

MISSIONI MILITARI E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO FINANZIAMENTI 2006-2009 - RAFFRONTO E CONSIDERAZIONI

Premessa

Il Parlamento sta valutando la legge di proroga delle missioni internazionali. Proponiamo un raffronto tra i trend relativi ai finanziamenti delle missioni militari e degli aiuti allo sviluppo. L'analisi dei dati conferma alcune valutazioni che le ONG di LINK 2007 ed in particolare INTERSOS hanno più volte espresso e che vogliamo di nuovo evidenziare.

1. Il nostro paese, a fronte di un impegno sostanzialmente stabile in materia di missioni militari, ha avviato un processo di pesanti tagli nei confronti degli aiuti e della cooperazione allo sviluppo, già molto al di sotto degli impegni contratti a livello europeo ed internazionale.
2. Negli ultimi anni si ravvisa inoltre un consistente spazio dato alla '*cooperazione*' gestita direttamente dai contingenti militari all'estero, che per sua natura ha un carattere primariamente strumentale e funzionale alla strategia militare piuttosto che umanitario o volto allo sviluppo locale. Ciò avviene in particolare nei contesti più a rischio, quali l'Afghanistan oggi e l'Iraq negli anni passati. E' da sottolineare in proposito che questo processo di crescente militarizzazione della presenza e dell'azione del nostro paese all'estero a discapito della cooperazione civile contrasta fortemente in Afghanistan con le valutazioni dei maggiori analisti internazionali che segnalano la necessità di un rapido riequilibrio degli interventi, fornendo innanzitutto le risposte ai bisogni della popolazione e il sostegno ai programmi di ricostruzione infrastrutturale e di sviluppo, senza i quali nessun intervento di stabilizzazione può avere successo.
3. La crescente e disorganica presenza militare anche in attività umanitarie e di cooperazione civile sta '*inquinando*' lo *spazio umanitario*, quello da sempre basato sui principi di umanità, imparzialità, neutralità, indipendenza, non discriminazione che, per essere riconosciuto come tale dalla popolazione e quindi rispettato e tutelato, deve rimanere

chiaramente riconoscibile, senza contaminazioni e strumentalizzazioni di alcun tipo.

4. Solo un maggiore e genuino impegno per gli aiuti e la cooperazione allo sviluppo, al fine di provvedere ai bisogni primari della gente ed alla ricostruzione del tessuto sociale e infrastrutturale, può dare un contributo efficace al superamento dei problemi, alla stabilizzazione e alla pace nelle operazioni di *peace keeping* inserite in contesti di diffusa povertà e di degrado sociale e economico, anche a vantaggio del prestigio internazionale del nostro paese.

Pur rimanendo fermamente convinte che solo l'azione politica, esercitata con intelligenza, pazienza e perseveranza, capace di ascoltare e capire 'le ragioni dell'altro', può affrontare i problemi e trovare le giuste soluzioni, INTERSOS e le altre ONG di LINK 2007 non si sono mai pronunciate contro la partecipazione militare italiana alle missioni internazionali legittimate dalla Nazioni Unite e dal consenso delle parti coinvolte. Abbiamo contestato invece l'avventura militare in Iraq. Contestiamo le modalità e ipocrisie delle operazioni militari in Afghanistan, in continua oscillazione tra natura multilaterale e unilaterale, tra legalità internazionale e illegalità, tra obiettivi dichiarati e obiettivi occulti o forse non del tutto chiari e comunque differenti da un contingente militare all'altro; contestiamo le crescenti ambiguità e confusioni tra l'azione civile e quella militare e i tentativi di quest'ultima di sostituirsi subdolamente e strumentalmente alla prima.

Ci ribelliamo infine alla drastica diminuzione degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, la ricostruzione e gli aiuti umanitari. A nostro avviso, tale riduzione rappresenta per l'Italia e la sua presenza ed immagine nel mondo una scelta politica insensata, un vero insulto all'intelligenza.

Nota: Le colonne dei grafici che seguono si riferiscono agli anni 2009 (a sinistra) – 2006 (a destra).

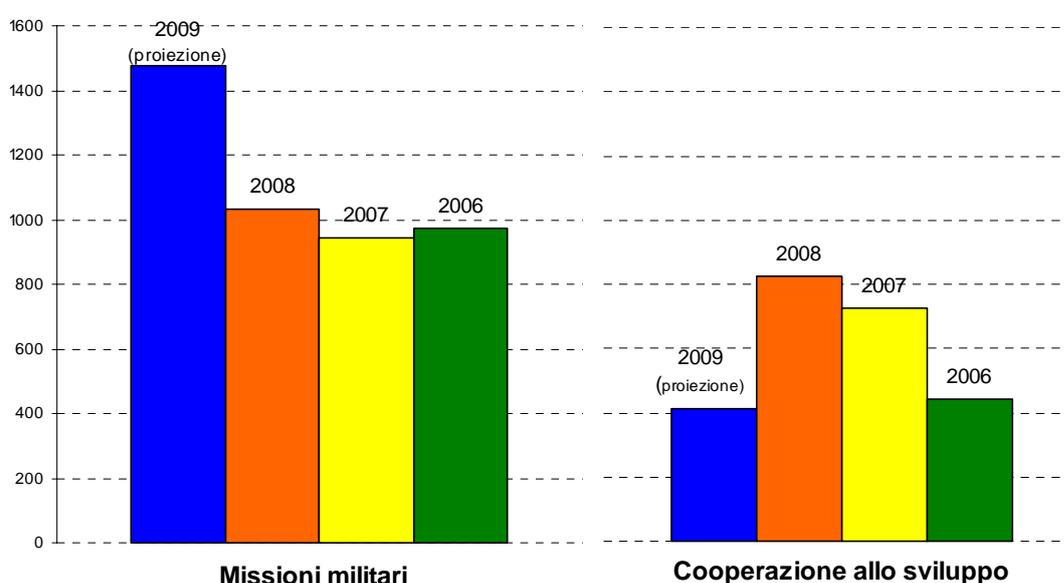
TREND MISSIONI MILITARI E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

1) Dati complessivi

I grafici che seguono sono finalizzati a mettere in evidenza l'evoluzione dei finanziamenti per gli aiuti umanitari e la cooperazione allo sviluppo (Ministero degli Affari esteri) e la partecipazione alle missioni militari internazionali (Ministero della Difesa).

Cooperazione allo sviluppo e Missioni militari

Totale stanziamenti 2006-2009



Fonte: Decreti Missioni internazionali e Leggi Finanziarie (dati in migliaia di euro)

Finanziamenti	2006	2007	2008	2009 (proiezione)
Missioni militari	972 milioni €	944 milioni €	1030 milioni €	1400 milioni €
Cooperazione sviluppo	440 milioni €	725 milioni €	826 milioni €	411 milioni €

Ciò che salta immediatamente agli occhi è che nel 2009 si è verificato un drastico calo del finanziamento della cooperazione allo sviluppo¹, a fronte di un sostanziale incremento dei fondi per l'invio dei militari nelle missioni internazionali. Solo con le leggi finanziarie degli esercizi 2007 e 2008 è stata favorita una temporanea riduzione del gap tra le due tipologie di finanziamento.

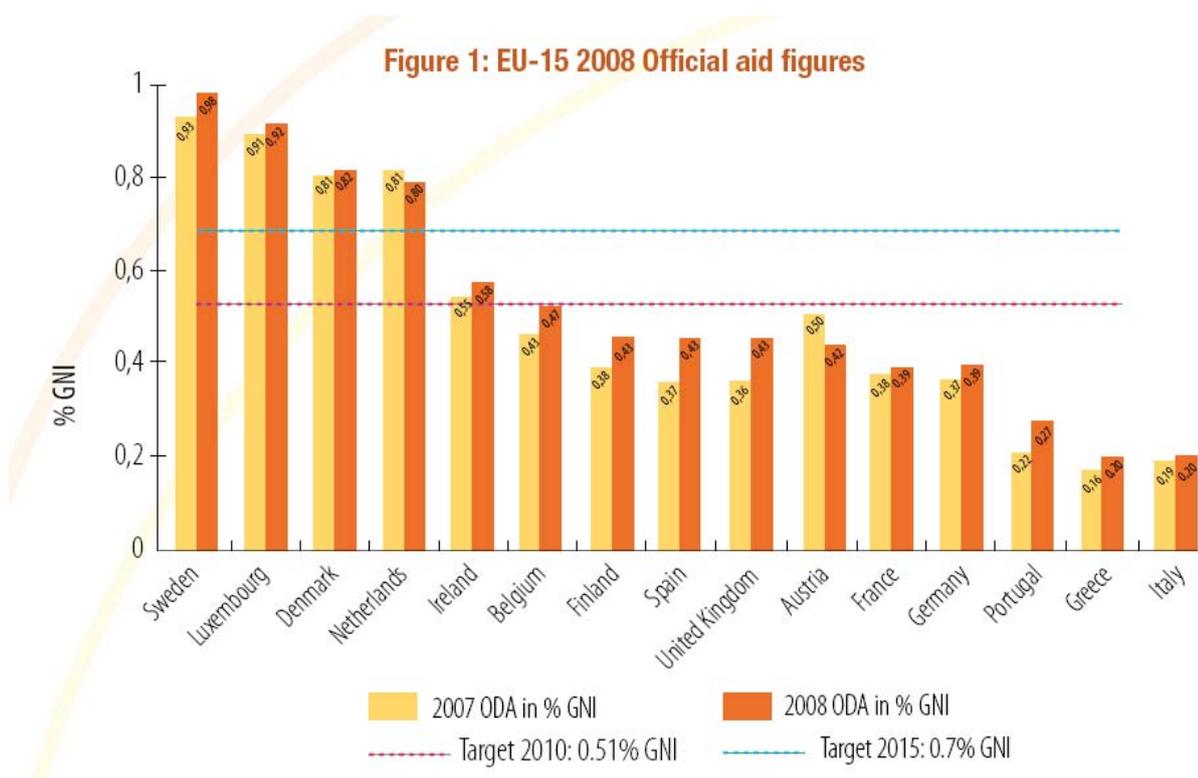
¹ Qui limitata ai finanziamenti disposti a norma della Legge 49/87 cui sono aggiunti quelli normalmente previsti all'articolo 1 dei decreti relativi alle missioni internazionali.

L'immagine che l'Italia sta proiettando all'estero evidenzia una netta preferenza per l'impegno militare rispetto alla cooperazione civile. Si tratta di una novità per il nostro paese, se confrontata col periodo che va dal dopoguerra all'inizio del nuovo secolo.

Per raffrontare i dati italiani con quelli relativi ai principali paesi europei (UE 15) si considerino i grafici seguenti relativi a:

a) erogazioni per la cooperazione allo sviluppo nel 2007 e 2008 in percentuale rispetto al PIL, anche in relazione agli impegni internazionalmente assunti dello 0,51% entro il 2010 e dello 0,7% entro il 2015. L'Italia è al 15° posto e peggiorerà ulteriormente la sua posizione nel 2009 passando dallo 0,20 allo 0,10% del PIL, risultando tra gli ultimi nell'UE.

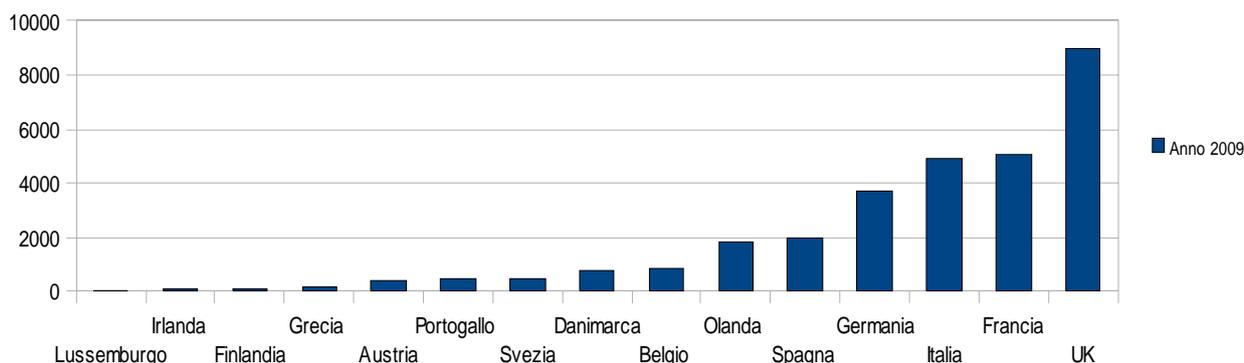
b) numero dei militari impegnati nelle missioni all'estero nel 2009. L'Italia è al terzo posto nell'UE.



Fonte: CONCORD, Aid Watch, Bruxelles 2009

Numero soldati schierati all'estero

Anno 2009



Fonte: UN DPKO, NATO

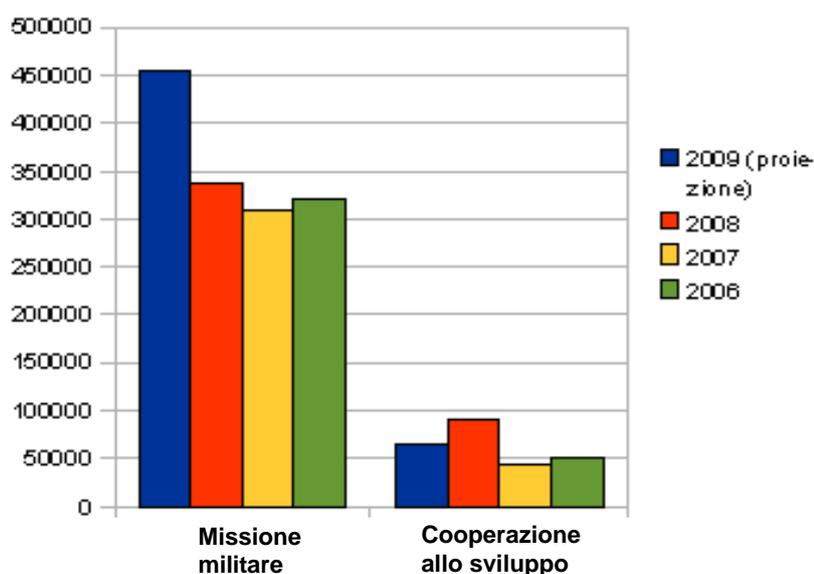
Da questi due grafici risulta evidente che il nostro paese gioca un ruolo di primissimo piano per quanto riguarda le truppe schierate nelle missioni all'estero, mentre nel settore della cooperazione e degli aiuti allo sviluppo risulta essere il fanalino di coda.

2) La missione in Afghanistan

Proprio al fine di comprendere fino in fondo questa discrepanza il prossimo grafico evidenzia i trend di finanziamento degli ultimi quattro anni in un contesto che vede il nostro paese particolarmente impegnato: l'Afghanistan.

AFGHANISTAN

Stanzamenti Cooperazione allo sviluppo e Missione militare



Fonte: MAE-DGCS e Decreti missioni internazionali (dati in migliaia di euro)

Afghanistan	2006	2007	2008	2009 (proiezione)
Cooperazione allo sviluppo	49.500	43.200	90.200	65.300
Missione Militare	321.000	310.000	337.000	455.000

(fondi impegnati, in migliaia di euro)

Fonte: MAE/DGCS, UTL Kabul, Decreti Missioni internazionali

Risulta qui ulteriormente chiaro l'investimento italiano nel processo di stabilizzazione e ricostruzione del paese, basato sull'ampia presenza di personale militare. E' confermata la linea di tendenza che ha visto nel 2008 un maggiore investimento in cooperazione civile, a parziale compensazione del gap esistente.

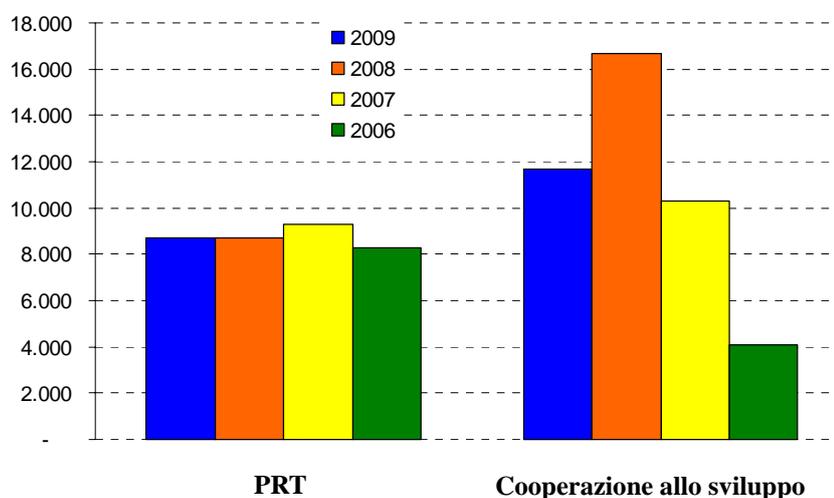
Alla luce del sostanziale fallimento della strategia fin qui adottata dalla comunità internazionale in Afghanistan, resta da verificare se una maggiore attenzione ai bisogni della popolazione e ai processi di ricostruzione civile avrebbe potuto portare a risultati più positivi. INTERSOS e le Ong di LINK 2007 ne sono da sempre convinte (si veda in particolare: http://www.link2007.org/assets/files/documenti/Nota_Afghanistan.pdf) e con loro l'insieme del mondo umanitario e della cooperazione allo sviluppo, sia internazionale che afgano, e un sempre maggior numero di analisti e di politici.

3) Il caso di Herat

A ulteriore supporto di questa analisi si considerino i dati relativi alle attività di aiuto e cooperazione gestite dai militari e dai civili nel contesto della provincia di Herat (e di quelle adiacenti di Badghis e Farah). Il PRT di Herat, Provincial Reconstruction Team della NATO, a comando italiano, svolge le attività CIMIC (Civil-Military Cooperation). La DGCS (Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del MAE) ha un proprio programma di aiuti di emergenza e per la ricostruzione.

HERAT – PRT/CIMIC e COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Fondi erogati. Dati aggiornati al 20/07/2009



Fonte: Sito internet del PRT di Herat e MAE/DGCS (dati in migliaia di euro)

HERAT e province adiacenti	2006	2007	2008	2009*
PRT	8300	9300	8700	8700
Cooperazione Civile MAE	4093	10300	16690	11700

(dati in migliaia di euro)

*proiezioni, comprendenti il rifinanziamento delle missioni internazionali per il secondo semestre

Il grafico evidenzia che a Herat i fondi per la cooperazione civile gestita dal MAE, quella cioè che istituzionalmente rappresenta il riferimento dell'azione di aiuto e di cooperazione dell'Italia, superano di poco, nel quadriennio, quelli gestiti dai militari per le attività CIMIC. Cooperazione civile: 42.783.000 di euro, con forti differenze di anno in anno; CIMIC: 35.000.000, programmati e spesi annualmente in modo regolare. Anche qui si registra un incremento della cooperazione civile nel 2008. Tendenza che viene confermata nel 2009, nonostante la drastica riduzione dei fondi per l'aiuto pubblico allo sviluppo: segno di una rinnovata attenzione all'area, che dovrebbe rimanere tale anche nel prossimo futuro, con un rafforzamento delle attività di cooperazione civile. Purtroppo si tratta di una decisione alquanto tardiva, dato che tutte le istituzioni di Herat, da tempo, non fanno più alcuna distinzione tra cooperazione civile e PRT.

Conclusioni (con particolare riferimento all’Afghanistan)

1. Una maggiore e programmabile azione di aiuto e cooperazione allo sviluppo dell’Italia rafforzerebbe l’immagine del nostro paese, in particolare nei contesti regionali oggetto di iniziativa politica, stabilizzazione e pace.
2. Gli interventi umanitari e la cooperazione centrati sui bisogni della gente e la ricostruzione dovrebbero avere dimensioni superiori o almeno pari a quella militare, in particolare nei contesti di crisi ove grandi sono la povertà e gli squilibri. Non è difficile infatti immaginare il disappunto e la frustrazione di molti afgani di fronte alle ingenti risorse spese per la presenza militare (senza risultati e con un progressivo aggravamento della situazione) e alle minime risorse (circa un decimo, complessivamente) impiegate per costruire una vita migliore alla popolazione.
3. Si è dato grande spazio anche alla strategia della NATO che pretende di “conquistare le menti e i cuori”, in particolare attraverso la strumentale azione *umanitaria* e di *cooperazione* dei CIMIC. Azione prevedibilmente ben poco efficace, proprio perché è vissuta in modo altrettanto strumentale dagli afgani. Si continua così a vivere in un clima di diffusa ipocrisia che può ritorcersi contro da un momento all’altro, anche da parte di “quelle menti e quei cuori” che si ritenevano conquistati.
4. E’ essenziale che la cooperazione civile assuma il proprio primario ruolo di dialogo politico, analisi dei bisogni e risposta alle aspettative degli afgani, definizione e programmazione delle attività, rafforzamento delle istituzioni e della società civile. La ‘*cooperazione*’ dei militari, se tale vuole essere, dovrebbe severamente inserirsi in questo solco, accettandone le regole. Altrimenti sarebbe più corretto chiamare le legittime e comprensibili azioni CIMIC col nome più appropriato di ‘*operazioni tattiche*’.
5. L’esempio di Herat è illuminante per capire come la confusione tra l’azione civile e quella militare sia giunta ormai ad un livello non più sopportabile. Le istituzioni provinciali, anche le più informate, quando parlano della cooperazione italiana si riferiscono unicamente al PRT, cioè ad una struttura militare. E quando si cerca di precisare che si tratta di progetti della “Cooperazione italiana” la risposta rimane sempre: “appunto, del PRT”. Un’unica immagine e un unico messaggio offerti all’Afghanistan. L’Italia continua cioè ad evidenziare solo il suo volto militare, anche dove potrebbe svolgere un ruolo significativo in stretta partnership con le realtà civili, sociali e economiche, senza le quali nessun problema potrà essere efficacemente affrontato.
6. Le organizzazioni umanitarie che operano in simili contesti - in cui i ruoli sono stati

volutamente confusi e la stessa popolazione non riesce più a distinguere chiaramente tra le azioni delle organizzazioni civili e quelle dei militari, tra le ONG e il PRT - dovranno verificare che siano sempre garantite loro la piena indipendenza ed autonomia nelle scelte, nelle decisioni e nell'azione, senza le quali difficilmente potranno continuare a svolgere le proprie attività. A dimostrazione che non si tratta di pregiudizi ideologici, ma di un'imprescindibile esigenza di chiarezza e di visibile e riconoscibile distinzione delle realtà e dei ruoli tra cooperazione civile e azione militare, basta osservare i contesti in cui regolare è stato il confronto e proficuo il dialogo, nel passato e nel presente, tra gli operatori civili e i militari delle missioni di *peace keeping*, nel riconoscimento delle rispettive autonomie e dei rispettivi diversi ruoli e competenze.

Nino Sergi

20 Luglio 2009