le attività promosse o da promuovere dalla Banca.

<sup>10</sup> Cfr. [www.un.org/unrwa/](http://www.un.org/unrwa/).

<sup>11</sup> United Nations Development Program.

<sup>12</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in the Occupied Palestinian Territories.

<sup>13</sup> United Nations Children's Fund.

<sup>14</sup> United Nations Population Fund.

<sup>15</sup> Citato in Miftah (Iniziativa palestinese per la promozione del dialogo globale e della democrazia), *The Palestinian National Authority's Sources of Funding*, Miftah Factsheet, febbraio 2006, [www.miftah.org/Display.cfm?DocId=9593&CategoryId=4](http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=9593&CategoryId=4).

<sup>16</sup> Cfr. World Bank, *Economic Update and Potential Outlook*, cit.

sopra di circa cinque miliardi di dollari di aiuti in dieci anni sia più bassa del dato reale. Il dato certo, però, è che negli ultimi cinque anni si è registrato un aumento vertiginoso degli aiuti esteri ai palestinesi.

### 2.3 L'assistenza fornita dall'Unione europea<sup>17</sup>

L'Unione europea inquadra l'assistenza alla popolazione palestinese in due settori distinti: l'assistenza umanitaria e, conformemente agli obiettivi della *Roadmap*, il sostegno alle istituzioni palestinesi. Modalità e quantità dell'assistenza all'Anp dipendono largamente dagli sviluppi del conflitto israelo-palestinese, mentre l'assistenza umanitaria segue una logica separata.

Nell'ottobre 2005 la Commissione europea ha indicato come priorità della politica dell'Ue verso l'Anp la promozione dell'*autosufficienza politica* e di quella *economica*. Il quadro di riferimento dell'azione europea è la *Roadmap*, il piano di pace che contempla la coesistenza pacifica tra Israele e uno stato palestinese indipendente (ciò presuppone che anche le questioni più sensibili, come lo status di Gerusalemme Est e il destino dei rifugiati, debbano essere affrontate in un'ottica più ampia di quella legata alle emergenze umanitarie)<sup>18</sup>.

I principali strumenti di attuazione delle politiche dell'Ue riguardo all'Anp sono l'accordo di associazione e il programma di assistenza finanziaria della Commissione.

**L'accordo di associazione ad interim per la cooperazione e il commercio** tra la Comunità europea e l'Olp (a beneficio dell'Anp)<sup>19</sup>, in vigore dal primo luglio 1997, è mirato all'incremento degli scambi commerciali. L'accordo prevede periodici incontri tra le autorità europee e palestinesi per discutere le politiche macroeconomiche, di bilancio, monetarie, commerciali e finanziarie. Esso ha pertanto un'impronta prevalentemente economica, ma serve – o dovrebbe servire – uno scopo politico: quello di favorire la risoluzione del conflitto israelo-palestinese rafforzando economia e istituzioni palestinesi. Il trattato ha anche istituito un forum istituzionale di consultazione politica ed economica, il Comitato congiunto per il commercio e la cooperazione tra l'Ue (rappresentata dalla Commissione) e l'Anp. Il comitato, che avrebbe dovuto incontrarsi una volta l'anno, si è riunito solo tre volte, nel maggio 2000, nel giugno 2003 e nel maggio 2005.

---

<sup>17</sup> Informazioni dettagliate sull'assistenza dell'Unione europea ai palestinesi sono disponibili sul sito web della Commissione europea (cfr. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gaza/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/intro/index.htm)). Si veda anche il sito della delegazione della Commissione presso l'Anp ([www.delwbg.cec.eu.int/](http://www.delwbg.cec.eu.int/)).

<sup>18</sup> Cfr. Commissione europea, *EU-Palestinian cooperation beyond disengagement – towards a two-state solution*, COM (2005) 458 definitivo, 5 ottobre 2005.

<sup>19</sup> Nel 1995 il Consiglio europeo decise di inserire la neonata Autorità nazionale palestinese nel Partenariato euro-mediterraneo (noto anche come Processo di Barcellona), l'iniziativa di cooperazione a tutto campo che l'Ue indirizzò verso i paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Il grande *bargain* prevedeva un doppio livello di cooperazione: a livello multilaterale con l'istituzione di forum di consultazione; a livello bilaterale con la firma tra l'Unione (più precisamente, la Comunità) e i singoli partner di trattati internazionali, detti 'accordi di associazione euro-mediterranei'. Poiché l'Anp non è uno stato, l'accordo è limitato in estensione e durata (è ad interim in attesa di venire sostituito da un trattato tra l'Ue e lo stato di Palestina). Il testo dell'accordo è accessibile in rete anche in italiano (cfr. [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716\(01\):IT:HTML](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716(01):IT:HTML)).

Sulla base dell'accordo di associazione è stato anche impostato il *piano d'azione* concordato dall'Ue e dall'Anp a fine 2004 nel quadro della Politica europea di vicinato (Pev) dell'Unione, un'iniziativa che tenta di rilanciare la cooperazione bilaterale con i paesi vicini dell'Ue (compresi quindi quelli mediterranei). Il piano d'azione è un'intesa tecnico-politica – non giuridicamente vincolante – che, nelle intenzioni, dovrebbe permettere di affrontare in modo più agevole le questioni prioritarie<sup>20</sup>.

I fondi per l'attuazione dei progetti di cooperazione contemplati dall'accordo di associazione e dal piano d'azione vengono attinti dallo strumento finanziario istituito dall'Unione a beneficio dei membri del Partenariato euro-mediterraneo, il programma *Meda*<sup>21</sup>.

Lo scoppio della seconda *intifada* ha complicato l'attuazione dell'accordo di associazione e il lavoro del Comitato congiunto e più in generale ha costretto la Commissione a ripensare il sistema di assistenza dell'Ue all'Anp.

L'instabilità politica e le continue emergenze hanno limitato la portata della programmazione progettuale e finanziaria, passata da un regime pluriennale a uno annuale.

I fondi destinati all'Anp sono aumentati in modo considerevole in conseguenza del collasso economico dei Territori e dell'incapacità tecnico-finanziaria delle autorità palestinesi di farvi fronte. Il grosso dei fondi è stato spostato da iniziative di lungo periodo, come l'*institution-building*, a misure ad hoc per far fronte alle urgenze più immediate. Tra giugno 2001 e la fine del 2002 una parte considerevole dei fondi è servita a finanziare direttamente la spesa pubblica dell'Anp (salari, contributi sociali, utenze, ecc.), a causa della sospensione da parte del governo israeliano del regolare trasferimento dei ricavi doganali e dell'Iva riscossi per conto dell'Anp. Dopo che Israele ha ripristinato il trasferimento dei ricavi fiscali palestinesi, la situazione è andata lentamente migliorando e l'assistenza Ue si è potuta riequilibrare tra i diversi obiettivi.

**Il programma di assistenza all'Anp della Commissione europea** è responsabilità della Direzione generale della Commissione per le Relazioni esterne (*Relex*), che individua le priorità e fa una stima delle risorse necessarie. L'Ufficio per la Cooperazione allo sviluppo (*Aidco*) redige i piani e gestisce i progetti. L'aiuto umanitario è di competenza invece dell'Ufficio per l'assistenza umanitaria (*Echo*).

La Commissione ha sempre tentato di vincolare l'erogazione degli aiuti Ue a concrete iniziative di riforma da parte dell'Anp.

Il Fondo monetario internazionale (Fmi) ha certificato che la condizionalità imposta dall'Ue ha effettivamente conseguito dei risultati positivi nella *gestione delle finanze pubbliche*, favorendo il trasferimento di diverse competenze dalla presidenza al ministero delle Finanze e contribuendo al miglioramento dell'amministrazione finanziaria in termini di controllo, responsabilità e trasparenza. La Commissione fornisce anche assistenza tecnica al servizio di revisione interna del ministero delle Finanze palestinese. Inoltre è la principale finanziatrice del Fondo fiduciario per la riforma della gestione delle finanze pubbliche (Public Finance Management

---

<sup>20</sup> Il testo integrale del piano d'azione Pev Ue-Anp è disponibile in rete (cfr. [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action\\_plans/pa\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/pa_enp_ap_final_en.pdf)).

<sup>21</sup> Informazioni dettagliate sul programma Meda sono disponibili in rete presso il sito web [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euomed/meda.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/meda.htm).

Reform Trust Fund), un progetto di assistenza lanciato – ma non ancora avviato – dalla Banca mondiale.

Un altro campo in cui l'*expertise* della burocrazia europea è stato messo al servizio delle autorità palestinesi sono gli *affari giudiziari*. L'adozione del *diritto fondamentale* – una sorta di testo costituzionale – da parte dell'Anp, così come la riforma del sistema giudiziario che ha incrementato i margini di autonomia dei tribunali, si devono in larga parte alle pressioni e alla diplomazia europee. Un programma di assistenza giudiziaria, per cui sono stati stanziati sette milioni di euro, è attivo dal 2003.

L'Unione europea ha giocato un ruolo fondamentale nella gestione del *processo elettorale* che ha interessato l'Autorità palestinese dal gennaio 2005 (elezioni presidenziali) al gennaio 2006 (elezioni parlamentari). L'Ue ha contribuito all'istituzione della Commissione elettorale centrale dell'Anp, di cui è anche la principale finanziatrice, e ha inviato una missione di osservazione per vigilare sulla regolarità del voto.

Una moltitudine di altre iniziative in diversi campi – dall'*institution-building* ai servizi pubblici e le infrastrutture, dall'istruzione allo sviluppo del settore privato – sono state avviate e portate avanti dalla Commissione europea, che ha consolidato nel tempo la sua posizione di principale singolo donatore estero dell'Anp.

La Commissione si è servita della supervisione dell'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (Olaf) per prevenire che i fondi sborsati siano impiegati per finanziare azioni armate o misure correlate. Finora né le verifiche di Olaf, né quelle di altri meccanismi di vigilanza dell'Ue o delle istituzioni finanziarie internazionali hanno riscontrato prove di un uso improprio dei fondi Ue. Tuttavia, sospetti e pressioni politiche hanno portato la Commissione a irrigidire i criteri di esborso: dall'aprile 2003 i trasferimenti di denaro possono avere luogo solo se vengono soddisfatte alcune condizioni (come, per es., la presentazione delle fatture delle bollette delle utenze).

L'Unione europea e i suoi membri sono di gran lunga i primi finanziatori dell'Autorità nazionale palestinese. La Commissione ha calcolato che, tra il 1994 e il 2002, la Comunità europea ha trasferito all'Anp, in prestiti e donazioni, circa un miliardo di euro, a cui vanno aggiunti cinquecento milioni dati a Unrwa e gli aiuti forniti su base bilaterale dai singoli stati membri – la somma di questi ultimi sarebbe pari a circa due miliardi e mezzo di euro. Tra il 1994 e il 2002, quindi, l'Ue e i suoi membri avrebbero finanziato l'assistenza internazionale ai palestinesi per un ammontare di circa quattro miliardi di euro. Bisogna tenere a mente che si tratta di fondi promessi – non tutti cioè sono stati effettivamente versati<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Anche tenendo conto di questa differenza, però, è difficile far combaciare questi dati con quelli offerti dal Passia – che stimavano tutti gli aiuti internazionali dal 1994 al 2005 (non al 2002) in una somma di circa sei miliardi di dollari (cfr. § 2.2). Confrontando le stime del Passia con quelle della Commissione, risulta che il dato relativo ai fondi sborsati dalla Comunità europea è omogeneo: la Commissione parla di circa un miliardo di euro tra il '94 e il 2002, il Passia di 1,172 miliardi di dollari tra il '94 e il 2005. La differenza si annida probabilmente nei fondi sborsati su base bilaterale dai singoli membri dell'Ue, su cui è più difficile condurre una ricognizione adeguata (non tutti i meccanismi di assistenza sono trasparenti ed è possibile che i singoli stati dell'Ue, nel rendere note le cifre, continuo anche i fondi trasferiti ai palestinesi attraverso l'Ue stessa o altri organi multilaterali, così che le

Nel 2005 la Commissione ha destinato in aiuti ai palestinesi circa 279 milioni di euro del bilancio comunitario, così suddivisi:

- €192 milioni per le priorità di maggiore urgenza (€122 milioni in *aiuti umanitari*, €70 milioni nel *finanziamento della spesa pubblica* dell'Anp);
- €40 milioni per il finanziamento del *sistema infrastrutturale*;
- €12 milioni per l'*institution-building*;
- €35 milioni per i *servizi sociali* (essenzialmente istruzione e sanità).

#### 2.4 L'assistenza fornita dagli Stati Uniti<sup>23</sup>

Gli Stati Uniti forniscono aiuti ai palestinesi essenzialmente attraverso l'agenzia federale per l'aiuto allo sviluppo (**Usaid**). Alternativamente, finanziano organizzazioni non governative operanti in loco. Eccezionalmente e dietro richiesta del presidente Usa al Congresso, trasferiscono fondi direttamente all'Autorità nazionale palestinese (è avvenuto solo quattro volte, l'ultima nel 2005).

I finanziamenti americani, rispetto a quelli europei, sono soggetti a vincoli restrittivi più rigidi. Ogni esborso di fondi deve essere approvato dal Congresso, la massima autorità in questioni di bilancio negli Stati Uniti. Nel tempo il Congresso ha varato leggi particolarmente restrittive circa l'impiego di fondi per assistere i palestinesi, e in particolare le autorità pubbliche (come detto, trasferimenti diretti all'Anp sono possibili solo in via eccezionale), per paura di un loro possibile impiego in attività terroristiche. Questa estrema attenzione si spiega anche con considerazioni politiche. Di recente, per esempio, il Congresso ha stabilito di limitare l'assistenza alla Palestinian Broadcasting Corporation – un network radiotelevisivo che si proclama indipendente – perché accusata dal governo israeliano di incitare alla violenza anti-israeliana. Altre misure sono state varate in previsione o successivamente alla vittoria elettorale di Hamas (cfr. *infra*).

Secondo i dati di Usaid, dal 1993 a oggi gli Usa hanno allocato circa 1,7 miliardi di dollari<sup>24</sup> in aiuti ai palestinesi, l'80 per cento dei quali attraverso Usaid e il restante 20 per cento attraverso organizzazioni private. Non è chiaro tuttavia se si tratti della somma promessa o della somma effettivamente versata<sup>25</sup>.

Nell'anno fiscale 2005 (1 ottobre 2004-30 settembre 2005) il Congresso ha approvato il trasferimento di circa 275 milioni di dollari in aiuti ai palestinesi. La cifra costituisce un significativo incremento rispetto agli standard annuali, che dal 1994 oscillavano attorno ai 75 milioni. L'incremento è stato motivato con l'intenzione degli Stati Uniti di assistere i palestinesi nella transizione seguita al disimpegno israeliano dalla Striscia di Gaza. Il presidente Bush ha anche richiesto e ottenuto dal Congresso il trasferimento di cinquanta milioni di dollari all'Anp e ha approvato un contributo diretto alle casse dell'Anp di venti milioni. La tendenza a

---

stesse cifre rischiano di venire contate due volte). Un'altra possibilità, già ventilata, è che le cifre del Passia siano inferiori ai dati reali.

<sup>23</sup> Informazioni dettagliate sull'assistenza degli Usa ai palestinesi sono disponibili sul sito di Usaid, l'agenzia Usa per la cooperazione allo sviluppo: [http://www.usaid.gov/locations/asia\\_near\\_east/countries/wbgaza/westbank-gaza.html](http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/wbgaza/westbank-gaza.html). Si veda anche il sito della missione Usaid nei Territori palestinesi occupati: <http://www1.usaid.gov/wbg/index.htm>.

<sup>24</sup> La missione di Usaid nei Territori palestinesi parla di \$ 1,5 miliardi.

<sup>25</sup> I dati del Passia riferiscono di un effettivo esborso di \$ 778 milioni.

mantenere più elevato l'aiuto finanziario ai palestinesi si è mantenuta anche nell'anno fiscale 2006, anche se in misura ridotta: il Congresso ha infatti approvato lo stanziamento di centocinquanta milioni di dollari.

### **3. L'assistenza internazionale ai palestinesi dopo la vittoria di Hamas**

L'esito delle elezioni dei membri del Consiglio legislativo palestinese (Clp), l'organo assembleare che detiene il potere legislativo e vota la fiducia al governo, ha messo in grave imbarazzo la comunità internazionale dei donatori. 74 dei 132 seggi sono stati assegnati al gruppo politico armato di ispirazione religiosa Hamas (presentatosi con il nome di Lista per la riforma e il cambiamento), che figura nelle liste ufficiali delle organizzazioni terroristiche elaborate dagli Stati Uniti e dall'Unione europea. Fatah, il partito nazionalista che ha dominato la scena politica palestinese dagli anni sessanta in poi, è finita all'opposizione con 43 seggi.

Fondata tra la fine del 1987 e l'inizio del 1988, **Hamas**<sup>26</sup> rifiuta di riconoscere gli accordi di Oslo e lo stato di Israele e sostiene la legittimità della lotta armata anche contro obiettivi civili, giustificando la pratica sanguinaria dei kamikaze (cui ha fatto largo ricorso). Tra i palestinesi, però, Hamas si è conquistata la fama di una forza politica onesta (soprattutto a paragone con Fatah) e attivamente impegnata nel miglioramento delle condizioni di vita quotidiana della gente.

Nel corso della seconda *intifada* la popolarità di Hamas è cresciuta di pari passo con la perdita di prestigio di Fatah. Il favore che la popolazione palestinese accorda a Hamas è motivato dalla diffusa percezione della dirigenza di Fatah come un'oligarchia corrotta, nepotista e incapace di difendere gli interessi dei palestinesi; dall'azione di soccorso e cura sociale praticate da Hamas, anche nelle municipalità dove governa; dal fatto che Hamas sostiene pubblicamente quello che la totalità dei palestinesi pensa da anni, che cioè gli accordi di Oslo non hanno portato loro nessun beneficio concreto; dal fatto, infine, che Hamas non ha mai abbandonato la lotta contro l'occupante.

Hamas si è dimostrata nel tempo una forza politica sofisticata. La lotta armata – compreso l'uso dei kamikaze – è parte integrante di una strategia politica e non il frutto improvvisato di un gruppo di fanatici religiosi. Lentamente, ma progressivamente, Hamas si è inserita nel processo politico palestinese, nell'apparente intento di trasformarsi da organizzazione di soccorso e cura sociale e da milizia radicale in un soggetto politico in grado di indirizzare l'azione di governo<sup>27</sup>.

Dopo aver boicottato le elezioni presidenziali – dove sapeva di avere poche chance contro il candidato di Fatah, Mahmoud Abbas – Hamas ha raggiunto un accordo con Abbas stesso per un cessate il fuoco temporaneo nel marzo 2005 e per la sua partecipazione alle elezioni parlamentari.

La vittoria elettorale di Hamas ha destato clamore per le sue dimensioni, ma non è giunta inaspettata. Nei mesi precedenti al voto, infatti,

---

<sup>26</sup> *Harakat al-Muqawamah al-Islamiyyah*, Movimento di resistenza islamica. *Hamas* in arabo significa anche 'fervore' o 'zelo'.

<sup>27</sup> Cfr. International Crisis Group, *Enter Hamas: The Challenge of Political Integration*, Crisis Group Middle East Report N° 49, 18 gennaio 2006.

Hamas aveva ottenuto risultati molto positivi in diverse tornate elettorali locali, alle quali ha cominciato a prender parte dal 2004.

Le pressioni internazionali, che ammonivano sulle conseguenze di un coinvolgimento diretto di Hamas nel governo dell'Anp, hanno sortito l'effetto contrario, a testimonianza della perdita di credibilità della comunità internazionale presso l'opinione pubblica palestinese.

### 3.1. La reazione della comunità internazionale alla vittoria di Hamas

Il 30 gennaio 2006, all'indomani del trionfo elettorale di Hamas, i rappresentanti di Stati Uniti, Unione europea, Russia e Nazioni Unite – i membri del Quartetto che ha redatto la *Roadmap*, il piano di pace in diverse fasi che mira a creare le condizioni per la coesistenza pacifica di Israele e di uno stato palestinese indipendente in Terra Santa – si sono incontrati a Londra per stabilire una linea comune. Al termine dell'incontro, il Quartetto ha rilasciato una dichiarazione in cui ha rivolto al nuovo governo dell'Anp (allora ancora in formazione) l'invito ad adeguarsi a tre condizioni fondamentali:

- il riconoscimento del diritto all'esistenza dello stato di Israele;
- la rinuncia alla violenza;
- il rispetto degli accordi pregressi, compresa la *Roadmap*<sup>28</sup>.

Il nuovo governo palestinese, insediatosi a fine marzo e composto interamente da esponenti o affiliati di Hamas, si è dichiarato pronto a dialogare con la comunità internazionale, ma non alle condizioni poste dal Quartetto. In reazione, alcuni tra i principali membri della comunità internazionale – tra cui gli Usa e l'Ue – hanno optato per una strategia di isolamento.

Il governo di Israele ha confermato la decisione, già presa prima dell'insediamento dell'esecutivo a guida di Hamas, di sospendere il trasferimento dei ricavi doganali e dell'Iva che riscuote per conto dell'Anp. Ha inoltre irrigidito i controlli sulla circolazione di merci e persone nei Territori.

Gli Stati Uniti hanno bloccato i finanziamenti all'Anp e vietato ai loro funzionari ogni contatto con rappresentanti del nuovo governo. Tra la fine di gennaio e l'inizio di febbraio la Camera dei Rappresentanti Usa ha cominciato a lavorare ad un *Palestinian Anti-Terrorism Act 2006*, in cui si chiede al presidente di certificare, prima di concedere aiuti, che l'Anp non sia guidata da un'organizzazione terroristica e che al contrario impedisca a chiunque abbia sospetti legami con attività terroristiche l'accesso a incarichi di sicurezza, ad arrestare i sospetti terroristi, a confiscare le loro armi e a censurare la retorica anti-israeliana nei media palestinesi<sup>29</sup>. Il governo americano non ha messo in discussione l'aiuto umanitario fornito ad

<sup>28</sup> La dichiarazione del Quartetto del 30 gennaio 2006 è disponibile in rete: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/declarations/88201.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/88201.pdf)

<sup>29</sup> La bozza di legge è disponibile in rete, presso il sito web <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c109:1:/temp/~c109i62S7f:e0>. Il Congresso aveva già in precedenza vincolato l'assistenza americana allo stato palestinese contemplato dalla *Roadmap* alla certificazione da parte del segretario di Stato Usa della regolare elezione democratica del governo, del suo impegno alla pacifica coesistenza con Israele e dell'adozione di misure appropriate di contrasto al terrorismo (cfr. Jeremy M. Sharp, *U.S. Aid to the Palestinians*, CRS Report for Congress, 2 febbraio 2006, <http://fpc.state.gov/documents/organization/60396.pdf>).

organizzazioni non governative o ad agenzie internazionali che operano separatamente dalle autorità palestinesi.

L'Unione europea ha deciso la sospensione dei finanziamenti all'Anp e il mantenimento, e presumibilmente l'incremento, della quota di aiuti destinata all'assistenza umanitaria e d'emergenza<sup>30</sup>. Il Consiglio dei ministri ha nel contempo invitato il governo israeliano a trasferire i ricavi fiscali dovuti ai palestinesi e al rispetto dell'accordo sul movimento e l'accesso firmato lo scorso autunno (si tratta di un accordo volto a facilitare il passaggio di merci e persone tra la Cisgiordania e la Striscia di Gaza che è stato promosso dall'inviato speciale del Quartetto Wolfensohn e patrocinato dal segretario di Stato Usa Condoleezza Rice)<sup>31</sup>.

La Russia ha preferito adottare un atteggiamento più morbido, arrivando anche ad invitare rappresentanti di Hamas a Mosca per colloqui esplorativi, una mossa che si è attirata le critiche degli Stati Uniti ma che ha destato interesse in Europa, soprattutto in Francia. Il Cremlino ha comunque ribadito la sua adesione alle tre condizioni concordate con gli altri membri del Quartetto.

Diversi stati arabi hanno annunciato di volere incrementare gli aiuti all'Autorità palestinese per evitarne il collasso finanziario. L'Arabia Saudita e il Qatar hanno promesso di incrementare gli aiuti. Anche l'Iran, nel mezzo della sua controversia con America ed Europa riguardo al suo programma nucleare, ha dichiarato di voler venire in soccorso dell'Anp.

### *3.2. Le implicazioni della sospensione degli aiuti*

L'ufficio per Gaza e la Cisgiordania della Banca mondiale ha tracciato il quadro delle misure internazionali di maggiore impatto sulla sostenibilità economica dell'Anp.

Il governo di Israele esercita forti pressioni sulle autorità palestinesi essenzialmente in tre modi: 1) bloccando il già menzionato trasferimento dei ricavi doganali e dell'Iva dovuti ai palestinesi (escludendo l'assistenza estera, si tratta di due terzi circa delle entrate dell'Anp); 2) riducendo la circolazione transfrontaliera delle merci (importazioni ed esportazioni equivalgono all'83 per cento del Pil palestinese); 3) riducendo il flusso di lavoratori dai Territori in Israele (fino alle elezioni, i palestinesi che andavano a lavorare in Israele erano circa 25-30 mila, esclusi i residenti a Gerusalemme Est; il governo israeliano ha comunque già deciso di ridurre a zero il numero dei palestinesi dei Territori con permesso di lavoro in Israele).

La comunità internazionale ha chiuso i rubinetti degli aiuti, ribadendo nel contempo che l'arresto non interessa gli aiuti umanitari. Tuttavia, la Banca mondiale ammonisce che i finanziamenti all'Anp servono essenzialmente all'erogazione di servizi pubblici primari, senza i quali le condizioni materiali di vita peggiorerebbero sensibilmente; che è molto complicato innalzare rapidamente il livello di aiuti umanitari e

---

<sup>30</sup> Il Consiglio dell'Ue non si è opposto all'esborso di centoventi milioni di euro che la Commissione aveva bloccato a fine 2005 a causa del mancato rispetto da parte palestinese di alcune condizioni. Solo una piccola parte di questa cifra, 17,5 milioni di euro, è destinata alle casse dell'Anp, ma il provvedimento è giustificato dal fatto che il finanziamento era stato promesso prima dell'insediamento del governo di Hamas (cfr. *Bulletin Quotidien Europe N. 9171*, 11 aprile 2006).

<sup>31</sup> Conclusioni del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne – Relazioni esterne del 10-11 aprile 2006.

d'emergenza, se questi ultimi vanno sottoposti a rigide misure di vigilanza per evitare che passino per le mani delle autorità pubbliche (soprattutto quelle locali); che il mantenimento delle condizioni materiali di vita dei palestinesi non può essere separato dall'erogazione regolare dei salari pubblici.

La Banca ha calcolato che l'adozione combinata di tutte queste misure comporterebbe la contrazione del reddito pro capite palestinese del 2006 di 27 punti percentuali, l'esplosione della disoccupazione (dal 23,4 per cento al 39,6) e all'inabissamento del 67 per cento della popolazione sotto la soglia della povertà (oggi è il 44 per cento). Nel 2008, se il trend dovesse mantenersi costante, la disoccupazione salirebbe al 47 per cento, la quota di popolazione sotto la soglia della povertà al 74 e la riduzione cumulata del reddito pro capite rispetto al 1999 toccherebbe il 55 per cento<sup>32</sup>.

Considerando il grado di incidenza dell'assistenza internazionale sulla funzionalità dell'amministrazione pubblica palestinese, in assenza di finanziamenti alternativi l'arresto del flusso di aiuti da parte di americani ed europei, nonché le misure restrittive adottate dal governo israeliano, porteranno in breve tempo al collasso finanziario dell'Anp.

L'arresto degli aiuti avrà ripercussioni molto forti sugli sviluppi politici interni all'Autorità nazionale palestinese. Nonostante non sia l'unica ragione dei disordini crescenti, l'intransigenza della comunità internazionale di fronte a Hamas, sommata alla mancata presentazione di una strategia alternativa credibile per i palestinesi, gioca un ruolo importante nel deterioramento della situazione.

In una lettera pubblicata sul *Washington Post* il 25 febbraio, l'inviato speciale del Quartetto, l'ex presidente della Banca mondiale James Wolfensohn, ammoniva sui rischi di un collasso finanziario dell'Anp prima ancora dell'insediamento del governo di Hamas: "In assenza di una strategia di coesione per far fronte ai bisogni primari della popolazione palestinese, ogni sforzo per promuovere l'*institution-building* e l'autosufficienza [economica] perverrà ad un arresto. [...] L'incapacità [dell'Anp] di fornire una leadership coordinata porterà a decisioni affrettate, mettendo a repentaglio un processo di democratizzazione di molti anni, e risulterà in una situazione in cui davvero non ci sarà nessun partner di pace"<sup>33</sup>.

Il dissesto finanziario non è l'unica minaccia alla sostenibilità dell'Autorità palestinese, che è nel mezzo di una grave *crisi istituzionale*. Fatah, dopo le elezioni ma prima dell'insediamento del nuovo parlamento, ha promosso una serie di leggi che riducono i poteri del governo e del primo ministro e aumentano quelli della presidenza<sup>34</sup>. Hamas ha contestato la validità di tali provvedimenti, e ha risposto con la creazione di un nuovo

---

<sup>32</sup> Cfr. World Bank, *Economic Update and Potential Outlook*, cit.

<sup>33</sup> Ufficio dell'inviato speciale per il disimpegno, *The Washington Post* (online), 28 febbraio 2006, [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/28/AR2006022800278.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/28/AR2006022800278.html).

<sup>34</sup> Queste misure comprendono: la creazione di una corte costituzionale di nomina presidenziale (l'approvazione parlamentare non è necessaria) con il potere di porre il veto sulle leggi del Consiglio legislativo palestinese, ma non sui decreti presidenziali, che violano il diritto fondamentale; l'istituzione di un segretario generale del Clp (e del suo vice) con competenze più ampie dell'ufficio di presidenza del Clp (verosimilmente destinato ad un esponente della maggioranza, quindi di Hamas); l'estensione dei poteri del presidente rispetto a quelli del governo su radio, tv e agenzie stampa; la promozione di affiliati di Fatah in posti chiave dell'amministrazione civile e nei servizi di sicurezza.

servizio di sicurezza guidato da uno dei suoi esponenti di spicco (contravvenendo al veto posto da Abbas).

Le aspre divisioni tra le principali forze politiche palestinesi rischiano di frammentare l'autorità pubblica e precipitare la popolazione in una guerra di fazioni. Fatah è divisa tra vecchia e nuova leadership e non sembra capace di mantenere il controllo sulla moltitudine di gruppi affiliati, in particolare su quelli armati. Scontri tra lealisti di Fatah e di Hamas si sono già registrati nella Striscia di Gaza (dove le condizioni sociali e di sicurezza sono molto peggiori e Hamas è più forte). Si è anche assistito ad un'intensificazione degli attacchi contro Israele.

In ultima analisi, è plausibile che il collasso politico-economico dell'Anp inneschi dinamiche di radicalizzazione delle forze politiche palestinesi, sia l'una contro l'altra sia nei confronti di Israele. Indirettamente, inoltre, il disfacimento dell'Autorità palestinese potrebbe avere implicazioni di sicurezza per l'intera regione mediorientale.

### 3.3. *Gli obiettivi della sospensione degli aiuti*

Il blocco degli aiuti da parte di americani ed europei sembra rispondere ad una doppia esigenza politica e strategica: da una parte, quella di non incrinare la loro credibilità interna manifestando piena disponibilità a cooperare con un'organizzazione che considerano terroristica e con cui non hanno contatti ufficiali; dall'altra, quella di investire Hamas della responsabilità diretta del taglio dei fondi esteri all'Anp.

L'individuazione delle tre condizioni del Quartetto è sembrata ai governi occidentali la via d'uscita più praticabile da una situazione politicamente scomoda. Apparentemente, americani ed europei hanno ritenuto di poter offrire a Hamas, ora alla guida di un governo che essi riconoscono (e che hanno contribuito a creare a Oslo), un'apertura di credito limitata, vincolata com'è alle condizioni del Quartetto. Minacciando il taglio dei fondi gli Usa e l'Ue hanno inteso indurre Hamas a moderare le sue posizioni e favorire la sua trasformazione da gruppo radicale in forza politica – più o meno come sta avvenendo per Hezbollah in Libano<sup>35</sup>.

Gli Stati Uniti, come accennato in precedenza, hanno optato per un atteggiamento di rigida intransigenza. Oltre al blocco degli aiuti – l'amministrazione Bush ha anche richiesto indietro all'Anp cinquanta milioni di dollari destinati a finanziare progetti di sviluppo infrastrutturale – e all'interruzione dei contatti diplomatici, il governo americano ha inasprito i toni nelle dichiarazioni ufficiali riguardo a Hamas<sup>36</sup>. Stando a fonti diplomatiche occidentali e del governo israeliano riportate di recente dal *New York Times*, il governo americano avrebbe discusso con il governo israeliano la possibilità di destabilizzare Hamas privando l'Anp di finanziamenti esteri e contatti diplomatici. L'obiettivo, riferisce il

---

<sup>35</sup> Hezbollah figura nella lista delle organizzazioni terroristiche degli Stati Uniti, non però dell'Unione europea. Gli Usa continuano a fornire assistenza al Libano, nonostante la presenza di Hezbollah in parlamento e nel governo (al contrario di Hamas, però, Hezbollah fa parte di una coalizione e non è in grado di dettare autonomamente la politica del governo).

<sup>36</sup> Riferendosi all'intenzione di Hamas di creare una nuova forza di polizia guidata da un suo esponente radicale ricercato in Israele (cfr. *supra*), il portavoce del dipartimento di Stato americano ha dichiarato che il provvedimento rivela “la vera natura e le vere tattiche di questo peculiare governo guidato da Hamas” (cfr. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/4932724.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4932724.stm)).

quotidiano newyorkese, sarebbe quello di costringere il presidente dell'Anp Abbas a indire nuove elezioni per rompere un insostenibile isolamento internazionale<sup>37</sup>. Secondo gli esperti dell'International Institute for Strategic Studies, noto centro di studi strategici con sede a Londra, il piano di destabilizzazione di Hamas troverebbe appoggio anche all'interno di Fatah<sup>38</sup>.

L'Unione europea è sembrata propendere inizialmente per un approccio più morbido, basato su una valutazione ponderata del comportamento di Hamas e su un pragmatico spirito di compromesso<sup>39</sup>. Si è sostenuto che un "coinvolgimento condizionato"<sup>40</sup> fosse la strategia migliore per portare Hamas ad aderire alla sostanza, se non alla lettera, delle condizioni del Quartetto<sup>41</sup>. L'Ue ha però subito preso una posizione più ferma dopo che il rifiuto di aderire alle condizioni del Quartetto da parte del governo di Hamas, insediatosi a fine marzo, è divenuto ufficiale. È possibile che sulla decisione dell'Ue di adottare una linea intransigente abbia pesato, oltre alla difficoltà di trattare con un'organizzazione terroristica, anche la pressione degli Stati Uniti, estremamente riluttanti, se non del tutto contrari, a offrire concessioni a Hamas.

#### 3.4. I rischi della sospensione degli aiuti

È impossibile prevedere se il taglio degli aiuti avrà i risultati sperati – un cambio di atteggiamento da parte di Hamas oppure il suo screditamento in quanto responsabile, con il suo rifiuto di aderire alle condizioni del Quartetto, del tracollo delle condizioni economiche e di sicurezza palestinesi. Diversi elementi però invitano a riconsiderare con più attenzione il calcolo strategico dietro alla decisione di tagliare i fondi.

Non esiste un 'piano B'. Gli Usa e l'Ue non desiderano il collasso dell'Anp, quanto costringere Hamas a rivedere le sue posizioni. Tuttavia, non hanno elaborato una strategia complementare al taglio dei fondi – non esiste cioè un 'piano B' da attivare nel caso in cui Hamas continui a

---

<sup>37</sup> "U.S. and Israelis Are Said to Talk of Hamas Ouster", *The New York Times* (online), 14 febbraio 2006, [www.nytimes.com/2006/02/14/international/middleeast/14mideast.html?ex=1297573200&en=957986e4a40ff0c2&ei=5088&partner=rssn](http://www.nytimes.com/2006/02/14/international/middleeast/14mideast.html?ex=1297573200&en=957986e4a40ff0c2&ei=5088&partner=rssn).

<sup>38</sup> Cfr. International Institute for Strategic Studies, "Governing Palestine. Internal struggle, external coercion", *IISS Strategic Comments*, vol. 12, n. 2, marzo 2006.

<sup>39</sup> Sia prima che dopo le elezioni, Hamas si è detta pronta a dialogare con la comunità internazionale e ad aprire le porte del governo ai nazionalisti di Fatah (che però hanno rifiutato). Hamas, al contrario di Fatah, ha anche dimostrato di avere il controllo sulla sua ala armata rispettando il cessate il fuoco contro Israele concordato con Abbas nel marzo 2005. Inoltre, ha offerto una "tregua di lungo periodo" se Israele si fosse ritirato sui confini del 1967. Alcuni hanno interpretato questa mossa tattica – l'ipotesi di un pronto ritiro di Israele sui confini del '67 è ora del tutto irrealistica – come prova di un indiretto riconoscimento dell'*esistenza*, se non del *diritto* all'esistenza, di Israele, e quindi della capacità di Hamas di adattarsi alla realtà delle circostanze.

<sup>40</sup> L'espressione si ritrova in Nathalie Tocci, "Has the EU Promoted Democracy in Palestine...and Does It Still?", *CFSP Forum*, vol. 4, n. 2, marzo 2006.

<sup>41</sup> È stato argomentato che, prendendo parte alle elezioni parlamentari e quindi alle istituzioni dell'Anp, Hamas avrebbe implicitamente riconosciuto la validità degli accordi di Oslo, fondamento legale della stessa Anp. Lo stesso varrebbe per la rinuncia alla violenza. La terza condizione – il riconoscimento del diritto all'esistenza di Israele e l'accettazione a negoziare nel contesto del processo di pace – non potrebbe essere posta su Hamas, perché legalmente è l'Olp, e non l'Anp, a rappresentare i palestinesi nei negoziati (cfr. Nathalie Tocci, "Has the EU Promoted Democracy in Palesatine...and Does It Still?", cit.).

mostrarsi refrattaria alle loro condizioni. Canalizzare gli aiuti in Ong o agenzie delle Nazioni Unite senza coinvolgere le autorità pubbliche è molto complicato, come testimoniano le grandi difficoltà incontrate nell'attuare progetti finanziati da Usa e/o Ue e gestiti da autorità locali in cui sono presenti membri di Hamas<sup>42</sup>.

L'Anp rischia di diventare ingovernabile. Si è discusso della possibilità di orientare i finanziamenti all'Anp verso la presidenza – Abbas è sostenuto sia dagli americani che dagli europei – e non verso il governo. Sono stati proprio Stati Uniti ed Unione europea, però, a costringere l'allora presidente dell'Anp Arafat a creare la posizione di primo ministro e a privare la presidenza di diverse competenze in materia fiscale, amministrativa e di sicurezza a favore del governo. Gli sforzi di *institution-building* promossi in passato dai partner transatlantici sono andati nella direzione di un maggior bilanciamento di poteri e funzioni tra le diverse istituzioni dell'Anp. Invertire la rotta e favorire una nuova concentrazione di poteri nella presidenza rischierebbe di pregiudicare il lavoro svolto in passato. Inoltre, è probabile che Abbas, per concentrare su di sé nuovamente poteri in precedenza trasferiti al governo, ricorra alla creazione di nuove strutture burocratiche, parallele a quelle governative e parlamentari, con il rischio di acuire la rivalità con Hamas, duplicare i costi amministrativi (già troppo elevati) e complicare sensibilmente la funzionalità dell'amministrazione pubblica.

La promozione della democrazia ne esce screditata. Le elezioni palestinesi si sono svolte in modo regolare, come hanno testimoniato diversi osservatori internazionali (tra cui l'Ue). La stragrande maggioranza della popolazione palestinese percepisce il taglio dei fondi come una punizione per la scelta fatta alle urne, il che nuoce enormemente alla credibilità degli sforzi transatlantici di promuovere la democrazia in Medio Oriente.

A Hamas non è stato concesso tempo. La leadership di Hamas ha protestato contro il taglio dei fondi giudicandolo "affrettato". Ammesso che ne avesse avuto l'intenzione, era obiettivamente difficile che Hamas aderisse alle posizioni del Quartetto in modo così repentino. Le sue posizioni erano note prima delle elezioni e nessuna forza politica potrebbe rinunciare di colpo alla sua piattaforma di base senza incrinare il suo consenso popolare e destabilizzare il suo apparato interno. Si è in realtà rinunciato a mettere alla prova la disponibilità di Hamas a trovare una qualche soluzione al conflitto, anche se l'atteggiamento assunto dall'organizzazione dopo la presa del potere ha finora deluso quanti speravano che potesse mostrare una maggiore attitudine al compromesso.

Le pressioni internazionali aumentano il credito di Hamas. Il calcolo in base al quale nuove elezioni darebbero un vincitore diverso è discutibile. Hamas ha costantemente aumentato il suo consenso man mano che il suo inserimento nel processo politico si consolidava. Nell'autunno scorso gli esiti di una serie di tornate elettorali amministrative hanno mostrato come il favore di Hamas crescesse di pari passo con le pressioni internazionali e interne perché raccogliesse un cattivo risultato. Ciò è avvenuto anche dopo che alcune municipalità governate da Hamas avevano sperimentato direttamente le difficoltà di ricevere fondi internazionali.

---

<sup>42</sup> Cfr. International Crisis Group, *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, cit., pp. 22-33.

L'influenza transatlantica sui palestinesi è destinata a diminuire. Se gli stati arabi e altri paesi islamici – come l'Iran – contribuiranno in maniera più significativa di oggi a ridare fiato alle casse dell'Anp, il governo palestinese diventerà più sensibile alle pressioni di altri paesi piuttosto che a quelle di America ed Europa.

Hamas non uscirebbe sconfitta. È effettivamente difficile che Hamas trovi fonti di finanziamento così generose come gli Usa e soprattutto l'Ue, che dal 2001 ha praticamente garantito la sostenibilità finanziaria dell'Anp. Tuttavia, sarebbe la popolazione civile e non Hamas a pagare le conseguenze di una prolungata cessazione del flusso degli aiuti. Il gruppo potrebbe sempre biasimare la politica dei “due pesi e due misure” di Usa ed Ue – un'accusa diffusissima nel mondo arabo a causa del diverso atteggiamento transatlantico verso Israele – e mantenere un'ampia fetta di consenso. Inoltre, le correnti più radicali al suo interno avrebbero vita facile nell'imporre la loro piattaforma, provocando così quasi certamente una temibile recrudescenza di violenza (compreso l'uso di kamikaze). Hamas, in quanto organizzazione, non è dipendente come l'Anp dai fondi europei o americani. Al contrario essa riceve le sue entrate da altre fonti (arabe e iraniane).

La mossa transatlantica acuisce le diffidenze delle comunità islamiche. Hamas è un gruppo fortemente caratterizzato da rivendicazioni territoriali che non ha mai agito al di fuori dei Territori occupati e Israele. L'ispirazione islamista che lo anima non si è riflessa in una piattaforma socio-culturale refrattaria alle pratiche democratiche. Tuttavia nei media di tutto il mondo Hamas è spesso accostata ad altre organizzazioni di ispirazione islamica radicale che predicano il verbo della lotta contro “ebrei e crociati” e sono coinvolte in attività terroristiche. Spesso sono queste stesse organizzazioni radicali a suggerire un collegamento tra il conflitto israelo-palestinese e il *Jihad* mondiale, come dimostra il recente appello di Osama bin Laden a rinnovare gli sforzi contro i “crociati”, colpevoli anche del taglio degli aiuti ai palestinesi. Come chiunque altro, i musulmani di tutto il mondo sono sensibili all'influenza dei media e tendono a inquadrare il conflitto israelo-palestinese in un più ampio confronto storico tra Islam e Occidente. Non si può escludere che il taglio dei fondi all'Anp, in quest'ottica, aumenti l'*appeal* della chiamata alle armi di bin Laden e dei suoi affiliati<sup>43</sup>.

#### **4. Conclusioni**

L'assistenza internazionale all'Autorità nazionale palestinese è parte integrante della logica negoziale che ha portato agli accordi di Oslo e successivamente alla *Roadmap*. Essa ha dato un contributo significativo allo sviluppo di un sistema politico-istituzionale nei Territori palestinesi che, pur portato avanti in un contesto estremamente difficile, è più avanzato di quello degli altri paesi arabi della regione.

---

<sup>43</sup> Sulle possibili ripercussioni negative del taglio dei fondi, cfr., tra gli altri, Fundaciòn para las relaciones internacionales y el dialogo exterior (Fride), *Europe and Palestinian Democracy*, Democracy Backgrounder 01, marzo 2006; International Crisis Group, *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration*, cit.; International Institute for Strategic Studies, “Governing Palestine. Internal struggle, external coercion”, cit. ; Nathalie Tocci, “Has the EU Promoted Democracy in Palesatine...and Does It Still?”, cit.

L'Anp è in effetti l'unica realtà regionale, oltre a Israele e in una certa misura al Libano e all'Iraq, ad aver fatto esperienza di una competizione democratica in cui si sono confrontati partiti politici di diversa ispirazione caratterizzati da piattaforme politiche differenti. Il processo elettorale si è svolto in condizioni regolari. La struttura istituzionale dell'Anp, pur complessa e farraginoso, è più simile ai sistemi costituzionali occidentali delle altre realtà arabe. Gli sforzi internazionali hanno favorito infatti una più equa distribuzione di competenze tra i diversi poteri.

Questi progressi sono stati compiuti in una delle fasi più roventi del conflitto israelo-palestinese. In questo stesso periodo l'assistenza internazionale è stata essenziale a mantenere la funzionalità dell'amministrazione pubblica e, soprattutto, a fornire direttamente o indirettamente il necessario per i bisogni più urgenti della popolazione palestinese.

La vittoria di Hamas alle elezioni parlamentari di gennaio è anche il frutto dell'*institution-building* e degli inviti alla riforma politica promossi dagli Stati Uniti e l'Unione europea. Nello stesso tempo essa pone ai due principali donatori esteri una difficile sfida politica: come conciliare il frutto dei loro sforzi pregressi con le relazioni con un'organizzazione che non riconosce Israele e ha fatto uso della più sanguinaria delle pratiche terroristiche, l'impiego dei kamikaze contro i civili?

Stati Uniti ed Unione europea hanno ritenuto di non poter mantenere i contatti con l'Anp senza il riconoscimento da parte di Hamas di alcuni dei principi fondamentali su cui si basa il processo di pace e quindi anche la loro assistenza: riconoscimento di Israele e degli accordi pregressi e rinuncia alla violenza. Usa ed Ue hanno posto vincoli molto rigidi alle loro richieste, pretendendo l'adeguamento di Hamas prima dell'insediamento del nuovo governo palestinese e minacciando il taglio dei fondi.

Di fronte al (prevedibile) rifiuto di Hamas di adeguarsi alle condizioni, americani ed europei hanno dato seguito alle loro minacce e deciso l'arresto dei finanziamenti. Secondo le stime della Banca mondiale, l'Anp non è finanziariamente sostenibile senza i flussi di aiuti stranieri. Le difficili condizioni economiche si sommano ad una situazione politica e di sicurezza che potrebbe degenerare in scontri tra fazioni.

Ora tutto il peso degli sviluppi futuri sembra ricadere su Hamas. Ma Hamas potrebbe sfuggire alle sue responsabilità lamentando di essere stata messa in condizioni in cui governare era impossibile. Fra i palestinesi e nel mondo arabo questi argomenti trovano largo seguito. L'effetto politico del taglio dei fondi, e della conseguente rovina economica dell'Anp, potrebbe trasformarsi in un *boomerang* per i partner transatlantici. Hamas, invece di essere biasimata, sarebbe libera dagli oneri di governo e potrebbe configurarsi esclusivamente come fazione armata, mentre oggi sembra impegnata in un processo di trasformazione in forza politica vera e propria. La responsabilità del peggioramento delle condizioni di vita dei palestinesi ricadrebbe su americani ed europei, che si sono esposti alla critica – molto diffusa nel mondo arabo – di applicare due pesi e due misure nel trattare la questione israelo-palestinese.

Il futuro prossimo – i tempi infatti sono ristretti – è incerto. Gli Stati Uniti ed l'Unione europea hanno proceduto al taglio dei fondi senza elaborare una strategia alternativa credibile per i palestinesi. Hanno però confermato l'intenzione di incrementare i fondi destinati all'aiuto

umanitario – che non passano per le mani dell’Anp – e discusso la possibilità di canalizzare gli aiuti all’Anp esclusivamente attraverso la presidenza, che è in mano al leader di Fatah, Abbas, che sostengono. Tuttavia, entrambe queste opzioni presentano ostacoli di carattere tecnico e pratico ed esiste il rischio di compromettere alcuni buoni risultati di razionalizzazione istituzionale dell’Anp ottenuti nel recente passato.

## APPENDICI

### Appendice A

#### *Dati statistici di base<sup>a</sup>*

*Popolazione* 3,51 milioni  
*Pil* \$ 4,044 miliardi  
*Pil comprensivo di aiuti esteri e rimesse* \$ 5,815 miliardi  
*Tasso di crescita del Pil reale* 6,37%  
*Entrate<sup>b</sup>* \$ 740 milioni  
*Assistenza straniera* \$ 1,3 miliardi  
*Consumo pubblico* \$ 1,524 miliardi  
*Consumo privato* \$ 3,652 miliardi  
*Investimenti* \$ 1,022 miliardi  
*Importazioni* \$ 2,734 miliardi  
*Esportazioni* \$ 590 milioni  
*Reddito pro capite* \$ 1152  
*Reddito pro capite comprensivo di aiuti esteri e rimesse* \$ 1657  
*Tasso di crescita del reddito pro capite* 2,7%  
*Tasso di crescita del reddito pro capite reale comprensivo di aiuti esteri e rimesse* 4,3%  
*Decremento cumulato del reddito pro capite reale dal 1999* -30,6%  
*Disoccupazione* 23,4%  
*Quota della popolazione al di sotto della soglia della povertà* 44%  
**Fonte** Banca mondiale

### Appendice B

#### *L'assistenza estera all'Anp 1994-2005<sup>c</sup>*

*Commissione europea* \$ 1,172 miliardi (25%)  
*Stati Uniti* \$ 778 milioni (17%)  
*Svezia* \$ 362 milioni (8%)  
*Arabia Saudita* \$ 334 milioni (7%)  
*Regno Unito* \$ 248 milioni (5%)  
*Germania* \$ 190 milioni (4%)  
*Norvegia* \$ 183 milioni (4%)  
*Banca mondiale* \$ 114 milioni (2%)  
*Francia* \$ 104 milioni (2%)  
*Algeria* \$ 97 milioni (2%)  
*Banca islamica per lo sviluppo* \$ 77 milioni (2%)  
*Agenzie delle Nazioni Unite* \$ 66 milioni (1%)  
*Altri* \$ 953 milioni (20%)  
*Totale* \$ 4,677 miliardi  
**Fonte** Palestinian Academy Society for the Study of International Affairs (Passia)

---

<sup>a</sup> I dati si riferiscono al 2005.

<sup>b</sup> Comprensive di ricavi doganali e Iva riscossi dal governo israeliano per conto dell'Anp.

<sup>c</sup> Fra parentesi la percentuale sul totale.

**MAPPE GEOGRAFICHE**



**Striscia di Gaza** (Fonte: Central Intelligence Agency Factbook)



**Cisgiordania** (Fonte: Central Intelligence Agency Factbook)