

**Raccolta di analisi, valutazioni, commenti,
prese di posizione, proposte di Intersos
nei suoi primi venti anni**

1992 – 2013

1992



2013



INDICE

7 PRESENTAZIONE

9 CARTA DEI VALORI

SOMALIA

- 11 Tra umanitarismo, politica e azione militare – Giugno 1997
- 17 Politica italiana in Somalia – Gennaio 1998
- 19 Se i somali si decidessero... – Maggio 2001
- 20 La Somalia chiama – Ottobre 2005
- 21 La Somalia al bivio – Dicembre 2006
- 23 Le ONG italiane per la riconciliazione e la pace in Somalia – Gennaio 2007
- 24 Per non lasciare la Somalia nell'impasse – Gennaio 2007
- 25 Il Gruppo internazionale di Contatto si riunisce a Roma – Settembre 2007
- 26 Proposta di una seconda conferenza della società civile somala – Ottobre 2008
- 28 Disperazione e speranza in Somalia – Novembre 2008
- 29 La principale ragione della debacle somala: non avere voluto ascoltare le ragioni dell'altro – Giugno 2009
- 35 Incubo o occasione di ripensamento per la comunità internazionale? – Giugno 2010
- 46 Va cercata una soluzione politica e trovato un dialogo con i movimenti islamisti in Somalia – Luglio 2011
- 46 La crisi somala e la conferenza di Londra – Marzo 2012
- 49 Hassan Sheikh Mohamud è il nuovo presidente della Somalia.
Il dialogo, ora, può ridare speranza – Settembre 2012

EX JUGOSLAVIA

- 51 Missione Arcobaleno: ristabilire la verità e trarre i necessari insegnamenti – Ottobre 1999
- 61 I profughi kosovari. Albania e ritorno – Aprile 2001
- 64 La prospettiva europea dei Balcani occidentali e il ruolo dell'Italia – Gennaio 2007
- 68 Il patrimonio culturale e il dialogo in Kosovo – Marzo 2010
- 70 Patrimonio culturale e diversità. I nostri comuni valori – Novembre 2010

AFGHANISTAN

- 73 In Afghanistan tra le gente, con gli operatori di Intersos – Dicembre 2002
- 75 I PRT, Provincial Reconstruction Teams, nelle missioni militari in Afghanistan – Giugno 2006
- 79 La nuova strategia in Afghanistan e la cooperazione allo sviluppo – Gennaio 2007
- 81 Maggior peso alla missione civile e alla politica – Febbraio 2007
- 82 Trattare con i Taliban – Marzo 2007
- 83 L'urgenza di una diversa strategia politica e un efficace coordinamento
dell'azione internazionale – Febbraio 2008
- 93 Afghansitan. E la ricostruzione? – Febbraio 2009
- 94 In Afghanistan è l'ora della cooperazione civile – Luglio 2011

ERITREA

- 97 Espulsione di ONG dall'Eritrea – Febbraio 2006

ISLAM

- 99 Pluralismo e musulmani estranei – Ottobre 2000
100 Responsabilità e dialogo – Febbraio 2006
101 Musulmani in Europa. Così estranei da non potere essere europei? – Gennaio 2010
109 Cristiani in pericolo – Gennaio 2011

IRAQ

- 111 Gli aiuti umanitari all'Iraq e le scelte delle ONG – Marzo 2003
112 Le ONG italiane in Iraq. L'umanitario di fronte alla guerra e alla ricostruzione – Maggio 2003
114 Iraq, Nassirya – Giugno 2003
115 Uscire dal caos dell'Iraq (1) – Settembre 2003
117 Uscire dal caos dell'Iraq (2) – Novembre 2003
118 Risoluzione Onu e conferenza di Madrid – Ottobre 2003
119 Ridare la parola agli iracheni – Aprile 2004
123 Intersos in Iraq – Giugno 2004
125 L'Iraq verso il 30 giugno – Giugno 2004
126 I militari e le ONG in Iraq – Luglio 2004
128 L'Iraq di fronte alle elezioni – Gennaio 2005
130 Alcune verità sull'Iraq – Marzo 2005
133 Nota sulla presenza italiana in Iraq – Maggio 2006
135 Dopo il positivo no alla missione civile-militare in Iraq, che fare? – Giugno 2006

EMERGENZE, DIRITTI UMANI, SPAZIO UMANITARIO

- 137 Crisi umanitarie e diritti umani – Marzo 1999
140 Lo spazio umanitario da salvaguardare – Maggio 2004
141 Le emergenze e gli interventi umanitari nella cooperazione allo sviluppo – Marzo 2006
143 Rapporto civile-militare nei contesti di conflitto – Luglio 2006
146 La gestione delle crisi, con particolare riferimento ai sequestri di persona e alla delicata funzione comunicativa delle istituzioni e dei media – Dicembre 2008
148 I confini dell'umanitario – Aprile 2010
151 Haiti e la tendenza a militarizzare l'aiuto umanitario – Aprile 2010
152 Il Pakistan, i nostri valori e il nostro futuro – Agosto 2010
153 Libia. L'aiuto umanitario deve essere imparziale e indipendente da interessi e obiettivi politici – Marzo 2011
154 Decreto "Missioni Internazionali". Appello urgente ai Senatori – Luglio 2011
154 La crescente povertà ci interpella – Dicembre 2011
155 Il dramma della Siria – Settembre 2012
157 I morti nel Mediterraneo. Orrore e vergogna – Ottobre 2013

LO SMINAMENTO UMANITARIO

- 159 L'impatto socioeconomico delle mine antipersona. Dallo sminamento allo sviluppo – Dicembre 1997
162 Lo sminamento umanitario. Un dovere – Aprile 2004
163 Lo sminamento umanitario in Iraq e altrove – Ottobre 2004
164 Attività di *Mine Action* – Giugno 2005

MISSIONI INTERNAZIONALI E STRUMENTO MILITARE

- 169 Decreto missioni internazionali: cancellata la cooperazione civile – Gennaio 2009
170 Decreto legge 1 luglio 2009 n. 78 – Luglio 2009

- 174 Comunicato stampa – Luglio 2009
- 175 Missioni militari e cooperazione allo sviluppo. Raffronto finanziamenti 2006-2009 – Luglio 2009
- 178 La debolezza della politica e l'opzione militare – Luglio 2010
- 180 Proroga delle missioni internazionali – Luglio 2011

SOVRAPPOSIZIONI ISTITUZIONALI E INVASIONI DI CAMPO

- 183 Gli interventi nel Sudest asiatico aprono interrogativi sulle competenze e i rapporti istituzionali nelle attività di cooperazione internazionale – Marzo 2005
- 187 L'Italia e l'emergenza Haiti. Serii interrogativi sulle competenze e i rapporti istituzionali – Febbraio 2010

IMMIGRAZIONE E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE.

CONOSCERE E COGLIERE LE OPPORTUNITÀ

- 195 «Aiutarli a casa loro»? – Settembre 2009
- 203 “Aiutarli a casa loro”: politiche migratorie e cooperazione allo sviluppo – Ottobre 2010
- 207 Quattromila profughi tunisini sbarcati in quattro giorni. Forse l'Italia e l'Europa aprono gli occhi? – Febbraio 2011
- 208 I cervelli al centro della cooperazione: come evitare il *brain drain* e sviluppare circoli virtuosi di sviluppo grazie alle migrazioni qualificate – Ottobre 2011
- 213 Lo “spreco di cervelli”, tra occasioni mancate e la necessità di un salto culturale – Ottobre 2012
- 215 I paesi dai conflitti dimenticati e l'immigrazione in Italia – Ottobre 2012
- 220 Orrore e vergogna – Ottobre 2013
- 220 Cooperazione allo sviluppo e immigrazione. Il valore delle diaspore – Novembre 2013

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO

- 227 Ragionier Monorchio, ora basta – Novembre 2000
- 228 Ancora sulla cooperazione italiana – Febbraio 2003
- 228 Nuovi indirizzi e nuova normativa sulla cooperazione allo sviluppo – Settembre 2006
- 232 Qualche riflessione sulla cooperazione allo sviluppo dell'Italia e sul progetto di legge dell'Ulivo – Maggio 2007
- 235 Appello alla politica: non si limiti ai proclami ma guardi la realtà – Maggio 2009
- 237 Dare respiro alla cooperazione allo sviluppo dell'Italia – Aprile 2010
- 242 Comunicazione e cooperazione allo sviluppo, una sfida aperta – Ottobre 2010
- 244 La cooperazione internazionale può rinascere – Gennaio 2012
- 247 La cooperazione internazionale allo sviluppo, una sfida della globalizzazione per il futuro dell'Italia – Giugno 2012

LE ONG

- 263 Le ONG italiane nel 2000 – Gennaio 2000
- 269 Associazione di coordinamento consortile tra ONG di cooperazione allo sviluppo – Agosto 2007
- 270 Intersos lascia l'Associazione ONG – Luglio 2009

MISSION

- 273 Intersos e la trasmissione “Mission” – Agosto 2013
- 274 “Mission”. Lettera alla commissione parlamentare di vigilanza – Ottobre 2013
- 276 Intersos e Mission. Lettera al segretario generale della Fesmi, Federazione della Stampa Missionaria Italiana – Novembre 2013

PRESENTAZIONE

Abbiamo voluto raccogliere in un unico volume i documenti prodotti da INTERSOS dalla sua nascita, nel novembre 1992, al novembre 2013. Tutti i testi sono liberamente scaricabili dal sito www.intersos.org.

Si tratta di analisi, valutazioni, opinioni, note, prese di posizione, proposte, articoli che hanno accompagnato negli anni le nostre attività nelle principali crisi internazionali ed emergenze umanitarie con le nostre preoccupazioni in merito a tematiche e situazioni che abbiamo sentito doveroso elaborare per divenirne interpreti e per dare un contributo al loro approfondimento. Il lavoro umanitario richiede infatti, oltre alle capacità operative, anche conoscenza delle ragioni geopolitiche delle crisi e capacità di lettura dei contesti in cui si deve operare e delle dinamiche che si sviluppano a livello nazionale e internazionale.

Si è prestata attenzione, quindi, anche alle dinamiche etniche e religiose che hanno contribuito a consolidare i conflitti, alle possibilità di ripresa del dialogo per ritrovare elementi di pacificazione, ai collegamenti con la nostra società e il nostro paese e all'impegno culturale, politico e sociale per aprirci al mondo e alle realtà del mondo già presenti nei nostri territori.

Abbiamo proceduto ad una selezione dei documenti più significativi, tralasciandone molti altri, ed in particolare quelli interni, indirizzati alle operatrici e agli

operatori umanitari impegnati nelle varie crisi. Abbiamo invece mantenuto quelle parti che si ripetono, anche dopo anni, riprese nei documenti successivi perché ancora di attualità, dato che troppo spesso il principale destinatario, la politica, si è dimostrato disattento.

I testi sono suddivisi per paese e per tema e sono presentati in ordine cronologico, per mese e anno. Si è trattato di un lavoro continuativo, frutto di un esercizio collettivo di riflessione e di confronto basato sull'esperienza del lavoro umanitario, sia all'interno di INTERSOS, sia coinvolgendo altre persone, altre Ong e le loro realtà aggregative. Tale confronto ha riguardato anche i documenti che sono firmati per esigenze di responsabilità istituzionale o editoriali.

Li riportiamo nella loro integrità, senza censure, anche se in alcuni casi oggi ci esprimeremmo diversamente e forse con diverse valutazioni. Ma l'insieme dei testi rappresenta la nostra storia e l'evoluzione del nostro pensiero, in uno sforzo di coerenza e linearità con i valori e i principi umanitari che sono il riferimento della nostra azione.

Roma, 25 novembre 2013

Nino Sergi, Presidente
Marco Rotelli, Segretario Generale

CARTA DEI VALORI



Homo sum, nihil humani a me alienum puto

Sono un essere umano, nessun altro essere umano mi è estraneo (Terenzio, 195-159 a.C.)

E' la sintesi del primo principio di INTERSOS, da cui discendono i suoi valori e che caratterizza ogni suo intervento. È l'affermazione della centralità dell'essere umano, dei principi di uguaglianza, giustizia, pace, solidarietà e quindi del dovere di ogni individuo di aiutare tutte le persone che vivono in condizioni di bisogno e sofferenza e di farlo con modalità non condizionate da considerazioni o convinzioni di altra natura.

INTER SOS È :

SENZA BARRIERE

INTER SOS opera in assoluta coerenza con i principi della Dichiarazione Universale e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: non applica alcuna distinzione o discriminazione di razza, genere, fede religiosa, nazionalità, appartenenza etnica o di classe delle persone che necessitano di aiuto.

IMPARZIALE

Per INTER SOS la vittima è da considerarsi tale in ogni caso, a prescindere da qualsiasi differenza politica, religiosa, sociale e di appartenenza. Le sue attività umanitarie si rivolgono in modo imparziale a qualsiasi popolazione e persona in pericolo o in grave stato di bisogno.

Questo non impedisce a INTER SOS di individuare le eventuali responsabilità personali o istituzionali rispetto ai singoli eventi catastrofici, sia naturali che prodotti dalla volontà umana, e prendere pubblicamente posizione.

INDIPENDENTE

INTER SOS non è subalterna ad alcuna esigenza di ordine politico o ideologico, nazionale o internazionale. L'indipendenza di pensiero e di giudizio legittima INTER SOS a denunciare ogni violazione dei diritti umani e ogni forma di ingiustizia e iniquità senza subire condizionamenti. Lo stesso principio di indipendenza determina il criterio di scelta dei finanziatori sia pubblici che privati.

SENSIBILE ALLE CULTURE LOCALI

INTER SOS svolge i suoi interventi ponendo in atto metodologie e comportamenti rispettosi dei contesti culturali e religiosi locali.

ATTENTA ALLE POTENZIALITÀ LOCALI

INTER SOS pone sempre al centro delle sue attività il valore e la dignità dell'essere umano. Per questo coinvolge sin da subito la popolazione locale nelle attività, valorizzando e sviluppando le capacità e le competenze dei singoli individui e delle comunità ed eliminando gradualmente la dipendenza dall'aiuto esterno. La relazione con le popolazioni è fondata sull'ascolto, il dialogo, il confronto, la partecipazione.

PROFESSIONISTA NELLA SOLIDARIETÀ

INTER SOS considera solidarietà e professionalità come due componenti indispensabili e inscindibili nella propria azione umanitaria e quindi elementi essenziali per rispondere con umanità, efficacia e qualità ai bisogni delle popolazioni.

TRASPARENTE

INTER SOS opera grazie ai finanziamenti di donatori privati e pubblici.

I bilanci relativi a ogni singolo progetto sono verificati dai finanziatori pubblici e certificati da società di revisione. Il bilancio annuale generale è certificato e reso pubblico.

SOMALIA

Giugno 1997

TRA UMANITARISMO, POLITICA E AZIONE MILITARE

UNA RIFLESSIONE SULL'AZIONE UMANITARIA E SULL'INTERVENTO ARMATO DELLE NAZIONI UNITE IN SOMALIA

La Somalia è tornata alla ribalta in Italia particolarmente durante questi mesi estivi: prima con le notizie giornalistiche delle torture e degli stupri da parte di alcuni militari italiani durante l'operazione internazionale di pace, poi con l'indagine e con la relazione della Commissione nominata dal Presidente del Consiglio. Non vogliamo qui riprendere quei fatti con le polemiche che ne sono scaturite: la magistratura continuerà l'approfondimento delle indagini e colpirà i colpevoli, speriamo nel modo più severo possibile; riportiamo solo il comunicato stampa che, sulla base delle nostre conoscenze dirette, abbiamo sentito il dovere di diffondere. Vogliamo invece proporre un'analisi e una riflessione su quanto è avvenuto in quel Paese tra il 1992 e il 1995. Essendo stati presenti, in quanto organizzazione umanitaria, durante tutto il periodo dell'operazione militare delle Nazioni Unite, ed essendo ancora oggi operativi in alcune regioni centrali e meridionali della Somalia, pensiamo di poter dare un piccolo contributo alla riflessione su quanto è avvenuto, cercando di trarne insegnamenti per il futuro.

Fame e caos

La fame c'è stata davvero in Somalia. Che le immagini giunteci durante tutto il 1992 siano state date in pasto all'opinione pubblica mondiale anche in modo calcolato, per ottenere l'indispensabile sostegno alla decisione dell'intervento militare, nulla toglie alla drammaticità di quella situazione, derivata insieme dalla siccità e dalla guerra civile e clanica.

Si è da più parti cercato di far passare il messaggio che la fame sia cessata grazie all'intervento militare della Forza internazionale. Non è assolutamente vero. Il 15 dicembre '92 ero a Baidoa, la cittadina simbolo di quella tragedia dove, ancora fino alla metà di novembre, squadre fisse di seppellitori interravano ogni giorno decine di morti, nonostante l'arrivo di tonnellate di viveri. I contingenti militari americano e francese vi erano giunti tre giorni prima, e la loro attività in quei giorni era innanzitutto quella logistica, per installarsi al meglio nell'area dell'aeroporto. I contingenti militari hanno trovato Baidoa già fuori pericolo, grazie allo sforzo dei volontari di una decina di organizzazioni umanitarie (francesi, irlandesi, americane, inglesi, in particolare) che da mesi erano presenti a distribuire viveri e aiuti anche in appoggio alle Agenzie internazionali, provvedendo inoltre alle cure mediche e ai centri nutrizionali. L'esempio di Baidoa vale anche per il resto della Somalia.

L'intervento militare delle Nazioni Unite sembrava comunque necessario. Non certo quella forma spettacolare e ridicola in cui è avvenuto lo sbarco dei primi marines americani nel dicembre '92; né quel ridursi nella seconda metà del '93 ad un continuo e provocante svolazzare di elicotteri nei cieli di Mogadiscio per piombare su bersagli quasi sempre sbagliati e per diventare infine a loro volta bersagli facili da colpire; né quella presenza immobile, muta, senza iniziativa, di alcuni contingenti del Terzo mondo, senza dubbio più ubbidienti di quello italiano, ma spesso usati e sacrificati, dato il "minor valore politico" della loro vita.

La situazione che i Somali stavano subendo, durante e dopo la grande fame, era l'occupazione del territorio - dei diversi spezzoni di territorio - da parte di bande armate. Che facessero più o meno capo alle varie fazioni in lotta poco importa. Erano queste bande che impedivano, con continui furti, la distribuzione degli aiuti, che condizionavano fino al ricatto e la minaccia di morte organizzazioni internazionali come la Croce Rossa, che taglieggiavano la gente ai vari blocchi stradali o nei villaggi, che uccidevano per poco o per nulla. Erano ancora queste le bande che rubavano, rubavano e continuavano a rubare, spinte da quella volontà di rivalsa rispetto all'ostentazione del benessere e del privilegio di una città come Mogadiscio che nel 1990 accoglieva da sola un terzo della popolazione della Somalia, creando uno squilibrio rivoltante, alimentato dall'uso della forza e della violenza da parte del signore Siad Barre. Erano sempre queste bande che, utilizzando talvolta in modo solo strumentale il messaggio islamico integralista, con l'appoggio delle armi si erano impadronite di città o di territori. Quelli che sono stati chiamati a torto o a ragione i "signori della guerra" le hanno utilizzate, di esse si sono fatti forti, troppo spesso senza distinguere tra miliziani e banditi, dando così spazio alla più sfrenata follia distruttiva.

La dimensione militare e quella umanitaria

Purtroppo all'operazione militare delle Nazioni Unite sono mancate alcune premesse fondamentali, e soprattutto: a) la conoscenza della situazione, della mentalità della gente, della realtà derivata dagli anni della dittatura e dalla guerra civile, delle dinamiche che si erano sviluppate, degli attriti tra i clan, del reale peso delle forze in campo...;

b) la definizione di chiari obiettivi e di una precisa strategia, con conseguenti azioni diplomatiche e militari concordate e coordinate.

Si è pensato più a un'operazione di immagine che a portare la pace. “*Restore Hope*, Ridare speranza”, è stata chiamata. Ma ai somali è sembrata una finzione. Non è stata un'operazione sincera, né poteva esserlo. L'ONU si è trovata, e continua a trovarsi, impreparata di fronte al nuovo ruolo che la storia le ha assegnato. Si è voluto fare di un'operazione militare un'operazione umanitaria, senza rendersi conto della contraddizione e inconciliabilità tra l'azione militare e l'azione umanitaria. La prima può essere anche a supporto dell'altra, ma non potrà mai – se vengono impiegate le armi – trasformarsi in essa. In Somalia abbiamo conosciuto e apprezzato militari umanamente molto sensibili, generosi, pronti a fare tutto pur di rendersi utili alla gente, da semplici soldati a generali. Ma questo non trasforma né potrà mai trasformare gli strumenti di morte in strumenti umanitari.

Le missioni internazionali di pace, sia quelle finalizzate a crearne le condizioni che quelle per mantenerla e rafforzarla, non possono essere paragonate agli interventi degli eserciti nazionali durante le catastrofi naturali, quali i terremoti o le alluvioni. Contrariamente a questi ultimi che avvengono normalmente senza armi, esse sono di ben diversa natura e il “fattore armi” deve assumere il ruolo preminente quand'anche non si dovesse sparare un solo colpo, pena l'inefficacia e l'inutilità dell'intervento. Su questo punto non ci deve né ci può essere ambiguità. Di operazioni “Pellicano” (nella quale l'esercito italiano ha provveduto senza armi alla distribuzione in Albania di aiuti alimentari con la sola protezione della polizia albanese) ce n'è stata una, in condizioni particolarmente favorevoli e probabilmente irripetibili, ed è stato un tentativo ben riuscito ma indubbiamente un po' azzardato. Sulla validità di altre operazioni disarmate di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, i dubbi più seri vengono proprio dai militari che ne sono stati attori, non pochi dei quali hanno evidenziato paura e talvolta preferenza a rimanere chiusi nei propri accampamenti protetti, piuttosto che correre rischi girando sul territorio.

Quello in Somalia è stato comunque il primo grande tentativo di “pacificazione forzata”, dettata da ragioni umanitarie, da parte della Comunità internazionale nel nuovo contesto mondiale venutosi a creare dopo il crollo dell'Unione Sovietica. Il precedente del Kuwait ha avuto infatti una valenza ben diversa, essendosi formalmente trattato di far fronte ad un'aggressione su richiesta del paese aggredito. Di fronte a decine di migliaia di persone colpite dalla fame e dalle conseguenze della guerra, di fronte al caos istituzionale e al banditismo, si è giustamente invocato il diritto di ingerenza umanitaria, senza però soppesare il livello di preparazione per potere esercitare o meno nel dovuto modo tale diritto. Il relativamente facile e rapido precedente del Kuwait e una superficiale e falsa valutazione della situazione in Somalia hanno fatto intravedere alle Nazioni Unite, e agli Stati Uniti in particolare, quella

facilità e rapidità che sarebbero potute servire da prova e forse da modello per altri interventi del genere. Il nuovo ruolo della Comunità internazionale era tracciato. L'ingerenza umanitaria appariva una chiave per risolvere decine di conflitti nel mondo, o forse anche, molto più semplicemente ed egoisticamente, per superare problemi di ordine interno.

L'ONU deve fare ancora un lungo cammino, deve crescere in questo nuovo contesto mondiale, deve capire il suo nuovo e grande ruolo, deve soprattutto volerlo assumere e prepararsi. Siamo ancora ben lontani purtroppo, anche perché chi può decidere non mostra ancora alcun segno di volerlo realmente fare.

Alcuni errori dell'operazione “Restore hope”

L'operazione “Ridare Speranza” è partita male, guardando più ai giornalisti occidentali che non alla popolazione somala, e si è conclusa ancora peggio, con una profonda umiliazione. È sembrato inoltre che i vari contingenti internazionali andassero in ordine sparso, in un paese del tutto o in gran parte sconosciuto, con la partecipazione di un alto numero di militari, impegnati però solo per quel minimo necessario a giustificare la loro presenza e a garantire al tempo stesso il ritorno a casa di tutti. Nessuno vuole dei morti, certo, ma se si lancia un'operazione militare per portare la pace in un paese, operazione d'altronde non richiesta, occorre avere chiare e affrontare fino in fondo tutte le conseguenze, compresa la morte di qualcuno. È doloroso e grave affermarlo, ma ci sembra ancora più grave continuare a far finta di niente e a ingannare la pubblica opinione.

Già alla fine del '92 si potevano intravedere in Somalia alcuni segnali positivi, che occorreva saper cogliere perché carichi di speranza per un futuro migliore. La gente nelle campagne aveva ricominciato a coltivare i campi e già i nuovi raccolti si potevano prendere in mano e toccare con gioia: pannocchie di mais che stavano maturando, cipolle, pomodori, peperoni, varie qualità di frutta. Si annunciava un'annata molto buona. Gran parte della popolazione era stanca e stufa di anni di sofferenze. Non poche anche le persone impegnate che, passate attraverso esperienze dolorose quali la perdita del coniuge o dei propri figli, dei propri beni, della propria casa, guardavano al passato solo per dire basta e per costruire un futuro migliore, prendendo con coraggio le distanze dai “signori della guerra”, superando le divisioni tribali, rischiando personalmente.

Da un lato il caos distruttivo e dall'altro energie e volontà da sostenere e da aiutare. Un aiuto dall'esterno era indispensabile. Ecco quindi la necessità di un intervento delle Nazioni Unite, l'organizzazione più legittimata. Mettere fine al caos, disarmare subito con efficace severità e con l'utilizzo della forza quando necessario, favorire soluzioni politiche aiutando l'emergere di forze sane e desiderose di pace: questi erano gli obiettivi che gli stessi somali erano pronti ad appoggiare.

Ma la superficialità, l'indecisione, la mancanza di strategia, l'incapacità e gli errori dell'UNOSOM (sarebbe più esatto dire degli Americani, che comandavano la mis-

sione delle Nazioni Unite) hanno reso in definitiva le bande più forti, più scaltre, proprio perché consapevoli di queste debolezze e contraddizioni. Per non parlare poi degli ingenti flussi finanziari giunti dall'esterno e usati senza il dovuto discernimento, che hanno ulteriormente contribuito al rafforzamento delle fazioni, della corruzione, dei furti, della circolazione delle armi. Si è confusa infine Mogadiscio con la Somalia, e anche i mezzi di informazione sono caduti in questo errore, dando a quel poco che restava di questa città distrutta, di questa capitale fantasma senza Stato, un'importanza esagerata e deviante. Sono state invece ignorate zone che non hanno conosciuto la guerra o che comunque avevano raggiunto un sufficiente grado di stabilità, forse ancora precaria ma proprio per questo da appoggiare con interventi di ricostruzione e di sviluppo, certamente meno costosi delle inefficaci azioni militari su Mogadiscio (basti pensare che ai soli Stati Uniti questa operazione militare è costata 7 miliardi di lire al giorno, e all'Italia 1 miliardo al giorno). 'Ali Mahdi e 'Aidid sono così diventati i signori della Somalia, in quanto punto di riferimento dell'UNOSOM, odiati o apprezzati, temuti o combattuti a momenti alterni, facendo così cadere le Nazioni Unite nella trappola delle lotte intestine.

Visto l'insuccesso, tutti i contingenti militari se ne sono tornati a casa, fuggendo in modo umiliante, e ancora una volta senza che la Comunità internazionale si sia interrogata con attenzione su cosa è stato fatto e cosa si sarebbe dovuto e potuto fare. Pare proprio che non importi valutare la situazione, partendo dagli errori commessi e identificando le necessità vere. Gli interessi sono altrove; sono interessi che rispondono soprattutto a esigenze di politica interna dei singoli paesi, come è stato alla fine del '92 per la decisione stessa dell'intervento e come purtroppo è stato confermato - è bene evidenziarlo - negli anni successivi per la vicenda bosniaca.

Uno Stato, e ancor più un esercito, non è e non può trasformarsi in un'organizzazione umanitaria. A meno di dare all'"umanitario" un significato diverso e fuorviante, è impossibile fare coincidere missioni militari di pace e missioni umanitarie: si tratta di cose ben distinte ed è bene che lo rimangano, salvaguardando ciascuna la propria utile specificità. Simili pretese, dalla bocca dei politici di casa nostra o delle grandi potenze mondiali, rimangono sterili, devianti e pericolose affermazioni, al di là delle pur possibili sincere intenzioni di chi le fa proprie.

L'umanitarismo per il ritorno alla normalità e alla pace

Essermi soffermato su questi aspetti serve a capire in quale contesto e con quali precisi obiettivi si sia situato l'intervento umanitario di un'organizzazione come INTERSOS in Somalia, dal dicembre '92 in poi. Non si è trattato più di sfamare la gente, ma di entrare con un'azione di solidarietà in una situazione di conflitti acuti e al tempo stesso in un processo politico, difficile e contraddittorio, cercando di portarvi un messaggio di pace, di speranza, di aspirazione alla normalità della

vita, dimostrando, con l'azione svolta, che ciò poteva essere possibile e che ne valeva la pena, e appoggiando tutto ciò che si muoveva in questo senso. L'intervento umanitario in una situazione di conflitto come quella somala si doveva quindi inserire in quel difficile processo politico; non poteva rimanere un intervento neutro, proprio perché si integrava pienamente in quel processo come contro-tendenza, come messaggio di pace, di speranza.

Portare alla gente un messaggio di pace, di desiderio di riprendere la normalità della vita, quella familiare, sociale, produttiva, significa anche pensare l'intervento umanitario di emergenza come il primo momento di un processo di ricostruzione e di sviluppo. Pur essendo limitato nel tempo, un simile intervento deve fin dal suo nascere avere dinanzi a sé chiari i suoi possibili sviluppi futuri, altrimenti avrebbe davvero ben poco senso, forse quello della testimonianza, ma sarebbe certamente troppo poco. Pensare a un processo di pace in Somalia senza al tempo stesso pensare ad un processo di ricostruzione e di sviluppo, della gente ovviamente, ma anche delle istituzioni ove possibile, è un'impresa che, a parere nostro, non può avere successo.

Cinque sono i pilastri fondamentali su cui si è basata l'azione di INTERSOS:

- 1) coinvolgere il più possibile, sostenendole quindi, forse somale sane, desiderose di pace, nella convinzione che solo nascendo dall'interno la pace può essere vera e duratura;
- 2) con gli interventi trasmettere alla gente la convinzione che si può ritornare alla normalità della vita, alla normalità dei rapporti familiari, sociali, produttivi; è infatti solo riprendendo con convinzione la quotidianità della vita, con i suoi gesti, i suoi progetti, le sue aspirazioni e speranze, e con il consolidamento dei risultati man mano raggiunti, che un processo di pace può rafforzarsi ed essere difeso dalla gente stessa;
- 3) concepire gli interventi come risposta immediata ai bisogni urgenti ma anche e al tempo stesso come punto di partenza per processi di ricostruzione e di sviluppo di lunga durata: intervenire cioè nell'oggi guardando al domani;
- 4) grande attenzione a non favorire, con gli interventi umanitari, il rafforzamento del potere di una fazione rispetto a un'altra;
- 5) esprimere solidarietà, entrando, per quanto possibile e con spirito di fratellanza, in sintonia con la gente, portando coraggio, speranza.

In quella situazione di estrema emergenza, dove tutto era stato distrutto o saccheggiato, dove più nulla funzionava, dove alla morte per fame dei mesi precedenti seguiva la mancanza di ogni cura medica, i primi interventi di INTERSOS sono stati indirizzati alla riattivazione di alcuni centri ospedalieri. Per la gente si trattava di ritornare a preoccuparsi del proprio corpo, della propria salute, di quella dei propri figli e dei propri cari, di curarsi e di stare bene. Ci è sembrato importante, anche come segno concreto di ritorno alla normalità. Due ospedali sono stati quindi riattivati con rapidità, con la presenza a turno di una quindicina di volontari

medici e infermieri, in un intervento durato da gennaio a settembre '93.

Il primo, l'ospedale distrettuale di Gialalaqsi, costruito dalla Cooperazione italiana nella regione Hiran alla fine degli anni '80, era stato completamente saccheggiato fin dai primi giorni della guerra civile: erano rimasti solo i muri, nudi, spogli di ogni cosa. Dopo il primo mese a fianco del personale medico del contingente militare italiano che ha meritoriamente provveduto al primo prezioso riavvio dell'ospedale, i volontari di INTERSOS hanno garantito il funzionamento dell'intera infrastruttura ospedaliera, con circa 3000 visite ambulatoriali mensili, una possibilità di ricovero di trenta letti, di cui venti per la pediatria, un servizio di piccola chirurgia, un servizio di ostetricia, una dotata farmacia. Sono state coinvolte le autorità tradizionali locali, cercando di far superare conflitti ancestrali tra le varie etnie presenti nel distretto: un lavoro difficile, ma prezioso e positivo, nonostante i limiti e gli insuccessi che non sono mancati.

Il secondo, l'ospedale regionale di Merca, nel Basso Scebeli, anch'esso saccheggiato durante la guerra civile. Un accorato appello da parte dei Notabili e degli Anziani, molto legati all'Italia fin dall'epoca dell'amministrazione fiduciaria, e una diretta constatazione delle necessità, ci hanno convinti dell'importanza di riprendere in mano quel che rimaneva delle attività ospedaliere, cercando di svilupparle e di garantirne la continuità per il futuro. Merca e i suoi abitanti lo meritavano. Già alla fine del '92 si poteva leggere sui muri della città: *we want peace, help help help*, vogliamo la pace, aiuto aiuto aiuto. C'era il desiderio e la volontà di farla finita con la guerra e la violenza e di riprendere la vita sociale, culturale, produttiva.

Tra aprile e settembre si è così provveduto a 900 ricoveri, 4000 prestazioni di pronto soccorso, 12000 visite ambulatoriali, 300 interventi di chirurgia, 90 parti.

La continuità delle due strutture ospedaliere è stata garantita nei mesi seguenti da due organizzazioni italiane più specializzate nei programmi di lungo periodo, il CEFA per Gialalaqsi e il COSV per Merca, che ancora oggi, superando difficoltà talvolta molto pesanti, sono ivi impegnate con proprio personale volontario e con personale somalo che ha dimostrato e continua a dimostrare grandi capacità e grande senso di responsabilità.

Un terzo intervento, sempre volto ad affrontare una situazione d'emergenza per trasformarla in ritorno alla vita normale, stabile e duratura, è consistito nell'accompagnamento di decine di migliaia di sfollati dai precari campi di raccolta di Mogadiscio ai loro villaggi di provenienza. Si trattava di più di 200.000 persone che avevano "invaso" Mogadiscio tra il '91 e il '92 in cerca di cibo, spinti dalla grande fame di quel periodo. Con la fine della carestia, diventava necessario aiutarli a ritornare nei propri villaggi per riprendere la vita produttiva e riallacciare i legami familiari. La presenza di tante persone, tra cui bambini e adolescenti, ammassate in pochi spazi, senza lavoro e senza reddito, rappresentava anche una delle fonti di quel banditismo che ren-

deva e rende ancora Mogadiscio invivibile e insicura.

Si è agito in modo tale da garantire la massima dignità a questo ritorno e una calorosa accoglienza all'arrivo nei villaggi. Si è infatti proceduto, nei campi di sfollati, al censimento di quanti desideravano tornare a casa e successivamente, nei villaggi di origine, alla verifica della veridicità della provenienza, preparando al tempo stesso il terreno favorevole all'accoglienza da parte della gente. Gli sfollati sono stati dotati di cibo, sementi, attrezzi per i lavori agricoli e per la vita domestica, in modo tale da garantire l'immediato inserimento attivo nel villaggio. Il trasporto è avvenuto anche grazie all'aiuto del contingente militare italiano che ha messo a disposizione i propri camion e ha garantito la sicurezza per tutto il primo periodo. In alcuni villaggi si è inoltre provveduto alla ripresa delle attività scolastiche, dopo ben tre anni di mancanza di istruzione. Gli attrezzi per i lavori agricoli e quelli per la vita domestica sono stati acquistati presso artigiani somali della cintura periferica di Mogadiscio, procurando così occasioni di lavoro e di reddito.

Dall'aprile '93 al dicembre '94, sono state in questo modo accompagnate a casa, nei propri villaggi distanti tra i 50 e i 700 chilometri, ben 36.308 persone, pari a 7.765 famiglie, di cui circa 20.000 bambini. Una cinquantina i viaggi e ottocento i camion utilizzati. Un gruppo di donne somale, in particolare, ha collaborato attivamente ed efficacemente con i nostri volontari; donne che hanno vissuto molte sofferenze fisiche e morali, e forse proprio per questo decise a costruire una Somalia diversa, superando le divisioni claniche e le fazioni politiche e favorendo il dialogo e lo sviluppo. Nell'estremo sud del paese, la scarsa presenza di organizzazioni umanitarie ci ha spinti tra il '93 e il '94 a dare alcune risposte a bisogni urgenti nella regione del Basso Giuba, a Gelib. Si è trattato di fornire acqua ad alcuni villaggi, di aiutare il dispensario per i lebbrosi, di riparare alcuni edifici scolastici, di riparare spezzoni degli argini del fiume Giuba che altrimenti avrebbero provocato gravi inondazioni con l'inizio della stagione delle piogge e la conseguente piena. Anche qui l'intervento era volto a creare le condizioni indispensabili per il definitivo ritorno della popolazione fuggita durante la guerra.

Con l'abbandono della Somalia da parte del contingente militare italiano nel marzo '94 INTERSOS, su richiesta del generale C. Fiore, ha accettato di sostituire il personale medico militare e le infermiere della Croce Rossa Italiana a Giohar e a Mogadiscio, in modo da garantire continuità alla meritevole opera intrapresa dal Comando militare italiano con l'attivazione di un ospedale regionale nel capoluogo del Medio Scebeli e di un poliambulatorio nella capitale. Mentre quest'ultimo, dopo nove mesi di difficile gestione, è stato poi da noi lasciato alla totale responsabilità del personale medico e paramedico somalo, l'ospedale di Giohar - con un'appendice fino all'ambulatorio di Bal'aad, poco più a sud - continua ad essere seguito da alcuni volontari di INTERSOS che lavorano in stretto legame con un gruppo di medici e infermieri somali che sono stati man-

mano inseriti, valorizzati e formati. Si tratta di una realtà ospedaliera tra le meglio funzionanti oggi in Somalia, con i servizi di chirurgia, ostetricia, pediatria, medicina generale, oculistica, radiologia, e con cento posti letto. Un servizio di ambulatorio riceve mediamente 150 persone al giorno, mentre una curata farmacia viene periodicamente rifornita secondo le necessità. Corsi di formazione per il personale paramedico somalo sono programmati e realizzati a cadenza semestrale.

Si è garantita la continuità anche alla scuola primaria aperta dalle Crocerossine italiane (l'unica funzionante a Giohar) per sviluppare più recentemente un vero e proprio programma di riattivazione del sistema scolastico nella regione.

Infine, nella regione sud-occidentale del Ghedo, in collaborazione con le autorità locali, abbiamo avviato un programma di sostegno ai profughi somali ritornati dal Kenya, assegnando loro terreni per l'agricoltura e fornendo sementi, attrezzi agricoli e assistenza tecnica. Dipende molto dalle diverse situazioni di crisi che dobbiamo affrontare, ma ogniqualvolta è possibile, come lo è stato in Somalia, INTERSOS con l'intervento di emergenza cerca di creare le premesse per l'avvio della fase immediatamente successiva della riabilitazione e dello sviluppo. In Somalia il nostro intervento è stato ed è volto a riattivare ciò che è stato reso inattivo, a dare speranza, a consolidare la convinzione che è possibile uscire dalla crisi, a mostrare che è molto meglio il ritorno alla normalità della vita rispetto alla drogata sensazione di potere che danno le armi, a dire che siamo lì con loro, anche nei momenti di difficoltà, per dare una mano e per dimostrare che la pace è possibile. Tutto ciò è stato realizzato grazie alla fiducia e ai finanziamenti ricevuti principalmente dai molti sostenitori privati, dal Fondo dell'Otto per mille della Conferenza Episcopale Italiana, dalla Caritas italiana, dall'Unione Europea (ECHO - l'Ufficio umanitario - e la Direzione generale per lo sviluppo), e grazie alla preziosa ed efficiente collaborazione del contingente militare italiano in Somalia.

Le organizzazioni umanitarie e il Governo italiano

Con l'avvicinarsi dell'ingloriosa fine dell'intervento militare delle Nazioni Unite, il Governo italiano nel settembre '94 decide di chiudere la propria rappresentanza diplomatica a Mogadiscio e invita tutte le organizzazioni umanitarie italiane a lasciare la Somalia "per ragioni di sicurezza", interrompendo al contempo ogni finanziamento ai programmi di aiuto. Se la prima misura era politicamente scontata, la seconda ci è sembrata non solo incomprensibile ma anche inaccettabile. La reazione delle organizzazioni umanitarie e dei propri volontari è stata immediata. Dopo decenni di impegno italiano per lo sviluppo di quel Paese, dopo la profusione di centinaia di miliardi di lire per la realizzazione delle più svariate opere e forniture, dopo la partecipazione militare all'operazione delle Nazioni Unite, dopo aver appoggiato e finanziato una presenza qualificata di organizzazioni umanitarie italiane tra il '93 e il '94, questa drastica decisione di totale abban-

dono ci sembrava affrettata, superficiale e politicamente scorretta, oltre che inaccettabile dal punto di vista umanitario.

In una lettera indirizzata il 5 ottobre al ministro degli Esteri on. Martino, con copia alle commissioni Esteri di Camera e Senato, le organizzazioni umanitarie italiane operanti in Somalia (CEFA, CISP, COSV, COOPI, INTERSOS, LVIA, Africa '70) facevano notare come, pur nella continuità di una situazione confusa e instabile, occorreva guardare con attenzione alla diversa evoluzione tra regione e regione. Alcune, come il Medio Scebeli e il Nordovest, pur in modo problematico, si stavano infatti organizzando amministrativamente e politicamente, dando vita a nuove forme di autonomia regionale e di controllo del territorio che avrebbero forse potuto costituire un importante punto di riferimento a livello nazionale. Altre regioni stavano tentando di perseguire, per via politica, accordi di pacificazione. Agli occhi delle organizzazioni umanitarie tali sforzi andavano assolutamente e immediatamente sostenuti. Che l'Italia si disinteressasse della Somalia proprio in quel momento, abbandonandola al proprio destino, dopo essere stata così presente, dopo avere perso delle vite umane civili e militari oltre che speso centinaia di miliardi, ci sembrava un grave errore.

Con fermezza veniva quindi affermata la volontà di non seguire le indicazioni provenienti dal ministero e di continuare ad essere presenti, anche senza l'appoggio del Governo italiano. Nella lettera al Ministro si leggeva infatti: "Indipendentemente dalle scelte che il Governo vorrà operare, le organizzazioni umanitarie italiane continueranno nel loro impegno in Somalia, accanto a quelle di altri paesi occidentali. E ciò in quanto l'abbandono da parte nostra rappresenterebbe il venir meno agli impegni assunti con la gente: gente che continua a contare su questo aiuto e su questa presenza, indispensabili nell'attuale vuoto politico-istituzionale e socio-economico. Un simile abbandono, inoltre, annullerebbe tutti gli sforzi sin qui fatti da decine di volontari, anche a rischio della propria vita, per realizzare le attività programmate con il ministero che Ella guida".

Nel febbraio '95, nell'editoriale di *INTEROS Notizie* facevamo una riflessione sul costo dell'intera operazione delle Nazioni Unite in ben 28 mesi, dal dicembre '92 al marzo '95. Vite umane e risorse finanziarie sprecate. In quanto a vite umane, anche l'Italia ha pagato un prezzo molto alto, e abbiamo pianto ogni volta che il sangue italiano si è mescolato alla terra somala. Si è trattato talvolta di sangue di persone divenute amiche, là, sul campo, dove la difficile situazione porta a stringere legami profondi e indimenticabili. D'altro canto, le ingenti risorse finanziarie sono servite soprattutto al mantenimento della stessa complessa e articolata macchina dei contingenti ONU. Con le stesse risorse si sarebbe potuto ricostruire l'intera Somalia. Erano riflessioni astratte, certo, dato che la cruda e tragica realtà è stata ben diversa. Con la partenza dell'ultimo militare delle Nazioni Unite rimaneva in noi comunque un senso di profonda amarezza e la rabbia di fronte alle cose fatte

male e inutili e di fronte alla persistente visione volutamente parziale della situazione reale.

La Somalia non era infatti né solo Mogadiscio, né solo uomini assetati di potere e pronti a tutto pur di ottenerlo o di mantenerlo, né solo uomini impazziti che con le armi in pugno si sono trasformati in banditi, saccheggiatori e assassini, impuniti grazie all'anarchia più assoluta e alla totale assenza dello Stato. La Somalia era ed è soprattutto la gente, quella che ha sofferto la fame e che, in altro modo, continua a soffrire; quella dove donne coraggiose hanno osato sfidare i "signori della guerra" per tentare di alleviare le sofferenze dei loro figli e dei loro vecchi; quella dove insegnanti, medici e infermieri hanno ripreso di loro iniziativa le attività scolastiche e sanitarie; quella dove i contadini hanno ricominciato, appena possibile, a coltivare e a produrre, senza più aspettare gli aiuti internazionali.

Rimanevano al suo fianco solo le organizzazioni umanitarie. Anche noi di INTERSOS. E pensiamo di rimanere finché sarà utile e ci sarà possibile, con i nostri volontari, a cercare – questa volta sì – di *ridare* quella *speranza* di cui la gente somala ha veramente bisogno. Come sempre facciamo, abbiamo accuratamente soppesato tutti gli elementi a nostra conoscenza, li abbiamo valutati con la massima attenzione e, laddove abbiamo ravvisato delle condizioni di effettiva pericolosità, abbiamo anche fatto le scelte conseguenti, come la chiusura temporanea della nostra sede di Mogadiscio alla fine del '94 per concentrarci in regioni altrettanto bisognose ma relativamente più calme, o la minaccia di chiusura dell'ospedale e delle altre attività di fronte ad azioni di violenza.

"La cosa fondamentale – dicevamo, in un'ultima lettera inviata da INTERSOS al ministro degli Esteri on. Agnelli il 2 marzo '95 – è che noi, a differenza della burocrazia ministeriale, siamo una organizzazione umanitaria che fa della solidarietà, della giustizia, del volontariato, della gratuità, gli elementi centrali del proprio essere, la propria linfa vitale. Attraverso la loro opera, i nostri volontari esprimono il loro essere profondamente persone umane, convinte che l'umanità progredisce se questi valori trovano spazio e vengono vissuti concretamente, in Italia e altrove. Per questo non lasceremo la Somalia, almeno non la lasceremo su invito della Pubblica Amministrazione; la lasceremo se e quando sopraggiungessero elementi tali da imporcelo".

Il nuovo umanitarismo di Stato e il diritto di ingerenza

Da quanto sopra descritto, e nonostante il limite di esserci soffermati solo sul caso Somalia, appare evidente l'abisso che contraddistingue l'approccio umanitario armato di uno Stato, o di qualsiasi altra entità politica internazionale, rispetto a quello delle organizzazioni umanitarie propriamente dette. L'*umanitarismo di Stato* ha fatto la sua apparizione, insieme al *diritto di ingerenza umanitaria*, in questi anni recenti. Si era così felicemente trovato un nome e una giustificazione alla incerta azione internazionale degli Stati nella nuova fase seguita al crollo del Muro di Berlino. Questa visione generosa è comunque viziata dal fatto di essere sempre e inevita-

bilmente subalterna alla ragione di Stato e all'interesse nazionale e troppo spesso dissimula altri obiettivi politici dei Governi e delle istanze internazionali. Talvolta è servita perfino da paravento all'inerzia politica e all'incapacità di iniziativa degli Stati e della Comunità internazionale, da alibi alla loro paralisi di fronte a situazioni in cui l'intervento politico sarebbe stato invece più che mai necessario. Il caso della Somalia e quello della ex Jugoslavia sono in proposito molto eloquenti.

Scegliendo il diritto di ingerenza umanitaria, i Governi e le Nazioni Unite hanno dato sempre l'immagine di un imponente dispiego di forze evitando però accuratamente che queste svolgessero il loro compito naturale, confrontarsi cioè con le forze responsabili di aggressioni o di altri crimini contro le popolazioni civili. Di fatto, l'intervento umanitario permette di fare entrare in azione dei corpi armati senza conferire loro dei programmi e degli obiettivi politici precisi. Proprio quando non esiste nessuna prospettiva politica, l'azione umanitaria dello Stato (specie se accompagnata da grande informazione visiva) permette ai politici di dare comunque una risposta alla sensibilità altruistica dei cittadini-elettori quando questi esigono che di fronte alla tragedia umana "qualcosa" venga fatto.

L'esperienza insegna che solo nel caso di accordo politico tra le parti e in presenza di precisi obiettivi l'intervento internazionale può funzionare. È stato il caso della Cambogia, del Salvador, del Mozambico, dell'Angola, in cui i Caschi Blu sono intervenuti a seguito di una generale intesa e di un processo di pace con tappe ben definite. Altrimenti, prima o poi i contingenti militari delle Nazioni Unite si trovano obbligati ad entrare in un ingranaggio difensivo, passando dalla difesa dei convogli umanitari alla loro stessa difesa, fino a decidere il sacrificio delle vittime (pensiamo alla tragedia di Srebrenica) per non rischiare la vita di coloro che avrebbero dovuto proteggerle. Le fasi non sono in contraddizione l'una con l'altra, ma tra di esse esiste una logica e naturale continuità che deriva dall'assenza o dalla non precisa definizione di un progetto politico.

Più nello specifico, di fronte ad un intervento politico-militare di ingerenza umanitaria da parte della Comunità internazionale, le organizzazioni umanitarie possono prendere posizione, in piena autonomia, approvandolo o meno, collaborandovi o meno. Non esiste infatti, a nostro parere, alcuna opposizione di principio a tale tipo di interventi, quando questi sono politicamente corretti. Talvolta, anzi, sono proprio le stesse organizzazioni umanitarie a richiederli. Il problema è che troppo spesso, specie in questi ultimi anni, gli obiettivi politici non sono stati né determinati né chiari, se non perfino inesistenti o casuali come è stato per la Somalia. È questa confusione che non può essere più ammessa. Essa può portare a conseguenze molto negative per la stessa azione umanitaria che si dice di voler sostenere.

Salta così, infatti, ogni possibilità di delimitare *zone neutrali*, fino a tempi recenti rispettate dagli stessi beligeranti, e di individuare *operatori neutrali* da essi rico-

nosciuti. J. C. Rufin di Medici senza frontiere affermava in proposito (1995): “Assistiamo ad una invasione del campo umanitario da ogni parte. I corpi armati internazionali se ne rendono responsabili per primi, mischiando abbondantemente, negli obiettivi stessi dei loro interventi, considerazioni politiche e umanitarie. I loro nemici, sul campo, reagiscono a questa trasgressione rinnovandola: gli Iracheni se la prendono direttamente con gli operatori umanitari, confusi con le forze alleate; i Somali, quando sparano sui Caschi Blu, assumono parimenti come bersaglio gli enti di soccorso; in Jugoslavia, la Croce Rossa è divenuta da un pezzo l'obiettivo dei fucili. Mai, in tre anni, così tanti membri di organizzazioni umanitarie hanno pagato con la vita il loro impegno in queste regioni segnate dagli interventi militari. [...] La militarizzazione della protezione delle operazioni di soccorso per mezzo di forze esterne è una trappola mortale che rischia di oscurare qualsiasi azione umanitaria in una logica politico-militare che è la sua condanna.”

L'esperienza di INTERSOS in Somalia, in Bosnia e più recentemente in Albania ci porta ad essere più possibilisti, ma nella chiarezza dei fini e dei ruoli e compiti di ciascuno.

Alcune raccomandazioni in relazione alle operazioni umanitarie ci sembrano importanti. Le proponiamo convinti della loro utilità, ma anche consci di essere ancora all'inizio di un cammino di analisi e di riflessione su questi temi:

- a) Gli aiuti umanitari devono essere forniti dalle organizzazioni specializzate, siano esse agenzie delle Nazioni Unite o organizzazioni non governative.
- b) Si può ricorrere all'aiuto dei contingenti militari solo: 1) quando le organizzazioni umanitarie hanno raggiunto il loro livello massimo di capacità di risposta ai bisogni di fronte a catastrofi di eccezionale ampiezza (apporto quindi soprattutto logistico, che deve integrarsi con l'organizzazione e la logistica delle organizzazioni umanitarie); 2) quando la situazione della

sicurezza per le popolazioni in pericolo e per gli operatori umanitari è tale da dovere richiedere una simile presenza (apporto soprattutto militare e di polizia).

c) I Governi che intendono fornire contingenti militari ad operazioni umanitarie (come ad operazioni di pace) devono provvedere ad una specifica formazione dei soggetti e dei reparti che vi parteciperanno. Le organizzazioni umanitarie potrebbero positivamente essere coinvolte per fornire utili elementi di conoscenza e di esperienza, e per facilitare l'organizzazione del coordinamento quando la situazione dovesse richiederlo. A tale proposito si potrebbe pensare alla formalizzazione di un nucleo permanente formato da civili provenienti dalle organizzazioni umanitarie e da militari, quale riferimento stabile per perfezionare la collaborazione e il coordinamento tra i due soggetti, rafforzando la specificità e il ruolo di ciascuno.

d) Le operazioni militari internazionali non devono pesare in nessun caso sui già limitati stanziamenti annuali per gli interventi umanitari e di sviluppo nei Pvs. Altre forme di finanziamento vanno individuate.

Non è quindi da escludere a priori, anzi talvolta può essere necessario (come d'altronde sembrava esserlo all'inizio per la Somalia), ma deve essere evidente a tutti che l'intervento “umanitario” armato realizzato dagli Stati o dalle Nazioni Unite deve basarsi sull'esplicita chiarezza dei fini e sulla precisa definizione e limitazione nel tempo degli obiettivi politici. Le organizzazioni non governative potranno in questo modo ritrovare la propria autonomia e la possibilità di aderire o di contrapporsi, a seconda dei casi, a queste decisioni politiche. È l'unica via per continuare a garantire all'aiuto umanitario quei valori di solidarietà, di neutralità, di apertura a tutte le popolazioni in stato di pericolo, qualunque sia la bandiera o il campo di appartenenza.

(Nino Sergi, inserto speciale in INTERSOS-NOTIZIE)

Gennaio 1998

(per conto delle Ong italiane operanti in Somalia)

POLITICA ITALIANA IN SOMALIA

PRESA DI POSIZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE OPERANTI IN SOMALIA

Vista dalla Somalia, l'iniziativa politica e diplomatica italiana pare avere ormai accumulato una serie di errori, di intempestività e di superficialità tali da indurci a rendere pubblico il nostro giudizio. Se il nostro ambito di azione è, e rimane, quello umanitario, non siamo infatti esenti dal valutare quanto ha fatto e sta facendo il Governo italiano per contribuire alla soluzione della crisi somala.

1. I volontari e il personale delle nostre organizzazioni stanno operando dagli anni della grande carestia per

portare aiuto alle popolazioni colpite dalla fame, dagli scontri tra le fazioni, dall'anarchia, dalla mancanza dello Stato, dall'illegalità diffusa, dalle alluvioni, dal colera e altre gravi epidemie, dalla mancanza di cure mediche, istruzione, lavoro e reddito, dall'incapacità di ritrovare valori di coesione e solidarietà sociale, senso collettivo e della nazione...

2. In piena autonomia abbiamo scelto di seguire, partecipando alla loro elaborazione, le linee di coordinamento

politico e comportamentale adottate dal SACB, *Somalia Aid Coordination Body*, composto dai rappresentanti dell'Unione Europea, delle agenzie umanitarie delle Nazioni Unite, dei paesi donatori e delle organizzazioni umanitarie non governative. Di fronte all'estrema delicatezza e alle difficoltà della situazione somala, l'abbiamo considerato utile e doveroso per favorire, attraverso un'azione coordinata a livello internazionale, il rafforzamento della pace e l'avvio di un processo di ricostruzione sociale, economica e politico-istituzionale della Somalia.

3. Dal canto suo il Governo italiano è parso invece seguire una duplice linea, equivoca quanto improduttiva: da un lato l'attiva e propositiva partecipazione all'azione coordinata del SACB e dall'altro l'autonomo protagonismo accompagnato da un discutibile attivismo. Lasciamo agli esperti di politica internazionale di giudicare i risultati di questa duplice azione politica e diplomatica che, senza dubbio, si è svolta in condizioni di grande difficoltà. Dal nostro angolo di osservazione non riusciamo comunque a focalizzarli con chiarezza, specie di fronte alle periodiche risposte e reazioni negative da parte somala.

4. Negli ultimi mesi poi, le mosse della diplomazia italiana hanno spesso messo in difficoltà gli operatori italiani sul campo che, se sono preparati ad affrontare i rischi connessi alle situazioni di grave crisi umanitaria, non sono altrettanto disposti a divenire facili bersagli delle reazioni somale alle iniziative italiane, specie se queste non sono state condivise o sono state gestite in modo inadeguato.

5. Il recente preconfezionato arresto di un sospetto omicida, accompagnato in Italia in qualità di presunta vittima dallo stesso ambasciatore italiano, a nostro avviso non pare un atto di sana e corretta diplomazia. Non siamo convinti infatti che non fossero possibili forme altrettanto efficaci ma più coerenti e più rispettose di quel poco di autorità che esiste in Somalia e con cui il nostro governo intende d'altro canto dialogare.

6. Il sentimento anti-italiano che è andato crescendo in questo ultimo periodo, e particolarmente a seguito di quest'ultimo atto di miope furbizia, non è più – a nostro avviso – limitato a ben definiti clan o aree geografiche come in passato: esso si sta diffondendo, o rischia ormai di diffondersi, anche in zone più tradizionalmente legate all'Italia.

7. In ogni momento di tensione il ministero degli Affari esteri ha invitato regolarmente e responsabilmente le organizzazioni umanitarie italiane ad abbandonare la Somalia. Nel passato, confrontandoci con le istituzioni internazionali e le organizzazioni umanitarie di altri paesi e adottando posizioni comuni, abbiamo sempre valutato di non dovere aderire a tale invito. La serietà dell'impegno umanitario preso con le popolazioni somale non permette infatti sbrigative ancorché comode decisioni ma impone attenta valutazione e decisione collettiva.

In questo momento ci sentiamo invece forzatamente isolati, in quanto il sentimento anti-italiano è la conseguenza diretta della strategia e dell'azione del Governo italiano, che consideriamo carenti sia sotto il profilo politico che diplomatico e che non tengono conto di questa nostra consolidata presenza e delle conseguenze su di essa di qualsiasi errore o approssimazione politica. Coscienti di questo e per non esporre i nostri operatori a facili rappresaglie, siamo costretti ora ad abbandonare le regioni centrali, proprio nel momento in cui le alluvioni e il colera stanno mettendo a dura prova decine di migliaia di persone disperate.

8. La voglia di protagonismo, la superficialità, le malsane furbizie motivate forse da pressioni di politica interna, non portano lontano in situazioni dove è necessario un forte coordinamento, l'univocità dei messaggi e delle proposte politiche, la massima attenzione ai singoli atti e alle singole parole, la condivisa, convinta e comune volontà politica.

A questo proposito, le organizzazioni non governative italiane impegnate in Somalia sentono di perdere, non per scelta autonoma ma condizionate dalla strategia politica del proprio paese, quel senso di appartenenza ad una linea strategica e politica che accomuna, sotto la copertura del SACB, le organizzazioni internazionali che operano per la ricostruzione della Somalia.

9. Le organizzazioni non governative auspicano che il Governo italiano ripensi e riveda la propria politica e le proprie strategie per quanto riguarda il rapporto con la Somalia, anche attraverso un più attivo coordinamento a livello di unione Europea e di SACB, al fine di meritare quel ruolo di protagonista che l'Italia desidera e che buona parte dei somali auspica, dati i legami storici che accomunano i due paesi. La convocazione a Roma dell'IGAD e dei paesi partner, con la crisi somala al centro dei lavori, va certamente nel senso giusto e merita un sincero apprezzamento.

10. Esse chiedono inoltre che, nelle strategie del Governo italiano, sia tenuta in maggiore considerazione l'ampia presenza in Somalia delle organizzazioni non governative italiane. Che siano valutate con attenzione le conseguenze, anche gravi, che possono derivare dagli errori e dalle furbizie di una cattiva azione politica e diplomatica agli operatori umanitari italiani. Che sia considerata con il dovuto interesse e la dovuta valenza l'azione delle organizzazioni non governative che quotidianamente e costruttivamente stanno tessendo legami di solidarietà e di fiducia, premessa indispensabile per qualsiasi iniziativa a favore della pacificazione e della ricostruzione del paese.

19 Gennaio 1998

Le organizzazioni non governative italiane operanti in Somalia sono:

AFRICA 70; CEFA, Comitato europeo di formazione agraria; CINS, Cooperazione internazionale; CISP, Co-

mitato internazionale per lo sviluppo dei popoli; COOPERAZIONE INTERNAZIONALE; COSPE, Cooperazione per lo sviluppo dei paesi emergenti; COSV, Comitato di coordinamento delle organizzazioni per il servizio volontario; INTERSOS; TERRA NUOVA; UNA

Documento inviato al Ministro degli Affari Esteri Lamberto Dini, all'On Achille Occhetto, Presidente della Commissione Esteri della Camera dei Deputati e al Sen. Gian Giacomo Migone, Presidente della Commissione Esteri del Senato della Repubblica.

Maggio 2001

SE I SOMALI SI DECIDESSERO...

Torniamo a parlare di Somalia. Un paese a cui INTERSOS si sente molto legata fin dal 1992, anno della grande carestia e della tremenda fame, secondo anno della guerra civile, anno di inizio di quell'improvvisata e inutile missione militare "umanitaria" delle Nazioni Unite.

Una Somalia che non c'è

Dall'inizio del 1991 la Somalia, come entità statale unica, non esiste più. È diventata così una società senza Stato, senza leggi, né istituzioni, né pubblica amministrazione, senza esercizio della giustizia, né polizia, né carceri, senza sistema scolastico e sanitario, né servizi pubblici, né lavori pubblici, né investimenti di interesse collettivo, né, né, né... Tutto si è basato, in questi anni, su un'estrema privatizzazione a servizio e a beneficio dei più benestanti. Ognuno persegue i propri privati interessi, giungendo a negare la solidarietà perfino all'interno del proprio clan o della propria famiglia. Parliamo di quella realtà che fino al 1990 è stata la Repubblica somala, disintegratasi in pochi mesi in domini di varie fazioni in lotta tra di loro e capeggiate da predatori "signori della guerra". Cos'è oggi la Somalia? E cosa potrà divenire nel prossimo futuro? Sono interrogativi non semplici, in modo particolare per le regioni centro meridionali.

Segnali positivi

La parte nord-occidentale del Paese, il **Somaliland**, ha preso fin dall'inizio una propria autonoma strada, optando per l'indipendenza dal resto del territorio; senza ottenere, per fortuna, nessun riconoscimento internazionale, che avrebbe aggravato la già precaria situazione politica dell'intera regione del Corno d'Africa. Ne è risultata comunque una positiva esperienza politica, ancora poco democratica ma con istituzioni e amministrazione funzionanti, che è andata man mano crescendo e rafforzandosi, fino a garantire un buon grado di stabilità, di pace e di avvio dello sviluppo sociale e produttivo in quell'area. Più recentemente, la parte nord-orientale del Paese, la Migiurtinia, chiamata ora con l'antico nome di **Puntland**, terra dell'incenso, ha cercato di seguire le orme del Somaliland, dando vita anch'essa ad un'amministrazione autonoma e rafforzando il potere delle deboli istituzioni politiche. Si tratta di un tentativo che sta dando qualche risultato anche in termini di stabilità politica e che, più positivamente del Somaliland, non ha mai puntato né intende puntare, alla propria indipendenza.

Sono segnali di speranza, di buona volontà, di intelligenza politica, da sostenere con la necessaria e doverosa prudenza ma anche con perseveranza e decisione. Sono esempi che speriamo possano fare da traino alle regioni centro-meridionali del Paese - più divise e più difficili certo, ma con le popolazioni ormai allo stremo - e possano portarle alla ragione dopo dieci anni di follia autodistruttiva.

Le molte conferenze di riconciliazione

Ben una dozzina sono state, in dieci anni, le conferenze nazionali di riconciliazione per tentare di uscire dall'anarchia interna. L'ultimo significativo tentativo è stato frutto della mediazione del presidente della Repubblica di Gibuti che ha facilitato una "soluzione dal basso", dando cioè spazio e ruolo, per la prima volta, anche alla società civile somala (presentatasi purtroppo molto frammentata, su base clanica e con poche personalità di rilievo). Dopo mesi di estenuanti discussioni e mediazioni, il risultato è stato apparentemente positivo: un **Governo provvisorio nazionale somalo** ed un'Assemblea parlamentare *nazionale*, insediatisi a Mogadiscio pochi mesi orsono. Nonostante l'innegabile consenso popolare iniziale e alcune credenziali - a parere nostro frettolose - accordate da governi e diplomazie internazionali, tale soluzione non sembra comunque poter reggere. Non è stata infatti il risultato di tutte le parti in causa: molte e importanti sono quelle rimaste fuori, che non riconoscono quindi il Governo provvisorio come *nazionale*, ma rappresentativo solo di quelle parti che l'hanno riconosciuto. Inoltre, il Governo provvisorio non è stato in grado di rimanere fedele agli accordi sottoscritti e di mantenere gli impegni assunti, primo fra tutti quello di essere elemento di riconciliazione. Per non parlare degli interessi molto privati alla base dell'impegno di alcuni suoi membri di rilievo. Asserragliato, con l'Assemblea parlamentare, in una Mogadiscio divisa territorialmente tra le fazioni, e divenuto anch'esso, senza volerlo, una fazione - o comunque così - è visto da molti somali

- perdendo così, in pochi mesi, l'ampio consenso popolare iniziale.

Riacquistare la dignità

Altre mediazioni internazionali si stanno preparando. Tutte utili, certo, se saranno capaci di sbloccare questa situazione di stallo ed evitare un nuovo ricorso alle armi. Occorre però che i Somali - ed in particolare quelli delle regioni centro-meridionali - incomincino a capire che nessuna mediazione potrà avere efficacia se non decidono una volta per tutte di **ascoltare innanzitutto sé stessi**, la propria società, la propria storia e i propri valori; di **interrogarsi su quanto è successo** in questi anni e sulle cause di tale follia; di smettere di farsi del male da soli e di mostrare al mondo il peggio di sé; di smettere di subire le angherie di banditi che, in alcune regioni, fanno ancora il bello e il brutto tempo, umiliando capi un tempo rispettati, rubando, taglieggiando, contravvenendo a tutti i codici d'onore, di rispetto e di fratellanza che erano la forza della società somala; se essi stessi, insomma, non decidono di riacquistare la dignità e la fierezza persa ormai da molti anni, rifiutando con decisione chi ancora pensa di risolvere i problemi con la forza delle armi senza mai presentare un credibile progetto politico utile alla Somalia e chi, usando anche la religione, propone solo nuove forme di colonialismo e di svilimento della cultura, della società e delle tradizioni somale.

Occorre scegliere

Siamo ad una svolta. Nelle regioni centro-meridionali, ed in particolare a Mogadiscio, essa può sfociare in una nuova guerra fratricida, in nuovi saccheggi e distruzioni, in numerose vittime civili; oppure può prendere nuovamente la via del dialogo e del confronto intorno

ad uno stesso tavolo per cercare finalmente la giusta e definitiva soluzione che porti a quella pace che la popolazione sta aspettando da troppo tempo.

Conosciamo, amiamo e ammiriamo questo popolo, a cui ci sentiamo legati e per cui il nostro impegno in tutti questi anni molto difficili non è mai venuto meno. Per questo ci esprimiamo con calore e con passione. Vorremmo che tanto calore, tanta passione e tanto convincimento fossero ora espressi dai somali stessi, in particolare da coloro - e sono tanti, compresi gli intellettuali a cui in questi anni è stata tolta la parola - che possono avere influenza per far cessare lo stato di ubriachezza e di follia in cui ancora buona parte del paese si trova. Per il bene della loro gente, che non ne può più e che chiede solo - perché ne ha diritto - di poter vivere in pace. **La via tracciata dal Somaliland e dal Puntland** potrebbe essere ora seguita anche dalle regioni centro-meridionali, ad iniziare da quelle dove più favorevoli sono le condizioni, rifiutando condizionamenti esterni miopi e senza prospettiva politica credibile. Il Governo provvisorio potrebbe acquisire un nuovo importante ruolo se riuscisse a favorire un simile processo, facendosene esso stesso promotore e sostenendolo nei modi più appropriati.

Il futuro del paese e la sua forma istituzionale - sia essa uno stato federale o una confederazione o uno stato unitario fortemente decentrato - dipenderanno innanzitutto da queste scelte e decisioni che le regioni ancora instabili dovranno prendere, senza le quali **la Somalia rischia di perdere ogni speranza di unità e di diventare, al meglio, solo un insieme di entità di tipo tribale** e in continua rivalità fra di loro. Una desolante prospettiva. Per tutti.

INTERSOS-NOTIZIE, 23 maggio 2001

Ottobre 2005

LA SOMALIA CHIAMA

«Non sapevo che l'Italia avesse ripreso a interessarsi di Somalia. Mi fa piacere». Inizia così il mio incontro con Sheikh Hassan Dahir Aweys, il capo del fondamentalismo islamico, a Mogadiscio. «Gli italiani sono stati i nostri tutori, ma ci hanno lasciati soli, ci hanno abbandonati. Riceviamo solo inviti alla riconciliazione, parole. Se l'Italia avesse mostrato un serio e continuativo impegno, le cose in Somalia sarebbero andate diversamente».

Questo desiderio di presenza, impegno e ruolo politico italiano in Somalia mi ha colpito. L'ho sentito ripetere ovunque. Cito Sheikh Aweys perché mi ha particolarmente incuriosito, ma lo stesso auspicio viene dalla gente comune, dalle associazioni della società civile, dal primo ministro e dai suoi ministri, dagli oppositori, perfino da alcuni *warlords*, nei tanti incontri che ho potuto avere tra fine settembre e inizio ottobre.

L'ospedale di Jowhar, che Intersos sta sostenendo dal 1994, sta riprendendo slancio ed è di nuovo molto frequentato, dopo più di due anni difficili a causa della mancanza dei finanziamenti europei promessi. La Cooperazione Italiana ha seriamente ripreso a considerare la Somalia come prioritaria, dato anche il forte impegno politico italiano per favorire la pacificazione, il rafforzamento delle istituzioni e la ricostruzione. Purtroppo, i tagli della manovra finanziaria della scorsa settimana hanno annullato tutti questi sforzi e qualsiasi possibilità di programmazione. Senza preavviso, il ministro Tremonti ha tolto 152 milioni di euro già formalmente impegnati in attività urgenti nei paesi più poveri del mondo, tra cui la Somalia. Bravo Tremonti e bravo il governo: e poi ci si meraviglia che qualcuno in questi paesi, di fronte a simili prese in giro, sia attirato da fondamentalismi e estremismi.

Progetti come quello dell'ospedale o quelli sull'educazione, l'acqua, lo sviluppo agricolo ecc. sono oggi in Somalia più che mai di fondamentale importanza. «Dobbiamo dimostrare che davvero le cose stanno cambiando nel paese, – mi diceva il primo ministro Ali Ghedi – le nuove istituzioni devono funzionare, ma la gente deve anche sentire che davvero si sta pensando a loro dopo quindici anni di anarchia, totale vuoto istituzionale, assenza dello Stato, insicurezza e sofferenze».

Un anno fa, dopo quattordici anni di tentativi falliti, l'accordo tra le parti ha portato alla formazione di un parlamento, all'approvazione di una nuova costituzione federale, all'elezione di un presidente della repubblica, di un primo ministro e di un governo di transizione.

Vi sono ancora divisioni e diatribe all'interno dello stesso governo e del parlamento, favorite anche dalle discordanti posizioni internazionali, ma la realtà è lì davanti agli occhi del mondo. La Somalia sta facendo sul serio e sta cercando di uscire dal baratro in cui era precipitata.

Qualcuno in Italia non se ne è ancora accorto, forse molti, anche nel Governo e nel Parlamento. Eppure il Governo italiano è impegnato a livello politico nelle negoziazioni e nel supporto alle nuove fragili istituzioni, con competenza e con buoni risultati. Il necessario aiuto per poterle rafforzare e per avviare serie politiche di sviluppo nei settori chiave quali la sanità, l'educazione, la formazione rimane però fermo alle buone volontà e alle intenzioni. C'è infatti una parte del Governo italiano che, senza guardare per il sottile e senza nemmeno preavvertire, taglia e annulla gli impegni già assunti dall'altra parte. Impegni necessari per rafforzare la positività dell'azione politica. C'è da averne vergogna, ma pare che nessuno voglia rendersene conto: da anni ormai la nostra politica estera e di cooperazione è ridotta al lumicino ma, al contempo, si continua a sognare un posto nel Consiglio di Sicurezza.

La Somalia ci cerca e l'Italia rimane sorda. Eppure è stata nostra colonia, l'abbiamo avuta in amministrazione fiduciaria, l'abbiamo portata all'indipendenza; alcuni hanno anche fatto affari, dalle banane allo zucchero, alla pesca, alle grandi opere. L'Italia, anche recentemente, ha voluto essere in prima fila: prima in seno alle forze militari delle Nazioni Unite, poi a livello politico, nelle assise internazionali, per "pesare" nel futuro della Somalia.

Ora, nel momento in cui sarebbe richiesta la massima coerenza delle scelte, nel momento che dovrebbe accompagnare e rafforzare questa nuova fase per rendere

irreversibile il processo di riconciliazione e di pace, il ministro Tremonti decide che no, non ci sono più i fondi già stanziati, già impegnati e già promessi. Lo decide lui per tutti, decretando al contempo la fine di quel poco di politica estera ancora dignitosa e attiva. Il parlamento per ora tace: starà a guardare o reagirà?

La società civile somala sta prendendo coscienza del proprio ruolo, ora che l'interlocuzione con le istituzioni è possibile. Nell'incontro con una dozzina di associazioni ho verificato la straordinaria vitalità e volontà di farsi sentire. Una voce ancora debole, ma che sa che può contare. In un appello, in elaborazione in questi giorni, indirizzato "a tutti coloro che hanno responsabilità politiche, all'interno e al di fuori delle istituzioni" esse chiedono che "non venga sprecato altro tempo oltre a quello già inutilmente perso in questi lunghi anni", perché ritengono "che vi siano le condizioni per la definitiva riconciliazione, nel rispetto e nella considerazione reciproca, per il bene del paese e per quello della società somala; molti sono infatti i punti su cui c'è accordo e che uniscono tutti: da essi occorre partire per ritrovare il cammino comune e appianare le divergenze".

La Somalia che ho visto e che conosco ormai da quindici anni non è quella presentata dai nostri media. Essa non si identifica né con l'uccisione di Ilaria Alpi né con i presunti rifiuti tossici. Di questo hanno lungamente parlato i nostri giornali. Di questo si è occupato il nostro Parlamento. Li invito a venire a Mogadiscio, che rimane una città ferita ma viva, ad incontrare le decine di associazioni con la loro vitalità e il loro impegno civile, a visitare le scuole primarie e secondarie che si sono diffuse nei vari quartieri, le università, i centri internet affollati di giovani, la miriade di telefoni cellulari e di centri di telefonia fissa che collegano la città con l'intero mondo a 17 centesimi di euro al minuto, le cliniche e i centri ospedalieri specializzati. Tutte realtà private, data l'assenza dello Stato, sostenute e influenzate dai paesi arabi e musulmani, data l'assenza dell'Occidente, ma che dimostrano la volontà e la capacità di rinascita di un popolo che merita considerazione e fiducia.

Il primo ministro Ali Ghedi sarà in Italia a fine novembre. L'Associazione delle Ong italiane organizzerà un incontro pubblico con lui, i politici e i media: è giunta infatti l'ora che si incominci ad avere, della Somalia, una visione che esca dal banale.

Nino Sergi, per il settimanale 'Vita', 17 Ottobre 2005

Dicembre 2006

LA SOMALIA AL BIVIO

Mogadiscio si prepara di nuovo al cambiamento. Ho sentito rassegnazione e paura. «Nessuno di noi, alla fine, ha temuto la guerra perché sapevamo che non

ci sarebbe stata: le Corti non volevano che la popolazione ne subisse le conseguenze e già mercoledì, con l'avanzare delle truppe etiopiche e la presa di Jowhar,

non hanno più avuto scelta e hanno deciso di abbandonare la città. È stato così evitato lo scontro nel centro urbano che avrebbe comportato un massacro e centinaia di migliaia di sfollati». Anche l'Etiopia non ha alcun interesse a provocare morti e distruzioni che peggiorerebbero la sua già negativa immagine presso i somali. I conflitti tra i due paesi non si dimenticano infatti facilmente. Il mio interlocutore, un esponente dei raggruppamenti della società civile da anni attivi in Mogadiscio, spiega che a far paura è invece il ritorno all'anarchia, alla legge della prepotenza, alla sopraffazione dopo i mesi in cui si è potuto godere della calma, della libertà di movimento, della sicurezza. E i segnali ci sono già in questi primi giorni. Approfitando del vuoto di potere, miliziani allo sbando e bande armate saccheggiano, si appropriano di armi, uccidono, come a Mogadiscio così a Merca e altrove. A Jowhar, il ritorno di Mohamed Dheere, accompagnato dagli etiopici, è stato salutato con grida di giubilo, forse opportunistiche ma certamente più forti e convincenti di quelle, altrettanto opportunistiche, che hanno accolto le Corti islamiche nello scorso giugno quando erano riuscite a cacciarlo dal suo posto di governatore della regione del Medio Scebeli. Diversamente da Mogadiscio, i rappresentanti delle Corti non hanno lasciato un buon ricordo a Jowhar: e la gente sa valutare, giudicare e comportarsi di conseguenza.

Contraddizioni somale. O più semplicemente grande disagio e sbandamento nella popolazione che da tempo ha come unico desiderio quello di vivere in pace, di potere muoversi in sicurezza, di potere coltivare, allevare bestiame, commerciare, ricostruire, pagare anche le tasse per contribuire all'amministrazione pubblica ma senza essere continuamente vessata, rapinata, taglieggiata.

È indubbio che a Mogadiscio le Corti islamiche siano state apprezzate: hanno portato pace e sicurezza dopo quindici anni di soprusi. I somali non accomunano le Corti ad al-Qaeda e si domandano come facciano i media occidentali ad affermarlo con così grande sicurezza. Gli eccessi delle prescrizioni e proibizioni riguardanti la musica, le manifestazioni sportive, la televisione, il cinema ecc. sono parsi alla gente sopportabili di fronte alla garanzia della sicurezza, della tranquillità, della pace. Condizioni mai assicurate dai signori che hanno dominato negli anni passati, dividendo la capitale in frazioni per garantirsi ciascuno un'area di influenza e sovranità senza mai alcun beneficio per la gente. Le proibizioni e le prescrizioni, specie se considerate stupide, non fanno comunque molta paura ai somali, gelosi come sono della propria libertà.

Cosa succederà ora? Il ritorno dei vecchi *warlords*, i signori della guerra, a fianco delle istituzioni? degli

scontri armati tra le fazioni? delle lotte, dei veti, delle guerre per il potere o per il traffico della droga locale, il kat, o per altri controlli di commerci e trasporti? Sarebbe una iattura. Sarebbe spalancare le porte a qualsiasi fondamentalismo che si proponesse in modo alternativo, dato che attirerebbe grandi consensi.

Dopo esserne stato impedito per circa due anni, il primo ministro Ali Mohammed Gedi entra in Mogadiscio con la forza dell'esercito etiopico e con l'assenso dei capi clanici. Ma qual è la sua vera forza? Dov'è il parlamento che gli ha dato il mandato? quali i compromessi con i signori della guerra? Sono domande a cui dovrà presto dare risposta.

Non abbiamo mai creduto che la via delle armi potesse risolvere il problema somalo. Specie poi se le armi giungono con eserciti stranieri considerati nemici. La via del dialogo e del negoziato politico è necessaria ed è l'unica che può ridare qualche seria speranza.

Il presidente Abdullahi Yussuf e il primo ministro Ali Gedi dovranno riuscire a rappresentare tutti i somali, ricucire le molte fratture che anch'essi in parte hanno contribuito a produrre, favorire fin da subito l'indispensabile dialogo inclusivo di tutte le componenti della società civile, fino a negoziare con le Corti. Dovranno al contempo impedire il ritorno al passato con le prepotenze delle fazioni e delle loro inaccettabili signorie.

Se invece considerano di avere già vinto, di aver messo in fuga una volta per tutte il potere alternativo delle Corti e di poter controllare i problematici *warlords*, allora dimostreranno la loro cecità e incapacità. Se d'altro canto l'Etiopia pensasse di potere continuare ad agire «da arbitro e da giocatore», per usare le parole del mio interlocutore di Mogadiscio, appoggiando i più malleabili signori della guerra piuttosto che sostenere le istituzioni somale e i loro tentativi di pacificazione e riconciliazione nazionale di tutti i somali, allora si svelerebbe il disegno etiopico di egemonia e di controllo dell'intera area del Corno d'Africa in qualità di stato gendarme che agisce per procura nella "guerra al terrore".

I giochi sono ancora tutti aperti. Speriamo che l'Europa, diversamente dalla negligenza e dal disinteresse dimostrati nel passato, sappia influire sui giocatori e sappia pensare ad una politica propositiva e di sostegno ad un reale progetto di pacificazione, stabilizzazione e sviluppo dell'area. L'Italia potrebbe contribuire, dato il serio impegno mostrato finora. Impegno che, come richiesto dagli stessi somali, va rafforzato, accompagnando la mediazione politica con una concreta e forte azione di cooperazione.

Nino Sergi, per il quotidiano 'il Manifesto', 31 dicembre 2006

LE ONG ITALIANE PER LA RICONCILIAZIONE E LA PACE IN SOMALIA

L'Associazione delle Ong italiane, con le sue quattordici Ong operanti in diverse regioni somale da più di un decennio, intende lanciare alle Autorità somale e alla Comunità internazionale un appello per la riconciliazione e la pace duratura in Somalia. Evidenziando alcuni punti di analisi e di proposta che considerano prioritari, le Ong chiedono che il Governo italiano sostenga con ancora più forza presso l'Unione europea, l'Igad, l'Unione africana e le istituzioni somale ogni iniziativa politica che favorisca una reale pacificazione in Somalia e una stabilizzazione dell'area del Corno d'Africa nel rispetto del diritto e della legalità internazionali.

Gli accordi politici sottoscritti dai rappresentanti delle varie entità somale poco più di due anni fa, la nuova Costituzione federale e le istituzioni transitorie concordemente volute e approvate, avevano restituito la fiducia e ridato una grande speranza di cambiamento dopo quasi quindici anni di caos. La mancanza di un forte e deciso sostegno internazionale, le divisioni e le lotte intestine, favorite anche dall'esterno, hanno reso difficile il cammino delle nuove istituzioni, fino alla ripresa dei combattimenti.

La Risoluzione 1725, votata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu il 6 dicembre scorso anche sulla base di precedenti decisioni dell'organizzazione regionale Igad e dell'Unione africana, oltre a prevedere l'invio di una forza internazionale africana per mantenere la sicurezza in Somalia e proteggere le istituzioni federali, contiene due importanti affermazioni: 1. la Carta costituzionale e le istituzioni federali transitorie offrono l'unica strada percorribile per raggiungere pace e stabilità in Somalia; 2. la necessità del coinvolgimento di tutte le parti attraverso un dialogo politico che includa anche l'Unione delle Corti islamiche.

Queste ultime, anche se impostesi in modo illegittimo con il rifiuto di riconoscere le istituzioni federali, sono comunque riuscite ad assicurare pace e sicurezza dopo quindici anni di soprusi, hanno stretto legami con la società civile, riaperto strutture come il porto e l'aeroporto di Mogadiscio, fatto diminuire drasticamente la criminalità, reso sicuro il mare dando la caccia ai pirati. Condizioni mai assicurate dai "signori della guerra" che hanno dominato nel passato dividendo la capitale e il territorio somalo in feudi per garantirsi ciascuno, con la forza, un'area di sovranità senza mai alcun beneficio per la gente.

Le Ong non hanno mai creduto che la via delle armi possa risolvere i problemi della Somalia. Specie poi se le armi giungono con eserciti stranieri considerati nemici dalla gran parte della popolazione. La via del dialogo e del negoziato politico è necessaria ed è l'unica che possa assicurare soluzioni vere e durature. La presenza di legittime forze dell'Unione africana, come

previsto dalla Risoluzione 1725, va quindi rapidamente assicurata con il supporto politico di tutta la Comunità internazionale anche al fine di garantire stabilità e distensione indispensabili per il rafforzamento del dialogo politico.

L'Etiopia dovrà uscire quanto prima dalla Somalia per lasciare libero spazio a questa nuova presenza internazionale e favorire i tentativi di pacificazione e riconciliazione di tutti i somali. Se invece ritenesse di potere continuare ad agire «da arbitro e da giocatore», mantenendo presenze armate nel paese, allora si svelerebbe il suo disegno egemonico di controllo del Corno d'Africa e di "stato gendarme" che agisce per procura nella "guerra al terrore" senza averne alcun legittimo mandato.

In questo contesto, il presidente Abdullahi Yussuf, costituzionalmente simbolo dell'unità nazionale, e il primo ministro Ali Mohamed Gedi dovranno riuscire a rappresentare tutti i somali, ricucire le molte fratture, favorire l'indispensabile dialogo inclusivo di tutte le componenti della società civile, le organizzazioni sociali e dei diritti umani, gli intellettuali, gli imprenditori e i businessmen, fino a negoziare con le Corti perché possano esprimersi, con pieno riconoscimento, come partito politico nella rinuncia di qualsiasi opzione armata.

Occorrerà al contempo che sia impedito il ritorno al passato con le prepotenze delle fazioni e le loro inaccettabili signorie. Impresa ardua, data la rapida riapparizione dei "signori della guerra" e delle milizie claniche, ma assolutamente indispensabile. Il ritorno dei *warlords* e dei loro poteri, in contrapposizione o a fianco delle istituzioni, spalancherebbe le porte a qualsiasi fondamentalismo che si proponesse in modo alternativo, dato che attirerebbe ampi e forse definitivi consensi. Per legittimarsi, il governo dovrà quindi vincere la sfida del monopolio della sovranità, altrimenti risulterebbe presto sopraffatto da resistenze e poteri forti e dalla sfiducia della gente.

Il cammino è lungo, ma va iniziato subito. Pensare di avere già vinto, di aver messo in fuga una volta per tutte il potere alternativo delle Corti e di poter controllare i problematici *warlords* sarebbe un atteggiamento arrogante e cieco, che servirebbe solo a nascondere la propria debolezza. Il Presidente e il Primo Ministro rappresentano, con i membri del Parlamento, le principali istituzioni frutto dei solenni accordi somali del 2004. È questa la loro forza e su di essa e sulla forza della Costituzione federale, unico riferimento comune nell'odierna Somalia, dovranno basare la loro azione senza mai travalicarne i limiti. Dovranno quindi assicurare che il Parlamento, istituzione-madre, si riunisca quanto prima sotto la presidenza del suo speaker, per potere dare al paese il segnale dell'avvio del dialogo politico e della volontà di pacificazione e di riconciliazione.

Le Ong ritengono che, nonostante il delicato e difficile momento che vede la presenza di truppe straniere prive di legittimità internazionale, vi siano le condizioni per la riconciliazione, nel rispetto e nella considerazione reciproca, per il bene del paese e per quello della società somala. Molti sono infatti i punti su cui potrebbe esserci accordo e che potrebbero unire tutti nel reciproco interesse, dopo ben sedici anni di guerre e lotte intestine. Da essi occorre partire, per ritrovare il cammino comune e appianare le divergenze.

Molte ma semplici le richieste della gente per sentirsi rappresentata e per ritrovare fiducia nelle istituzioni: vivere in pace, muoversi in sicurezza, potere coltivare, allevare bestiame, commerciare, essere curata, istruirsi, ricostruire, senza essere vessata, rapinata, taglieggiata. Nella nuova situazione somala, tutti i cittadini e ogni parte sociale e politica dovranno sentirsi garantiti ed efficacemente tutelati. C'è una forte attesa in questo senso, anche in vista della completa smilitarizzazione. Consegnare un'arma senza avere in cambio garanzie per la propria tutela e sicurezza è una richiesta che non può essere facilmente esaudita.

Da anni i somali stanno aspettando di ricostruire il proprio paese. Non potranno farlo da soli. Data l'ampiezza del compito sarà richiesto l'impegno della comunità internazionale a fianco delle istituzioni e realtà sociali, produttive e imprenditoriali somale. Tale programma di ricostruzione fisica, economica, sociale, culturale, morale dovrà prendere avvio quanto prima e sapere rispondere ai bisogni della popolazione. Sarebbe il migliore segnale del cambiamento. Una sfida per le Nazioni Unite, l'Europa, l'Italia e per il Governo e la società somali.

I giochi sono ancora tutti aperti. L'Europa, diversamente

dalla negligenza, il disinteresse e le superficialità dimostrati negli anni passati, dovrà riuscire ad esercitare il necessario peso politico per influire sui giocatori e dovrà pensare ad una politica propositiva e di sostegno ad un reale progetto di pacificazione, stabilizzazione e sviluppo dell'area. Essere inefficaci potrebbe significare, forse irrimediabilmente, una permanente insicurezza nell'area con ricadute gravi anche nei paesi europei.

L'Italia potrebbe fornire un importante contributo, dato il serio impegno mostrato finora. Impegno che, come richiesto dagli stessi somali, va rafforzato e reso più visibile, accompagnando la mediazione politica con una concreta e forte azione di cooperazione. L'Italia continua ad essere un paese amato da una buona parte della popolazione e quindi desiderato e ascoltato. Un suo forte impegno in Somalia potrebbe dare un rilevante contributo al dialogo interno, per giungere ad una reale pacificazione e riconciliazione, e a quello esterno con l'Islam e i paesi arabi, dato che la Somalia rappresenta un anello di congiunzione tra africani e arabi.

Le Ong italiane hanno avuto e continuano ad avere un ruolo importante in Somalia. Molti i legami esistenti, solidi e fecondi. La conoscenza, la fiducia e la credibilità costruite negli anni rappresentano un patrimonio straordinario che le Ong vogliono mettere in gioco anche in questa delicata fase. Chiedono al Governo italiano il necessario sostegno per potere essere, da subito, più fortemente presenti per continuare a portare aiuto alle popolazioni e favorire il dialogo politico e la riconciliazione.

Per conto dell'Associazione ONG Italiane, Roma, 3 gennaio 2007

Gennaio 2007

(per le Ong italiane operanti in Somalia)

PER NON LASCIARE LA SOMALIA NELL'IMPASSE

APPELLO DELLE ONG AL GOVERNO ITALIANO E ALL'UNIONE EUROPEA

Al Presidente del Consiglio dei Ministri Romano Prodi
Al Vicepresidente del Consiglio e Ministro degli Esteri
Massimo D'Alema

Roma, 17 gennaio 2007

La Somalia rischia ancora una volta di trovarsi senza vie di uscita. La comunità internazionale ha già commesso una volta l'errore di abbandonare questo paese al suo destino, con un territorio senza stato e senza istituzioni alla mercé delle prepotenze dei signori della guerra e delle rivalità tribali, lasciando che si creasse una situazione di grande instabilità e di rischio per l'intera area e per la sicurezza globale. Non può ora permettersi di commettere nuovi errori.

La decisione adottata dalle deboli istituzioni transitorie somale, in accordo con Usa e Etiopia, di imporre la stabilizzazione del paese con la forza militare etiopica non è stata, salvo che per gli stessi promotori, la giusta soluzione. Si è trattato di una decisione che ha ignorato la Risoluzione 1725 votata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza solo pochi giorni prima, il 6 dicembre 2006, la quale confermava e riprendeva precedenti decisioni dell'organizzazione regionale Igad e della stessa Unione africana. Dopo le quattordici conferenze nazionali di riconciliazione rimaste infruttuose, quella di Eldoret è riuscita nel 2004 a garantire il consenso necessario per la nascita di istituzioni transitorie con una carta costituzionale federale a cui riferirsi. Le nuove istituzioni hanno ricevuto il mandato di realizzare un percorso, nel periodo transitorio di

cinque anni, per rimettere insieme la società somala, ricucire le ferite, superare il tribalismo, con il coinvolgimento e la partecipazione attiva della società civile nelle sua variegata articolazione. Non limitandosi quindi all'identità clanica ma valorizzando la pluralità identitaria sociale, culturale, professionale, economica, produttiva, di genere e lavorando con pazienza e diplomazia politica, nel rispetto della carta fondamentale e dei diritti umani.

Il percorso è chiaramente disegnato nella costituzione federale transitoria ed è assegnato al governo federale transitorio. Esso deve in particolare provvedere a costituire il sistema amministrativo decentrato con le amministrazioni regionali e distrettuali, completare il sistema federativo, assicurare la sicurezza, governare, garantire le libertà e i diritti di cittadinanza, compresa la libertà di espressione, di associazione e di organizzazione politica, ricomponendo la società somala.

Chiamare un esercito straniero, disdegnando la risoluzione Onu che prevede l'invio di una forza internazionale africana imparziale per mantenere la sicurezza e proteggere le istituzioni transitorie, rappresenta un trauma in questo percorso costituzionale, quasi si volesse seguire un percorso opposto, non finalizzato all'inclusione di tutti i somali nel dialogo politico e negoziale. Anche di fronte a ragioni che, sicuramente, saranno state soppesate e ritenute valide, tale decisione continua a rimanere una frattura e una ferita che ha colpito una consistente parte della popolazione e del parlamento somali e ha posto interrogativi seri a quella parte di comunità internazionale che ha da sempre sostenuto le istituzioni federali.

La realtà è questa e da qui, comunque, occorre ripartire. Se il giudizio su di essa vede posizioni contrapposte e inconciliabili, queste non devono però comportare l'interruzione del percorso fissato dalla carta costituzionale transitoria e sostenuto dalla comunità internazionale che, se ripreso, può portare al superamento rapido anche se graduale dell'attuale stallo, a beneficio della popolazione somala, stanca di divisioni, conflitti, prepotenze e abusi.

Ritornare alla carta costituzionale, unico riferimento formale condiviso e vincolante, significa anche assicurare

libertà e sovranità al parlamento in cui risiede la rappresentanza del popolo somalo e garantire le libertà e i diritti civili che lo stato di emergenza ha invece malauguratamente limitato.

Le Ong italiane che operano in Somalia da decenni e hanno stabilito con le comunità un rapporto fraterno e di fiducia chiedono al Governo italiano e alla Commissione europea di riaprire il dialogo con le autorità somale per verificare - con l'Igad, l'Unione africana, le Organizzazioni internazionali e i paesi e organizzazioni del Gruppo di contatto - la possibilità di riprendere il percorso costituzionale al fine di realizzarlo, gradualmente ma decisamente, con l'impegno di giungere ad una rapida soluzione dei problemi sopra evidenziati. Il dialogo è indispensabile perché tale percorso richiede impegni precisi da parte somala insieme ad un deciso e concreto supporto internazionale per poterlo realizzare. Va ricordato in proposito che una delle cause del rallentamento e dell'insuccesso dell'azione delle istituzioni transitorie nei due anni passati è stata lo scarso sostegno concreto ricevuto dalla comunità internazionale per potere agire, assicurando il decentramento amministrativo, garantendo la sicurezza e governando il paese. Alle parole e alle promesse non è seguito che un limitato ed insufficiente sostegno reale. Anche questo errore, a nostro avviso, non va assolutamente ripetuto.

Le Ong auspicano quindi un incontro chiarificatore tra il presidente Prodi e il ministro D'Alema e il presidente Abdullahi Yusuf e il primo ministro Mohamed Ali Gedi, con il coinvolgimento del Consiglio e della Commissione europea. L'Italia ha un ruolo di responsabilità sulla Somalia da cui non può esimersi. Ed è solo attraverso un dialogo politico franco e costruttivo, basato sullo storico legame e sulla profonda conoscenza tra i due paesi, che possono essere messe le basi per ridare speranza alla Somalia e attenuare le tensioni nell'area e a livello internazionale.

Gruppo Ong Somalia
dell'Associazione delle Ong Italiane

Settembre 2007

IL GRUPPO INTERNAZIONALE DI CONTATTO SI RIUNISCE A ROMA

COMMENTO DI INTERSOS

Riuscirà il "Gruppo di Contatto per la Somalia", che si riunirà a Roma lunedì 10 settembre, a elaborare un'idea forte e condivisa per fare uscire quel paese dal catastrofico stallo in cui continua a trovarsi da 17 anni?

La Conferenza nazionale somala di riconciliazione è appena terminata, dopo quarantacinque giorni di dibattito, confronto e scontro, in un contesto di tensione e insicurezza. È difficile valutarne i risultati, date alcune significative assenze e la contemporanea preparazione di una contro-conferenza di oppositori che è appena

iniziata in Eritrea.

Etiopia ed Eritrea giocano ruoli diversi e opposti, la prima sostenendo le istituzioni transitorie, anche con una significativa presenza armata mal sopportata dalla popolazione e rifiutata dagli oppositori, la seconda sostenendo l'opposizione più radicale, in funzione anti-etiopica. Il Gruppo di Contatto per la Somalia è composto dai rappresentanti delle istituzioni internazionali e regionali e degli Stati interessati all'area: Unione Africana, Unione Europea, ONU, Lega Araba, IGAD organizzazioni inter-

governativa dell'Africa Orientale, Italia, Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Svezia, Norvegia, Tanzania.

I membri del Gruppo non di rado hanno mostrato divergenze e contrapposizioni, spesso ambiguità, piuttosto che cercato di esprimere convergenze e linee comuni ferme e risolutive. Queste avrebbero fatto bene alla Somalia e ai Somali. Alle loro divisioni occorre contrapporre unione e severa compattezza, ai loro alibi contrapporre unanime fermezza. Almeno da parte di tutti i soggetti europei. Non è stato sempre così purtroppo, anche se vi sono alcuni buoni segnali di cambiamento.

Le varie e differenti interferenze esterne in Somalia costituiscono da sempre un facile alibi per i Somali. La colpa del loro disastro è sempre attribuibile agli altri, mai a loro stessi, che hanno invece la responsabilità primaria dell'incancrenita situazione del loro Stato: quelli che contano, ovviamente, che siano dentro il paese e dentro le istituzioni o all'estero, ma anche quelli che pretendono di contare, per interessi personali o di parte. Essere amico dei somali e rispettarli significa anche parlare loro francamente e agire di conseguenza.

I veri nodi politici, economici, militari sono ormai chiaramente emersi e vanno affrontati in quanto tali e non riducendoli, come si è fatto spesso e si continua a fare, a una mera questione di clan. Le Corti islamiche hanno conquistato buona parte delle regioni meridionali in poche settimane, pur essendo male organizzate e non sufficientemente armate. Come ci sono riuscite? E perché hanno avuto, almeno all'inizio, un significativo sostegno popolare? Eppure, non si sono mai presentate come forza di un clan o di clan alleati. All'identità clanica hanno contrapposto altre identità (e non solo e non principalmente quella religiosa) presentandole come capaci di unificare, di risolvere il cancro somalo della divisione e di dare risposte a insicurezza, sofferenza, disperazione, avvilitamento e rabbia della gente. Anche senza l'occupazione militare etiopica, tale esperienza, così dirompente, non sarebbe forse durata a lungo, perché sarebbero emersi i veri interessi che essa nascondeva: ma, ciononostante, quel che è accaduto deve pur porre qualche interrogativo politico.

La Conferenza di riconciliazione somala ha avuto un analogo effetto dirompente e un analogo ampio consenso? Non vogliamo essere pessimisti: vedremo nelle prossime settimane se alle parole seguiranno i fatti e se la gente apprezzerà il metodo adottato e il cammino delineato.

Cammino giusto, indubbiamente, che riprende essenzialmente quanto già previsto dalla costituzione transitoria e i cui punti essenziali possono sintetizzarsi soprattutto in: apertura e inclusività di tutti, compresi gli oppositori, purché non legati al terrorismo; inserimento nel governo di transizione di personalità della società civile con reali conoscenze e capacità; nuova carta costituzionale, da sottoporre a referendum dopo un nuovo censimento; sistema federale, con suddivisione del potere e delle risorse; cessate il fuoco, riconciliazione generale e disarmo simultaneo, nel riconoscimento e consolidamento della forza dello Stato; restituzione delle proprietà altrui; sistema multipartitico; nuove elezioni al termine del quinquennio di transizione; rafforzamento della cultura e nazione somala.

Come realizzare questo cammino senza ampi cambiamenti nelle istituzioni transitorie che finora hanno fallito? Senza affrontare decisamente il problema della presenza militare etiopica? Senza saldare la frattura con gli oppositori? Senza guardare apertamente agli enormi interessi economici sviluppatisi in questi anni, che inevitabilmente frenano il processo di pacificazione se non riconosciuti? Senza puntare sulle risorse sane e capaci che esistono nella società civile somala, tutelando, però, e proteggendole? Senza rendersi conto che ogni giorno che passa, con nuove influenze esterne, normalmente negative, peggiora e rende più difficile la soluzione?

Il Gruppo di Contatto per la Somalia, lunedì prossimo, non potrà limitarsi a una valutazione della Conferenza di riconciliazione appoggiandone le buone intenzioni emerse e invitando al confronto con le opposizioni e alla valorizzazione delle risorse vive della società civile, ma dovrà riuscire a proporre ai somali qualcosa di concreto per iniziare a realizzare sia le buone intenzioni, sia l'ampliamento del confronto, sia la valorizzazione della società civile. Proposte che dovranno essere poi sostenute con vigore e determinazione, verificandone la realizzazione, quasi imponendola, con la forza della politica, in modo unanime e fermo. Solo una politica intelligente, ampia, fatta di ascolto e di dialogo, ma anche di severità, coerenza e fermezza, può trovare lo snodo del groviglio somalo. Sia il Gruppo di Contatto sia molti dei somali che contano ne hanno le capacità. Aspettiamo che le dimostrino.

Roma, 7 Settembre 2007

Ottobre 2008

PROPOSTA DI UNA SECONDA CONFERENZA DELLA SOCIETÀ CIVILE SOMALA

(APPUNTO PRESENTATO AL MAE E ALLE COMMISSIONI ESTERI DEL PARLAMENTO ITALIANO)

La prima conferenza della società civile somala si è tenuta a Roma dal 5 all'8 febbraio 2008, con l'obiettivo di discutere e confrontarsi al fine di definire uno speci-

fico **spazio di rilievo della società civile nella pacificazione e nella ricostruzione della Somalia**. Con la partecipazione di esponenti di spicco dell'asso-

ciazionismo, del mondo accademico e dell'imprenditoria provenienti da varie regioni somale e della diaspora, con il supporto di Intersos e dell'Associazione ONG Italiane, la conferenza si è dimostrata una tappa importante. Da 17 anni in guerra e senza istituzioni statali vere e proprie, la Somalia viene solitamente presentata come uno "Stato fallito". Ma nonostante il perdurare della seria crisi politica, la vita civile del paese è andata avanti. In questi anni, pur tra mille difficoltà e con centinaia di migliaia di persone che continuano a subire danni e sofferenze, ospedali e cliniche hanno continuato a operare, anche se con prestazioni a pagamento data l'assenza dello Stato, sono nate scuole, centri di formazione professionale, università, internet points, sono diffuse reti telefoniche, radiofoniche e televisive, mentre le attività economiche sono rimaste vive.

La **Conferenza di Roma** ha segnato il punto di arrivo di un processo di dialogo e confronto sviluppatosi negli anni tra attori somali e Ong italiane che operano nel paese. Ma è stato anche il punto di partenza da cui far iniziare una nuova azione all'interno del paese, nonostante la difficile e disperata situazione in cui si trova. La **Dichiarazione di Roma** (www.intersos.org/dichiarazioneeng.pdf) rimane la piattaforma di riferimento che esprime i principi, le posizioni e le tappe proposte alla società civile somala per essere un attore propositivo e attivo per il dialogo e la pacificazione.

Il momento impone alla società civile somala un'assunzione di responsabilità. Da un lato si è aperto uno spazio politico favorevole, ma dall'altro si rischia di perderlo, con l'assenza di iniziativa e i continui indugi. Il primo Ministro "Nur Adde" ha dal primo momento posto l'accento sulla necessità di una riconciliazione "politica", dichiarandosi pronto ad incontrare chiunque fosse disponibile al dialogo.

Un primo risultato è stato l'accordo di Gibuti (9 giugno '08) seguito, anche se con due mesi di ritardo, dal secondo incontro di Gibuti (16-18 agosto) che ha insediato i due Comitati Congiunti (politico e sicurezza) previsti dall'accordo stesso. Questo nuovo scenario, potenzialmente positivo, è tuttavia condizionato da una serie di fattori, in particolare le divisioni sia in seno al TFG che all'interno dell'ARS e le lentezze da parte delle istituzioni internazionali.

La frattura creatasi all'interno dell'ARS fra il gruppo che è rimasto ad Asmara e quello che ha accettato il dialogo di Gibuti si riflettono evidentemente sul campo. Le attività di guerriglia, sia da parte del gruppo di Asmara che degli Shabab (la fazione più radicale del movimento islamico) si sono intensificate. Così come sono aumentati negli ultimi mesi i rapimenti e gli assassini rivolti ad operatori umanitari. Solo l'applicazione concreta dell'accordo di Gibuti potrà sciogliere gli interrogativi circa il grado di controllo sul territorio delle parti in causa. Il gruppo dialogante dispone certamente una superiorità nella componente politica (Comitato Centrale) e nella società civile (compresi numerosi businessmen anche molto influenti): resta però da vedere come questo possa influire anche sulle milizie combattenti.

Ogni passo che sarà fatto nella direzione degli accordi (aree smilitarizzate per es., in cui potere incontrarsi e sviluppare il dialogo) avrebbe un forte impatto psicologico sulla popolazione somale e darebbe forza all'azione della società civile per la creazione dei team congiunti per proteggere le aree umanitarie e l'afflusso degli aiuti internazionali, la costituzione dei comitati congiunti di sicurezza locali, la creazione quindi di migliori condizioni di sicurezza (premessa in grado di garantire, con un processo graduale, il ritiro degli etiopici ed il contemporaneo rafforzamento, altrettanto graduale, della presenza internazionale).

Le influenze esterne sulla Somalia si sono rafforzate negli anni. È inoltre evidente che nel Corno d'Africa non siamo in presenza di una serie separata di tensioni e di conflitti quanto di un *sistema regionale di insicurezza* nel quale conflitti e crisi politiche si alimentano vicendevolmente, con un impatto negativo su tutta la regione. Un Corno d'Africa stabile e sicuro, nel quale possano rafforzarsi sviluppo e democrazia costituisce un interesse primario anche per tutti, per gli stessi paesi dell'area, le cui popolazioni chiedono stabilità e pace, e per la stabilità e sicurezza internazionale. Il Corno d'Africa è, per la sua collocazione geografica e i suoi rapporti politici, un crocevia di tendenze ed influenze ben più vaste del livello regionale.

Il problema della Somalia va visto quindi anche nella sua dimensione regionale, con le influenze della regione sul processo somalo e, inversamente, del processo somalo sulla regione.

Anche la società civile somala è sempre stata cosciente di questa visione regionale. Non pochi infatti sono stati e continuano ad essere i rapporti di autorevoli esponenti di Ong, di organizzazioni sociali e della business community con i propri interlocutori nei paesi dell'area. I contatti all'interno sono con tutte le parti, il TFG, l'ARS e anche il gruppo più radicale che ancora non partecipa al dialogo.

Intersos e le Ong italiane intendono continuare a sostenere questa capacità di iniziativa della società civile somale, data anche la forte presenza nel paese e dati i consolidati rapporti di fiducia costruiti negli anni con le Ong e associazioni somale. Intendono, in questa fase e per i motivi sopra evidenziati, proporre questo sostegno nella visione regionale più ampia del Corno d'Africa.

La proposta è quindi che **la seconda conferenza di Roma** (che, in realtà, potrà essere realizzata a Roma ma anche a Nairobi) sia composta da qualificati esponenti della società civile somala (interna e della diaspora), come è stata la prima conferenza, ma anche da alcuni qualificati esponenti delle società civile organizzata dei paesi del Corno: Kenya, Etiopia, Eritrea, Gibuti, Sudan. Una data possibile potrebbe essere la seconda metà del mese di gennaio 2009

Pur essendo, quello governativo e quello non governativo, due livelli distinti che devono muoversi indipendentemente ma che devono trovare sinergie positive per la costruzione del dialogo e della pacificazione, vale la pena ricordare che spetta all'Italia il compito di organizzare (insieme alla Svezia) la eventuale Conferenza

dei donatori sulla Somalia e, sempre a Roma, dovrebbe svolgersi tra alcuni mesi una Conferenza internazionale “politica e di ricostruzione” per consolidare gli eventuali risultati dell’accordi di Gibuti.

Anche per questo, Intersos e le Ong italiane sentono il dovere di impegnarsi.

INTERSOS, 10 Ottobre 2008

Novembre 2008

DISPERAZIONE E SPERANZA IN SOMALIA

LA PROBLEMATICHE FASE DELLA TRANSIZIONE, GLI SHABAB E LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

La rapida presa, dopo Qoryoley, della città di Merka, settanta chilometri a sud di Mogadiscio, da parte delle milizie Shabab risalenti da Kisimayo, dimostra che in breve tempo la regione centro meridionale della Somalia potrebbe essere interamente conquistata. Infatti, anche alcune aree delle regioni centrali a nord di Mogadiscio tra Dhusa-Mareb, Arardhere, El Dher sono già o stanno passando sotto il controllo degli Shabab. Si prevede una prossima conquista di Belet Weyne, sulla “strada imperiale” ai confini con l’Etiopia, mentre più a sud, Jalalaqsi è già sotto influenza shabab. Ancora più giù, ad un centinaio di chilometri dalla capitale, anche Jowar – da alcuni mesi amministrata dalle Corti islamiche legate all’Alleanza (ARS) di Sharif Sheikh Ahmed e Sharif Hassan, quella che ha accettato di negoziare con il Governo – teme ora l’arrivo degli Shabab: gli anziani, abituati ai “cambi di mano”, stanno discutendo sulla soluzione migliore per evitare i combattimenti all’interno della città, un po’ come è stato fatto a Merka.

Esiste un indubbio collegamento tra gli accordi politici che si stanno concretizzando tra le Istituzioni transitorie e l’Alleanza e questa avanzata quasi irresistibile degli Shabab sul territorio somalo. Con non poche sfumature, però. Se essi fossero l’espressione di quella parte di Corti islamiche e di irriducibili che non accettano alcun negoziato e che fanno capo a Hassan Dhair Aweis, attualmente rifugiato in Eritrea, sarebbe facile sostenere che questa recrudescenza armata esprime l’opposizione radicale a quegli accordi. In realtà le cose sono ben più complesse. Gli Shabab non sono facilmente definibili e classificabili e appaiono superficiali e fuorvianti le affermazioni che li identificano con al Qaeda. Ci sono da tempo, indubbiamente, dei tentativi di strumentalizzazione e anche dei veri e propri collegamenti con Al Qaeda o altre forme di estremismo di matrice islamica, con infiltrazioni pericolose, ma non traducono la totalità del movimento degli Shabab, non lo identificano. Esso si è sviluppato con rapidità aggregando fanatismo, banditismo, disperazione, assenza di prospettive e di lavoro, ignoranza, ambizione, voglia di potere, in particolare di giovani che non hanno conosciuto uno Stato e un’Autorità stabile, autorevole e funzionante ma solo e sempre conflitti, sopraffazioni, povertà e instabilità politica e sociale. Sono attribuibili in parte agli Shabab i sequestri di persona, gli attacchi alle organizzazioni umanitarie internazionali sia non

governative che delle Nazioni Unite, fino al recente sequestro degli operatori umanitari e dei piloti dell’aereo bloccato a Dhusa-Mareb e probabilmente all’attacco della cittadina di El Wak, superando il confine kenyota, con la liberazione dei carcerati e il sequestro di suor Rinuccia Giraudo e suor Maria Teresa Olivero. Se c’è o se si sta costruendo un disegno politico per entrare nei giochi di potere somali, insieme alla conquista del territorio – senza però quel consenso che le Corti Islamiche erano riuscite ad ottenere nel 2006, che si è ora trasformato in rassegnazione – esso è certamente inquinato da tutte queste sfaccettature che gli Shabab esprimono oggi (e che altri in fondo, e prima di loro, hanno espresso in Somalia).

In questa situazione, appaiono sempre più deboli i tentativi di dialogo politico tra le Istituzioni transitorie e l’Alleanza e ancora più inaccettabili le continue lotte tra Presidente, Governo e Parlamento e all’interno dello stesso Governo che condannano tutti all’impotenza, erodendo giorno dopo giorno il consenso politico ad entrambe le parti dialoganti.

Altrettanto deboli e quasi sopraffatti dalla realtà appaiono gli sforzi della comunità internazionale (pochi, incerti e sempre in ritardo rispetto alle esigenze) per promuovere, favorire e soprattutto sostenere i processi di stabilizzazione, dialogo e pacificazione. Alcuni interventi internazionali, decisi unilateralmente, quali l’esclusione con la forza delle Corti islamiche, i bombardamenti aerei mirati “contro i terroristi” e la presenza dell’esercito etiopico hanno reso ulteriormente complicata la situazione, rafforzando proprio chi si intendeva combattere. La mediocrità dell’impegno politico dell’ONU è risultata essere, negli anni, parte del problema invece che fattore determinante per la sua soluzione.

Situazione disperata dunque?

Si è fatto di tutto per renderla tale, con il crescente disinteresse della comunità internazionale, a parte alcune lodevoli iniziative, e la scelta di chiudere gli occhi di fronte alla gravità del caso: un paese per diciotto anni senza Stato, abbandonato a sé stesso, nella sua povertà, nella più totale disgregazione sociale, in preda alle prepotenze che a turno si sono succedute e con le porte aperte a qualsiasi attività o potere illecito. Prima o poi comunque gli occhi dovranno essere riaperti e la realtà che ci troveremo di fronte sarà purtroppo molto

più complessa, intricata, fuori controllo e difficilmente sanabile, con possibili gravi conseguenze sull'intera regione e su altri continenti, compreso il nostro. Una realtà che richiederà un impegno politico e finanziario dieci, cento volte superiore a quello che sarebbe stato necessario anche solo pochi anni fa. Quando cioè, da un lato non si è avuto il coraggio di dare piena fiducia e credibilità alle Istituzioni transitorie e, dall'altro, si è fatto di tutto per impedire il dialogo tra queste e le emergenti Corti islamiche; preferendo l'arroganza e l'illusoria forza delle armi alla negoziazione politica.

Una continua sequenza di ritardi e occasioni mancate, da parte somala innanzi tutto e da parte internazionale. I somali di buona volontà, quelli che sono rimasti nel paese e cercano, a rischio della propria vita, di non spegnere il lume della speranza e quelli che sono fuggiti all'estero esprimendo spesso il meglio di sé nei paesi di accoglienza, ci invitano a non mollare. Noi Ong non intendiamo abbandonare la Somalia. Continuiamo a lavorarvi dai paesi confinanti, in continuo collegamento con i nostri partner. Ma si tratta di una goccia, pur indispensabile, nel mare dei bisogni. Anche la cooperazione avviata dai Governi e dalle Agenzie internazionali va quindi assolutamente continuata.

Per alimentare quel lume di speranza che qualcuno sta tenendo acceso in Somalia, occorre che ognuno faccia la sua parte. Seramente, con impegno, con decisione e con adeguate risorse, coscienti che più si aspetta, più la cancrena progredirà e più ingenti saranno le risorse da impiegare (se ad es. la pirateria lungo le coste somale fosse stata affrontata quattro anni fa, alla prima richie-

sta di aiuto del Governo transitorio, si sarebbe potuto combatterla con poco, con un impegno di gran lunga inferiore a quello necessario oggi).

Occorre ripensare il ruolo delle Nazioni Unite nell'area, che equivale a dire ripensare le scelte e l'impegno dei paesi membri, in particolare di quelli con maggiore peso politico, tra cui l'Italia, e quelli che possono influire sulla stabilizzazione della Somalia e dell'intera area. Occorre valorizzare il già positivo ruolo dell'Europa, superando le diverse valutazioni e i diversi interessi dei paesi membri e soprattutto sostenendo le iniziative regionali africane che possono contribuire alla soluzione del problema somalo, carico ormai di implicazioni e intrecci regionali, dalla Somalia all'Etiopia, all'Eritrea, all'Egitto, al Sudan, al Kenya, all'Uganda, a Gibuti. L'IGAD e, al suo fianco, l'Igad Partners Forum con la ventina di paesi e istituzioni internazionali che lo compongono e con la presidenza italiana, hanno un ruolo importante da giocare nell'attuale fase. Una nuova occasione, una speranza, che non va assolutamente sprecata.

L'impegno per la liberazione di suor Rinnuncia Giraudo e suor Maria Teresa Olivero, come di tutti gli operatori e operatrici somali e internazionali ancora nelle mani dei sequestratori, deve anche rappresentare l'occasione perché la politica e i media aprano gli occhi sulla realtà somala, guardando e cercando di capire ciò che da troppo tempo ormai, per fastidio, stanchezza, repulsione, si cerca di non vedere. Ma che, inesorabilmente, si ripresenta all'attenzione del mondo, sempre più grave, preoccupante e oneroso.

INTERSOS, Nota diffusa il 14 Novembre 2008

Giugno 2009

LA PRINCIPALE RAGIONE DELLA DEBACLE SOMALA: NON AVERE VOLUTO ASCOLTARE LE RAGIONI DELL'ALTRO.

ANALISI DI INTERSOS ALLA VIGILIA DELLA RIUNIONE A ROMA DEL GRUPPO INTERNAZIONALE DI CONTATTO PER LA SOMALIA

In Somalia la realtà può mutare rapidamente, sia in peggio, sia in meglio. Oggi sta mutando in peggio: centinaia di migliaia le persone in fuga dai combattimenti o colpite dalla mancanza di cibo, acqua, cure mediche. Esistono le condizioni per una soluzione che metta termine all'instabilità e al conflitto che dominano ininterrottamente dal 1991?

1. La Comunità internazionale e la Somalia

Tra pochi giorni, il 9 e 10 giugno, si riunirà a Roma il Gruppo Internazionale di Contatto per la Somalia (GIC) sotto la presidenza del Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite (NU), Ahmedou Ould Abdallah. Ci saranno anche alti rappresentanti dell'Unione africana (UA), UE (Commissione e Presidenza europea), Lega Araba, Organizza-

zione della Conferenza Islamica, Banca Mondiale, Autorità Intergovernativa dell'Africa Orientale IGAD, Tanzania, USA, Gran Bretagna, Norvegia, Svezia, Italia, di altri paesi interessati e porterà il saluto il presidente somalo Sharif Sheikh Ahmed.

La precedente riunione a Roma è stata il 10 settembre 2007. Nel rileggerne la dichiarazione finale di allora si rimane colpiti dall'assenza di idee forti, convincenti e efficaci per fare uscire il paese dal catastrofico stallo in cui si trovava, quando ancora sembravano esserci le condizioni per riuscirci. Il GIC 'riconosce miglioramenti sulla sicurezza', 'esprime preoccupazione per la continua violenza', 'accoglie con favore l'impegno del presidente A. Yusuf di aprire un percorso politico che dia fiducia ai somali', 'seguirà attentamente gli svilup-

pi del dialogo politico', 'invita le istituzioni federali ad elaborare una tabella di marcia che porti al multi-partitismo e a libere elezioni democratiche nel 2009', 'accoglie con favore il rafforzamento dell'Ufficio politico delle NU per la Somalia', 'sottolinea la necessità di affrontare il peggioramento della situazione umanitaria', 'invita tutte le parti a rinunciare alla violenza, a partecipare al dialogo politico e a respingere gli estremisti'. Le dichiarazioni delle riunioni successive mantengono, più o meno, un'analogia lista di buoni auspici, riconoscimenti, inviti ed esortazioni, accompagnati talvolta anche da significativi impegni finanziari.

Rileggerle con un certo distacco, avendo davanti agli occhi l'attuale disperata situazione della Somalia, suscita la domanda se non siano proprio gli errori e le lentezze e omissioni della comunità internazionale ad aver portato la Somalia a questo punto. L'interrogativo è pesante, fastidioso, ma occorre porsi con coraggio. I somali ed in particolare gli esponenti delle istituzioni federali transitorie hanno gravissime responsabilità, ma ciò che oggi colpisce è l'impressionante divario tra la visione e l'azione internazionale (talvolta con gli auto-compiacimenti dei documenti ufficiali) e l'evoluzione della situazione somala.

Spettava alle NU, la cui leadership è stata decisa a Stoccolma nell'ottobre 2004, guidare e sostenere il processo di transizione e di rafforzamento delle istituzioni a livello centrale, regionale e distrettuale. I due responsabili ONU che si sono susseguiti, pur essendo funzionari di valore e con un ottimo curriculum nelle NU, non sono riusciti ad adempiere al loro mandato e a contribuire alla soluzione dei problemi che sono invece progressivamente peggiorati. A fianco di lodevoli iniziative, vi sono stati troppi ritardi, indecisioni, errori nelle valutazioni e nelle scelte. La stessa macchina onusiana, l'UNPOS (Ufficio politico delle NU per la Somalia) che a Nairobi, in Kenya, conta circa 700 persone, è sembrata spropositata rispetto ai risultati ottenuti e alle attività realizzate, con decine di workshop e seminari all'estero, per politici, funzionari e amministratori somali, quando in Somalia sarebbe servito ben altro.

Anche le Agenzie internazionali che avrebbero dovuto provvedere al rafforzamento delle istituzioni al livello locale, hanno realizzato poco, prima ed ora. Ci sono state difficoltà oggettive, certo, comuni a tutti, ma sono state sprecate occasioni preziose nei momenti in cui molto poteva essere fatto. In questi mesi sarebbe poi stato necessario dare segnali forti a sostegno delle uniche due amministrazioni regionali rimaste fedeli al nuovo governo e al nuovo presidente, Medio Scebali e Hiran. E il non averlo fatto ha facilitato l'arrivo degli Shabab, i giovani mujahidin.

A seguito dell'invito del GIC al dialogo con le opposizioni e della nomina del primo ministro Nur Adde Hassan Hussein che ha posto subito l'accento sulla ne-

cessità di una riconciliazione politica, nasce nel 2008 il processo di unità nazionale di Gibuti. Il 9 giugno 2008 viene formalizzato, sotto l'egida delle NU, un percorso "unitario" che si chiude il 31 gennaio scorso con la nomina del presidente Sharif Sheikh Ahmed e la formazione di un nuovo governo. Si è trattato, evidentemente, di unità nazionale agli occhi della comunità internazionale, ma non agli occhi di tutti i somali. Il nuovo governo federale avrebbe infatti potuto muoversi solo in pochi quartieri di Mogadiscio e in due regioni sul lato nord del fiume Scebeli, mentre il resto del paese era ormai in mano a chi continuava a negare tale "unità nazionale". Si trattava cioè di un governo nato forte all'esterno ma debole all'interno.

È stata sottovalutata sistematicamente la forza degli Shabab. Eppure, dal 1° maggio 2008, quando un improvvido missile statunitense ha ucciso il loro capo militare, Aden Hashi Ayro, è arrivato chiaro il segnale dell'inizio di una campagna in grande stile. Si sono susseguiti rapimenti, uccisioni, attacchi alle Agenzie e Ong internazionali, con una progressiva conquista dei territori, in una generale sottovalutazione del problema, che è stato a lungo definito "criminalità sociale" dal Dipartimento per la sicurezza delle NU.

L'ulteriore sottovalutazione, nella riunione di Bruxelles lo scorso 23 aprile, degli effetti dirompenti che l'annuncio dell'impegno di 215 milioni di dollari per le forze di sicurezza avrebbe avuto in Somalia, ha contribuito all'accelerazione dell'attuale fase. Tale annuncio si è dimostrato infatti il maggiore incentivo per convincere l'opposizione integralista islamica a lanciare l'attacco finale.

In queste ultimi giorni, sembra invece dare risultati tangibili la recente adozione delle misure di blocco degli aeroporti e dei porti situati nelle zone controllate dai ribelli. Dato che gli interessi economici e clanici sono elementi centrali per quasi tutte le fazioni in lotta, gli effetti negativi che tali misure di interdizione producono sulle varie attività commerciali stanno ricadendo sulle stesse fazioni, che potrebbero avere qualche problema se il supporto degli uomini di affari e dei clan venisse meno. È difficile prevedere in che misura tali effetti si manifesteranno, ma va sottolineato che quando si vuole intervenire in modo efficace, gli strumenti per poterlo fare ci sono e non sono inevitabilmente le armi, che normalmente spostano il problema ma non lo risolvono.

2. La posta in gioco: l'anima della Somalia

Si è fatto troppo parlare delle divisioni interne degli Shabab e degli altri oppositori. Ma il collante del fanatismo è riuscito a porre rapidamente in secondo piano ogni elemento dialettico interno, facendo evolvere un iniziale processo di alleanza tattica (dal febbraio 2009 circa) in un'unione strategica che si è manifestata con

un'offensiva risoluta da 7 maggio in poi. D'altro canto, nella comunità internazionale non sembrano esserci significativi ripensamenti e apprendimenti dagli errori commessi, né alcuna strategia per il concreto rafforzamento delle istituzioni che si intendono appoggiare, se non la palleggiata richiesta di una "maggiore attenzione da parte della comunità internazionale", che diviene in questo caso un'astratta realtà a cui i paesi fanno riferimento quasi fosse esterna a loro stessi, garantendosi ogni possibilità di disimpegno.

Diversa appare la "comunità" che sta ora dietro agli Shabab. Intanto, questi "giovani" mujahidin sono ormai cresciuti. Nel 2005, con le nuove istituzioni transitorie già insediate a Jowhar, a Mogadiscio era risaputo che molti giovani continuavano a venire addestrati militarmente, alcuni affiancando tale addestramento ai loro studi. Il nucleo forte degli Shabab mujahidin si è formato quindi da tempo. Da giovani, sono diventati adulti. Si sono divisi in gruppi territoriali e tribali autonomi, spesso in contrasto tra di loro. Ad essi si sono facilmente uniti centinaia di altri giovani disperati, nati e cresciuti con le armi e pronti a commettere qualsiasi tipo di crimine, violenza, razzia per sopravvivere. Hanno indubbiamente una loro "comunità internazionale" di riferimento, quella che li sostiene, li arma, li motiva ideologicamente, che ha fatto sì che in poche settimane i vari gruppi trovassero compattezza, manifestando forza, convincimento e determinazione nella guerra alle nuove istituzioni transitorie. Attenti osservatori ritengono che gli stranieri siano ormai alcune centinaia e che continuino ad arrivare. Oltre ad essi, alcuni somali della diaspora, ormai naturalizzati in Europa, America, Medio Oriente, stanno affluendo per aiutare il proprio paese contro quelle che considerano camarille tra le NU e alcuni paesi interessati più ai propri interessi e alleanze che non alla Somalia: c'è in loro, in numero ancora limitato ma molto eloquente, una forte motivazione guidata dalla frustrazione di questi anni senza risultati duraturi.

Le istituzioni somale sono purtroppo nate senz'anima e senza grandi valori, dal 2004 ad oggi: sono infatti frutto di calcoli (interni e esterni alla Somalia), pesi e contrappesi, con personaggi pronti a dividersi e combattersi ogniqualvolta ne fiutano l'interesse; il cui senso della comunità e del bene comune è dominato spesso da un avido senso dell'interesse personale e familiare; la cui sicurezza dovrebbe essere assicurata da una forza che rimane disomogenea, disorganica, non motivata, che andrebbe armata ideologicamente prima ancora che militarmente; il cui islam tradizionale è stato a lungo sottovalutato mentre rappresenta l'unico elemento unificante di fronte alla divisione clanica e che oggi contribuisce in modo significativo, anche con forze di sicurezza coalizzate sotto l'autorevole appellativo dell'Ahlu-l-Sunna wa-l-Jama'a (popolo della

tradizione e della comunità), ad arginare la deriva oltranzista degli Shabab. Vi sono alcune persone su cui si può contare, dallo stesso presidente al primo ministro, ad alcuni ministri e parlamentari: ma andrebbero valorizzati e sostenuti molto maggiormente e seriamente, coinvolgendo al loro fianco la società civile sana che esiste nel paese e che sta dando da tempo e con competenza quelle risposte sociali che le istituzioni non sono riuscite a fornire. Non è stato fatto con determinazione nel passato e non lo si è fatto in questi mesi decisivi.

Forse non è ancora chiaro che si sta combattendo una guerra per l'anima stessa della Somalia: da un lato i "veri stranieri" armati di una ideologia nazi-islamica che sostituirebbe i valori fondanti dei somali con un'organizzazione politica e religiosa che non ha alcuna radice nella società somala; dall'altra un governo che dovrebbe difendere i valori identificanti della tradizione clanica e religiosa, ma che è erede degli errori fatti dai suoi predecessori ed è identificato con i partner internazionali che questi errori li hanno spesso decisi e difesi. Non è una questione destinata a rimanere entro i confini somali: ciò che sarà la Somalia e le modalità con cui il suo futuro sarà definito avranno ripercussioni sull'intera area e altrove.

Come uscire dal vicolo cieco? E ancora possibile, dopo aver contribuito, anche senza volerlo, a rimettere somali contro somali, pensando che la regola democratica della maggioranza potesse permettere di sottovalutare una minoranza che rimane comunque influente e che sarebbe stato forse utile ascoltare più attentamente? Ci voleva poco ad immaginare che una soluzione che non fosse condivisa e accettata anche da tutte quelle forze di opposizione che allora si presentavano con una diversa agenda politica ma senza armi, sarebbe stata problematica, nonostante il gradimento e l'appoggio internazionale.

La stessa convinzione l'hanno probabilmente alcuni tra i leader delle opposizioni: anche se dovessero prendere il potere con le armi, infatti, difficilmente potrebbero governare un paese che rimarrebbe diviso e in continuo conflitto, in nome dell'islam.

Ma forse non è questo l'obiettivo degli oltranzisti. Forse esso è già stato raggiunto: dimostrare che le istituzioni federali non hanno alcuna autonomia e dipendono totalmente dall'esterno, a Mogadiscio dall'AMISOM, forze di peacekeeping dell'Unione Africana, e a Belet Weyne, più a nordovest, dalla vicinanza delle forze etiopiche. Questa dimostrazione permette loro di giustificare, anche con alcuni consensi, il proseguimento degli attacchi alle istituzioni e la continua destabilizzazione. Sarebbe per la Somalia la peggiore situazione. Senza sminuire quanto, bene o male, è stato realizzato finora, occorrerebbe trovare il modo per giungere al pieno coinvolgimento di tutta l'opposizione, escluden-

do solo chi manifestamente – e non per superficiale valutazione pregiudiziale come è successo in passato – si riferisce a pratiche qaediste o terroristiche. Ascoltare e capire le loro ragioni, rispettarle e tenerle in considerazione per tutto quanto è accettabile e ragionevole, anche se politicamente difficile e a prima vista impossibile: è l'approccio che doveva essere seguito, seriamente e perseverantemente. Avrebbe permesso non solo di discutere tali ragioni a fondo, ma anche di condividere le istanze condivisibili e di confutare le altre senza rompere il dialogo, in un confronto rispettoso e senza anatemi. Si è invece scelto troppo spesso la strada meno faticosa del pregiudizio e dell'interdizione, anche di fronte all'evidenza contraria come era il consenso popolare all'Unione delle Corti Islamiche nel 2006, ottenenbrati da quella "guerra al terrore" che in realtà ha generato terrore lì dove non c'era. È una strada che andrebbe ripresa e percorsa, anche se difficile e considerata da alcuni impossibile.

3. La più grave crisi umanitaria in Africa

Così è stata definita dal segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki Mun già un anno fa. Lo confermano tutte le organizzazioni umanitarie che operano in Somalia. Più di tre milioni di somali, con un incremento dell'80% rispetto al 2007, soffrono oggi delle conseguenze del conflitto, delle violenze, dell'insicurezza permanente, della ciclica e perdurante siccità che produce carestie e decima il bestiame. Gli scontri armati hanno avuto il loro epicentro prima a Mogadiscio, da dove è fuggita quasi la metà della popolazione dall'inizio del 2007, fino ad estendersi in tutta l'area centro meridionale dalla seconda metà del 2008 ad oggi. Gli sfollati hanno cercato sicurezza e rifugio fuori dalla capitale, in particolare lungo le vie di comunicazione che conducono ad Afgoye, o hanno fatto ritorno nelle regioni di origine, alcune già colpite dalla persistente siccità. Mentre c'era chi stava ormai facendo ritorno a Mogadiscio, sperando in un periodo di stabilizzazione con il nuovo Governo di unità nazionale, gli scontri sono ripresi pesantemente all'inizio di maggio, provocando 70 mila nuovi profughi in poche settimane. Chi non riesce a spostarsi sono i più poveri, che vivono di stenti. L'insicurezza, la povertà, la fame, la carenza di acqua e di cure mediche, le difficoltà della sopravvivenza stanno aspramente colpendo la popolazione. Un bambino su sei, sotto i cinque anni, è gravemente malnutrito e a rischio sopravvivenza, particolarmente nel centro-sud del paese. Non più del 15% della popolazione ha accesso all'assistenza sanitaria di base. Circa 500 mila persone hanno ormai cercato rifugio in altri paesi. I campi di rifugio in Kenya e nello Yemen sono cresciuti di mese in mese, nonostante le difficoltà alla frontiera e alcune migliaia tra morti e dispersi nella acce del Golfo di Aden.

La crisi non è mediatizzata, non vi sono i cronisti televisivi e i testimonial come nel '91 e '92, ma la situazione attuale rischia di raggiungere la tragedia di quegli anni.

L'attenzione e l'impegno della comunità internazionale per affrontare la crisi umanitaria rimangono drammaticamente insufficienti. Le Ong somale e internazionali hanno più volte sollecitato maggiori attenzione e aiuti, denunciando la gravità della situazione. Vanno evidenziate, certo, le responsabilità degli stessi somali, dalle intimidazioni, sopraffazioni e violenze di polizia e altre autorità istituzionali, a quelle di banditi pronti ad approfittarne per arricchirsi sulla pelle dei più deboli e indifesi. L'accesso stesso alle popolazioni bisognose è spesso difficile e insicuro: conflitti armati, insicurezza, centinaia di blocchi stradali con taglieggi pesanti, furti... fino ai sequestri e uccisioni del personale umanitario.

Si è decretato però troppo presto e troppo in fretta di lasciare la Somalia. In realtà, dal 1990 ben poche organizzazioni internazionali vi hanno risieduto stabilmente, preferendo la più sicura e comoda postazione di Nairobi, imponendo con ciò a tutti di farvi riferimento. E ciò fino al primo maggio 2008 quando, con l'uccisione del capo shabab Aden Hashi Ayro, è iniziata l'offensiva contro tutto ciò che poteva in qualche modo rappresentare l'Occidente.

Fino a quella data si sono sprecate molte possibilità. Non è la stessa cosa aiutare un paese a 2000 km di distanza o risiedendovi, vivendo a fianco della popolazione e delle istituzioni. Ma si è data priorità a Nairobi, alle esigenze della sua fornita comunità internazionale e alle sue infinite riunioni. È stata tollerata un'esagerata "gestione a distanza" dei progetti, fino al colmo di far sentire anomale le organizzazioni che avevano scelto di rimanere in Somalia.

Si è lavorato "per", indubbiamente. Non sempre è stata data priorità al lavorare "con", dando all'azione quel valore aggiunto che avrebbe potuto forse contribuire a una diversa evoluzione delle cose. Vanno lodate quelle Agenzie umanitarie e Ong internazionali che, ogniqualvolta possibile, hanno cercato di rimanere coerenti con il loro mandato e che, fornendo gli aiuti, hanno anche mostrato la massima vicinanza alla popolazione e alle istituzioni somale e la massima condivisione delle difficoltà. Vanno lodate quelle Ong e realtà somale, anch'esse spesso a rischio, che hanno saputo dimostrare dedizione, impegno, vicinanza con i bisognosi, spesso lottando contro i profittatori ed esponendosi direttamente.

Da tempo influisce sulla Somalia la "*donors fatigue*", con la conseguente diminuzione degli aiuti internazionali. Fortunatamente i grandi donatori, tra cui in particolare l'Unione Europea, stanno mantenendo e rinnovando gli impegni assunti, ma il rallentamento, dettato dalla sfiducia e dalle difficoltà oggettive, è reale

e rischia di peggiorare, anche perché parte degli impegni internazionali sono dirottati ora sul problema della pirateria sentito più immediato, fino al punto che per alcuni paesi il problema somalo è limitato al solo aspetto della pirateria, cioè ai soli effetti sui propri interessi commerciali. Come se fosse possibile separarlo da tutto il resto ed in particolare dalla mancanza di alternative per migliaia di giovani somali e per le comunità delle aree del nordest, gravemente colpite dalla siccità.

A proposito di pirateria, è bene evidenziare che la sua estensione è anch'essa frutto di occasioni mancate, di sottovalutazioni, di superficialità nell'esaminare i fenomeni quando iniziano a prodursi e nel darvi risposta. La sua sottovalutazione e il ritardo nel combatterla, rispetto alla prima richiesta di aiuto dell'allora primo ministro Ali Ghedi tre anni fa, hanno portato alla situazione odierna, molto complessa anche per le connessioni e ramificazioni che si sono sviluppate, che richiede ora impegni gravosi e costi di gran lunga superiori rispetto a quanto sarebbe stato necessario, allora, per una immediata e forse risolutiva risposta.

Sarebbe un grave errore non dare risposte concrete ai bisogni più gravi relativi alla sopravvivenza: cibo, acqua, salute, ma anche a quelli altrettanto importanti relativi all'istruzione ai vari livelli, alla formazione professionale, alle produzioni agricole, all'allevamento, al microcredito, alle attività produttive ecc. Non si tratterebbe infatti solo di un secondo fallimento, ancor più preoccupante, da parte della "comunità internazionale", ma anche dell'implicita decisione di lasciare la Somalia nelle mani del migliore offerente, come in parte sta avvenendo. Con le conseguenze che si possono immaginare.

4. Che fare?

Quali potrebbero essere i punti chiave su cui puntare? Ci soffermiamo su alcuni che toccano direttamente la comunità internazionale e lo stesso GIC per la Somalia. L'Etiopia è stata sempre vista come la potenza nemica, interessata alla Somalia e alla sua stabilità o instabilità solo ai fini delle proprie convenienze interne e internazionali. Non può quindi essere coinvolta, in questa fase, nelle questioni somale ed è stato un errore averlo permesso. L'arbitraria occupazione militare il 24 dicembre 2006 (mentre la risoluzione 1725 del Consiglio di Sicurezza si era espressa in modo ben diverso solo pochi giorni prima) e il disumano comportamento dei suoi militari hanno rafforzato l'insofferenza dei somali verso il paese confinante. D'altro canto, il conflitto etiopico-eritreo influisce pesantemente sulla Somalia. La sua soluzione, nel rispetto del verdetto della Commissione Confini del 2002 riconosciuto da tutti ma mai attuato, potrebbe contribuire non solo alla pacificazione tra i due paesi ma anche alla stabilizzazione so-

malata. L'Eritrea, che combatte la guerra contro l'Etiopia anche attraverso la Somalia, sostenendone apertamente le opposizioni e forse contribuendo al loro armamento, è parte anch'essa delle criticità somale che concorre a mantenere. Un rinnovato e deciso impegno per la fine del conflitto etiopico-eritreo dovrebbe divenire una delle priorità di tutto il GIC per la Somalia, premendo in ogni sede in modo risoluto e, se necessario, mettendo in discussione strategie e giochi geopolitici consolidati. Sarebbe opportuno l'inserimento del tema nell'agenda del prossimo G8 anche solo come indicazione di priorità su cui lavorare in modo risoluto nei mesi successivi. Si tratterebbe di un segnale politico importante per l'intera area del Corno d'Africa. Un segnale che si vuole finalmente fare sul serio per contribuire a mettere fine alle cause della destabilizzazione e dell'impoverimento di questi paesi e favorire, in una cornice di pace, la cooperazione regionale e lo sviluppo. Solo con la soluzione del problema etiopico-eritreo potrà inoltre riprendere a funzionare pienamente l'IGAD e potrà contare sull'area il peso dell'UA.

Sulla situazione interna è molto difficile fare previsioni, dato il progressivo deterioramento che ha portato ad una altrettanto progressiva saldatura tra le diverse opposizioni combattenti. Se fino a poche settimane fa potevano essere considerate legate ai gruppi qaedisti solo poche e precise figure tra i leader oltranzisti, ora non è forse più così. Le divisioni all'interno dei gruppi shabab e tra questi e il raggruppamento Hisbul Islam, il partito islamico, rimangono ormai in sordina, smorzate dall'unificante collante del salafismo combattente e dell'odio verso le istituzioni "imposte dall'esterno", contro cui occorre combattere senza compromessi, alleandosi con chiunque. Non vanno però per questo dimenticate. Anche se in sordina, sia negli Shabab che nell'Hisbul Islam rimangono posizioni più oltranziste con legami con il terrorismo internazionale e posizioni più politiche con una prevalente visione nazionalistica. Queste ultime dovrebbero essere maggiormente ascoltate, prima che scompaiano del tutto con l'incalzare degli eventi, cercando di capirne le ragioni e coglierne utili indicazioni. A meno di volere puntare innanzitutto, ancora una volta, sull'uso della forza creando un altro interminabile Afghanistan, con l'unico effetto di radicalizzare maggiormente il conflitto e prolungare le sofferenze della popolazione.

Una di queste posizioni puntava su una soluzione politica, tutta somala e non guidata o imposta dall'esterno. Veniva proposta una conferenza nazionale somala, tra somali, alla pari, senza interferenze esterne, al fine di trovare la soluzione "che sia nostra e quindi vera e definitiva, dato che quelle individuate finora, suggerite dall'esterno, hanno dimostrato, una dopo l'altra, di non reggere". Si è trattato sempre, secondo questa lettura, di soluzioni che hanno favorito alcune fazioni rispetto

ad altre, contribuendo così a rafforzare le divisioni, per rispondere ad interessi diversi da quelli somali. Questa visione nazionalistica pura è alquanto utopica, ma rimane legittima e andrebbe tenuta presente valorizzando – ove ancora esiste – quell'orgoglio nazionale somalo che è venuto meno in questi anni di mendicizia in attesa che la soluzione venisse sempre dall'esterno. È una posizione che, tradotta in opzioni politiche, rifiuta l'ingerenza dell'Etiopia, data la storica contrapposizione di interessi tra i due paesi e la subalternità dell'IGAD e dell'UA al suo peso politico; rifiuta quindi ogni presenza militare etiopica o dell'UA, vista come tutela di soluzioni di parte; rifiuta l'inefficacia dell'azione della comunità internazionale, dimostratasi incapace con i suoi pregiudizi politico-religiosi di capire la realtà e i cambiamenti in atto, di fare cessare le ostilità e sostenere la pace, di alleviare le sofferenze e la disperazione della popolazione; rifiuta il processo di Gibuti, visto come risultato della divisione e del compromesso. Manca il riferimento al rifiuto dell'ingerenza eritrea, ma è comprensibile.

Si obietterà che è ingenuo credere alla favola della conferenza somala senza interferenze esterne, ma se posizioni come queste – trattandosi poi di proposta costantemente ribadita dall'ARS e oggi dall'Hisbul Islam – non vengono anch'esse prese seriamente in considerazione, rimangono solo le armi. Sono posizioni e opzioni politiche che possono non piacere, che appaiono poco credibili perché in realtà nascondono una volontà di ribaltamento delle influenze esterne. Non possono però essere scartate a priori: se per fare la pace occorre parlare con l'avversario, prima o poi occorrerà anche tener conto delle sue posizioni. Non è stato fatto nel passato, in altre analoghe occasioni, sbagliando e rimediando tardi e solo in parte agli errori. Sarebbe bene non continuare a farlo per il futuro. In Somalia non può più essere esclusa alcuna opzione politica, anche quando potrebbe portare a soluzioni impensate e ritenute impossibili, pena il permanente conflitto e il crescente rafforzamento delle tendenze più oltranziste. Alle istituzioni transitorie attualmente in carica spetta il compito di far transitare la Somalia verso una fase conclusiva di stabilizzazione e pace. Un compito arduo ma appassionante. Il processo di transizione dovrebbe avere l'obiettivo di far nascere le nuove istituzioni, comprendenti quanti ne sono finora rimasti estranei, accettate da tutti i somali e definitive. Occorrerà certo isolare e sconfiggere i gruppi estremisti, quelli che basano la propria azione sul disprezzo e l'annientamento dell'altro; come occorrerà che tutti riescano a staccarsi da agende politiche che nulla hanno a che vedere con la realtà, l'autenticità e gli interessi della Somalia. È realizzando questo processo, su rinnovate basi di parità e rispetto reciproco, da somali e tra somali, dell'interno e della diaspora, che le istituzioni si rafforzeranno e

otterranno vero riconoscimento. Ne saranno capaci? La comunità internazionale dovrebbe fare di più, con più convinzione e impegno. La pirateria è solo uno degli elementi da prendere in considerazione, non certo il primo. Dovrà assicurare vera attenzione, interesse e preoccupazione verso questo paese, la sua popolazione e i suoi problemi. Ma sarà necessario al contempo che riesca a “fare un passo indietro”, coinvolgendo in questo l'Etiopia e l'Eritrea. Dovrà cioè lasciare l'iniziativa politica ai somali, dando loro fiducia, limitandosi ad appoggiarli fortemente e decisamente, possibilmente senza interferire, anche se le soluzioni che saranno individuate potrebbero essere diverse dalle aspettative e dagli interessi geopolitici immediati. Ne sarà capace?

5. L'Italia e il suo possibile ruolo

Dati i legami storici, l'Italia è ancora considerata in Somalia e a livello internazionale come paese di riferimento rilevante. La sua conoscenza della realtà e le maggiori possibilità di dialogo e mediazione sono viste come estremamente utili, sia nei rapporti interni che a livello regionale. L'interesse per la Somalia rimane quindi un dovere che l'Italia, nel porsi fra i Grandi, non può eludere. Purtroppo, si è trattato di un dovere troppo a lungo ignorato o preso alla leggera e che si è basato prevalentemente su alcune singole buone volontà piuttosto che su una scelta politica determinata e continuativa. «Gli italiani sono stati i nostri tutori, ma nel momento più difficile ci hanno lasciati soli. Riceviamo solo inviti alla riconciliazione, parole. Se l'Italia avesse mostrato un serio e continuativo impegno, le cose in Somalia sarebbero andate diversamente»: è una testimonianza del 2005, ma la si sente ripetere spesso in Somalia.

D'altro canto, questo legame storico si è spesso manifestato in ricerca di rifugio e sicurezza nel nostro paese, dove gli sbarchi della disperazione hanno visto, in gran parte, profughi provenienti dal Corno d'Africa e dalla Somalia in particolare.

Anche se negli ultimi anni il ministero degli Esteri ha cercato di sostenere il difficile processo di transizione, è mancata all'Italia sia un'azione coordinata a livello ministeriale, sia la traduzione del sostegno in regolari impegni concreti da realizzarsi attraverso azioni di aiuto e di cooperazione, anche per rafforzare le istituzioni nel loro compito primario di dare sicure risposte ai bisogni della popolazione. Il progressivo taglio degli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo ha reso in seguito ancora più difficile ogni programmazione in merito.

Il periodo dell'inviato speciale per la Somalia, Mario Raffaelli, nominato sei anni fa in occasione della Conferenza di pace e riconfermato fino al gennaio 2009, ha certamente contribuito a posizionare il nostro paese, con competenza e autorevolezza. Avere abolito questa

figura rischia ora di indebolire la già debole azione italiana. Anche se, a onor del vero e contrariamente alle previsioni, questi ultimi mesi presentano un bilancio con alcune positività che vanno riconosciute e che evidenziamo, anche perché sono le stesse istituzioni somale a considerare positivamente il momento attuale dei rapporti con l'Italia.

Il ministro degli Esteri Franco Frattini ha assunto una posizione di pieno sostegno alle nuove istituzioni di unità nazionale ma, al contempo, ha sempre sottolineato l'importanza di un consenso più ampio che includa le forze dell'opposizione. Una visione di apertura, in continuità con l'azione dell'inviato speciale, ma che assume maggiore rilevanza politica con l'esplicito pronunciamento del ministro. Non è dato sapere, però, se siano state avviate significative azioni in tal senso. E anche la cooperazione, che avrebbe potuto essere uno strumento per favorire il dialogo, si è chiusa in una visione da "fortino", terrorizzata dalla situazione e terrorizzando gli operatori umanitari ben oltre il necessario. Il ministro ha inoltre facilitato, in un momento molto difficile per la Somalia, la riunione del GIC a Roma, invitando per l'occasione lo stesso presidente somalo e dimostrando così, alla vigilia del G8, di volere confermare l'interesse italiano per la Somalia. C'è ora da sperare che dal GIC possano uscire elementi di novità tali da rispondere alla situazione attuale e che il tema, nella sua imprescindibile dimensione regionale, possa entrare nell'agenda del G8 come impegno per i mesi successivi.

Ha infine disposto, in questi ultimi giorni, un volo di medicinali e materiali sanitari di emergenza per gli ospedali di Mogadiscio. Pur senza alcun coordinamento con quanto l'Italia sta già facendo nell'area in ambito ospedaliero, si è trattato di un segnale importante

nel momento in cui la popolazione è maggiormente colpita dalla ripresa dei combattimenti. Da sottolineare è il particolare, politicamente significativo, che parte dei medicinali sono destinati, con la garanzia del primo ministro Omar Abdirashid Ali Sharmarke, all'ospedale di Daynile, un'area periferica di Mogadiscio, ora in mano agli Shabab.

L'Italia ha agito in coordinamento con l'Unione Europea e ciò va a suo merito. L'Europa avrebbe potuto avere un ruolo significativo e avrebbe potuto forse influire maggiormente sulle decisioni e sull'evoluzione della situazione somala, dati anche gli ingenti fondi messi a disposizione per gli aiuti umanitari, per garantire i servizi di base e le ricostruzioni, per la sicurezza. Avrebbe dovuto porsi con una sola voce. In realtà, almeno in un primo periodo, hanno contato le posizioni, talvolta discordanti, dei singoli paesi impegnati nel GIC e la turnazione semestrale della presidenza UE non ha favorito una costante e decisa pressione politica. Un inviato speciale plenipotenziario dell'UE per la Somalia sarebbe stato necessario per parlare con una voce sola fin dall'inizio. Ma hanno prevalso altre scelte, facendo ricadere sulla Somalia le problematiche interne all'UE. Un'azione di correzione di rotta, in questo senso, sarebbe opportuna.

Conclusione.

Occorre far di tutto perché non siano solo le armi e il fanatismo a determinare il futuro della Somalia. Occorre volerlo, fino in fondo e agire di conseguenza, anche percorrendo strade nuove e impensate rispetto al passato carico di troppi insuccessi.

Roma, Nota diffusa in italiano e in inglese il 4 giugno 2009

Giugno 2010

INCUBO O OCCASIONE DI RIPENSAMENTO PER LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE?

ANALISI SULLA SITUAZIONE SOMALA E IL RUOLO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Cosa sta succedendo in Somalia? Tre milioni di persone in grave stato di necessità. Cinquecentomila rifugiati assistiti nei paesi limitrofi. Una diaspora di due milioni di somali fuggiti dal paese e presenti in Europa, America del Nord e Medio Oriente. Venti anni di instabilità, guerra civile, dissidi interni e di conseguenti interventi della Comunità internazionale. Istituzioni fragili accerchiate da un jihadismo aggressivo. Pirateria in crescita nei suoi mari.

Se ne parla ormai molto poco in Italia. Eppure si tratta

di un paese che non può essere dimenticato: ci sono dei legami storici, decisioni internazionali che hanno associato la Somalia all'Italia, un vissuto di decenni di presenza e collaborazione, nel bene e nel male, che hanno costruito rapporti politici, professionali, culturali. Si tratta di un patrimonio politico e umano che non può essere annullato né dimenticato, ad iniziare dalla Politica. In verità, i Governi italiani hanno sempre manifestato il proprio interesse verso questo paese, anche nei due ultimi decenni di guerra civile e di fragilità

istituzionale, dal 1991 ad oggi. Interesse che non sempre si è tradotto in azioni concrete e nell'assunzione di quelle responsabilità che i somali e l'insieme della Comunità internazionale si sarebbero aspettati. La difficile situazione può in parte spiegare ma non può giustificare questo divario tra l'affermato interesse, ribadito più volte dallo stesso Ministro Frattini e l'effettivo ruolo assunto, non all'altezza delle attese.

Essendo INTERSOS presente in Somalia da quasi vent'anni, ci proponiamo di riportare l'attenzione su questo paese. Cercheremo di esprimere alcune analisi e valutazioni sulla complessità della sua realtà. Lo sentiamo doveroso, dato che la dimensione umanitaria è strettamente legata alla situazione politica, al conflitto, alle scelte spesso sbagliate. Inevitabilmente, i giudizi critici sono più numerosi delle proposte per il futuro, divenute sempre più difficili anche a causa degli errori commessi. Ma è proprio la loro individuazione che può permettere il cambiamento, divenuto indispensabile e urgente. I nostri limiti sono quelli di un'organizzazione umanitaria, il cui mandato non è la ricerca e l'analisi politica ma il soccorso delle popolazioni in pericolo e in estremo bisogno: siamo però abituati a farlo cercando di capire il contesto in cui operiamo, stabilendo rapporti veri e profondi e, quando ci sono le condizioni, cercando di favorire il dialogo e la pace. Partendo dai giorni recenti, procederemo per punti, limitandoci ad alcuni che consideriamo più importanti, riprendendo anche alcune considerazioni che facevamo un anno fa e che riteniamo tuttora valide. (V. *"La principale ragione della debacle somala: non avere voluto ascoltare le ragioni dell'altro. Critica di un disastro annunciato"*, Roma, 4 giugno 2009)¹.

1. Maggio 2010. Conferenza internazionale di Istanbul sulla Somalia²

Occorre uscire dalla liturgia celebrativa della Conferenza per poter valutare cosa sia rimasto dell'ambizioso titolo *"The political, security and reconstruction Conference for Somalia"* e cosa sia stato sotto-ciuo; per capire, cioè, il senso di questa iniziativa, pur lodevole, in questo

particolare momento della Somalia che richiederebbe, senza ulteriori ritardi, un'accurata valutazione di quale nuova e diversa strategia adottare per uscire dall'attuale disastrosa situazione.

Presenti il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-mun, il Presidente somalo Sheikh Sharif Sheikh Ahmed e alti rappresentanti di 55 Stati e 12 organizzazioni internazionali, la conferenza di Istanbul ha prodotto una dichiarazione che ricalca ancora una

volta il linguaggio di molti precedenti documenti: apprezzamento per l'azione svolta, impegno a sostenere le Istituzioni Federali Transitorie (IFT), rifiuto della violenza e dell'estremismo, necessità dell'inclusione, della riconciliazione e del rafforzamento delle forze di sicurezza al fine di garantire un contesto di stabilità e sviluppo e così via.

I tre giorni della conferenza intendevano avviare un rilancio dell'economia del paese con un piano di ricostruzione in partnership tra pubblico e privato, con ampio spazio alla *business community*. Si è discusso della connessione tra stabilità e sviluppo, dei settori considerati prioritari (telecomunicazioni, infrastrutture viarie, bestiame e pesca, relazioni commerciali, sistema bancario e rimesse, energie alternative) e del ruolo primario del settore privato, ma è stata rimandata ogni decisione, dato che la conferenza *"looks forward to further consideration of a business compact for Somalia"*. Infatti, per avviare qualsiasi ricostruzione e processo di sviluppo nazionale, occorrerebbe avere una chiara visione di cosa stia succedendo e del perché si è arrivati a questo punto, di come sia possibile uscirne e con chi, con quali scelte politiche e quali strumenti, con quale iniziativa somala, con quali problemi regionali da chiudere, con quali alleanze e quale impegno e coordinamento internazionale che superi gli specifici e spesso contrapposti interessi. Queste vitali problematiche non sono entrate nell'agenda della conferenza, se non come sfondo per affermarne l'esistenza, ma senza alcuna indicazione e decisione per poterle decisamente affrontare.

Davanti alla drammatica situazione della Somalia, suona stonato leggere che la conferenza ha rappresentato *"a significant contribution to the efforts towards achieving peace and development in Somalia"*. È stata insomma riaffermata l'assenza di un'efficace e condivisa linea strategica, mentre è stato ulteriormente evidenziato il distacco tra le discussioni e preoccupazioni della Comunità internazionale e la realtà vera del paese, con le sue fragili istituzioni, i conflitti interni, un'opposizione armata che controlla già 8 su 9 regioni del centro-sud del paese e i 4/5 di Mogadiscio, la crescente pirateria e con due grandi regioni che rivendicano e vivono una propria autonomia.

Nella dichiarazione si nota un linguaggio nuovo, quasi ad esprimere un passo indietro della Comunità internazionale con un velato scaricamento delle responsabilità sul Governo Federale transitorio (GFT) pur sapendo che non potrebbe fare nulla senza il sostegno esterno. Vengono usate attentamente due diverse forme verbali, *must* e *should*: il GFT *'must'*, 'deve', mentre la Comunità internazionale *'should'*, 'dovrebbe', come se i paesi dell'ICG non intendessero assumere responsabilità vincolanti ma solo valutare di volta in volta e secondo i propri interessi quanto e come impegnarsi. Un pessimo segnale per le istituzioni transitorie, pur

¹ http://www.intersos.org/SOMALIA_debaclesomala.htm

² <http://unpos.unmissions.org/Default.aspx?ctl=Details&tabid=1911&mid=2201&ItemID=8933>

rappresentando un momento di verità politica di cui occorrerà tenere conto.

Anche l'apprezzamento per l'impegno dell'AMISOM, la missione militare di stabilizzazione dell'Unione Africana (UA), non viene accompagnato da alcun interrogativo sul mandato assegnatole di difendere le IFT e le personalità che le compongono senza però alcuna possibilità di intervenire a soccorso e tutela della popolazione. Ci si è fermati cioè alla sola sicurezza dello Stato, che non genera speranza nella popolazione, mentre la carta vincente stava proprio, come in quasi tutti i post conflitti attuali, nella garanzia della sicurezza ai cittadini e alle loro attività. Una missione militare che dovrebbe favorire la stabilità e la pace è vissuta così come parte del conflitto in atto, come ulteriore fattore di instabilità.

Il tema della pirateria è stato richiamato, dato il triplicato numero di pirati nel 2009 con attacchi raddoppiati di anno in anno. Toccando nel vivo la Comunità internazionale esso rimane un tema a parte, quasi non riguardasse la Somalia e la sua difficile situazione interna e non si collegasse strettamente a quel *business compact* che era al centro del dibattito della conferenza. Le ragioni e le preoccupazioni dei somali pesano poco nelle valutazioni internazionali. Che un migliaio di pescherecci agissero da anni indisturbati nelle acque che circondano la Somalia, con un pescato stimato a più di 200 mila tonnellate annue valutato in almeno 450 milioni di dollari, totalmente esentasse e con gravi conseguenze sul depauperamento della fauna marina e sui pescatori somali, è stato sempre considerato normale dalla Comunità internazionale. Alcuni somali, in particolare nella regione settentrionale del Puntland, non hanno più inteso considerarlo tale, procedendo con metodi propri, sbagliati certo, ma senza alternative. La giusta lotta internazionale alla pirateria sarebbe più credibile ed efficace se al contempo si stabilissero regole, condivise con le autorità somale, contro la pesca clandestina e il saccheggio di quei mari e fossero aiutati a crescere, con le tasse ai pescherecci, i pescatori e le comunità costiere del Puntland. Recenti autorevoli posizioni stanno riproponendo questa strategia che mette l'attenzione primaria sulla terra, sulle cause del problema, piuttosto che sul mare³: difficile, dato il peggioramento della situazione, ma da perseguire con decisione.

Sono stati inoltre sottaciuti la critica situazione istituzionale e il conflitto costituzionale che si stavano consumando in quei giorni a Mogadiscio. Lo si è fatto forse per non evidenziare le pressioni del Rappresentante Speciale del Segretario Generale Ban Ki-mun (RSSG)

sulle scelte del Presidente Sheikh Sharif Sheikh Ahmed che ha dovuto rimangiarsi in poche ore le decisioni frutto di tali pressioni. Il Parlamento ha saputo reagire mostrando una vitalità che si spera possa ora continuare, dopo i molti mesi di disimpegno con le molteplici assenze dei parlamentari e la conseguente paralisi dell'Assemblea. Si è anche glissato in merito alla complicata alleanza tra il GFT e l'Ahlu Sunna Wa-l-Jama'a (ASWJ), il raggruppamento islamico sufi in lotta contro le opposizioni oltranziste islamiche, che ha quindi preteso una condivisione del potere nel GFT, pur intendendo mantenere una propria autonomia militare.

2. Maggio 2005. Le NU assumono la guida del sostegno internazionale alle istituzioni somale

Ci siamo soffermati sulla Conferenza di Istanbul perché dà l'idea di come le Nazioni Unite (NU) stiano percependo la situazione somala. A leggere il rapporto sulla Somalia, presentato dal Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza (CdS) l'11 maggio scorso, appaiono evidenti i veli che l'UNPOS, Ufficio Politico delle NU per la Somalia, continua a stendere, forse per nascondere al CdS la tragica realtà del paese. Pur evidenziando gli innegabili problemi di quella che è da tutti ritenuta una delle più difficili crisi al mondo, il rapporto è centrato sul lavoro che è stato fatto dal GFT, dalle NU e dalla Comunità internazionale, presentandolo come un insieme di significativi progressi e successi⁴.

È evidente che ci riferiamo qui alla leadership politica delle NU incaricata di seguire la Somalia e non alle Agenzie dell'ONU, umanitarie e di sviluppo, che stanno operando con grandi difficoltà, cercando di dare risposte ai bisogni di circa 3 milioni di persone in grave stato di necessità sia nel paese che in quelli limitrofi in cui sono fuggiti.

I precedenti rapporti al CdS sono dello stesso tenore: non potrebbe essere altrimenti, dato che sono preparati dallo stesso UNPOS che mai ammetterebbe i propri insuccessi da quando le NU, con l'arrivo nel maggio 2005 del RSSG, François Fall, hanno assunto la leadership e il coordinamento del supporto internazionale alla nuova fase costituzionale. Gli accordi della Conferenza di pace avevano infatti definito, l'anno precedente a Nairobi, la composizione del Parlamento e la nuova Costituzione federale transitoria con il relativo insediamento e processo istituzionale. Un secondo RSSG, Mahmoud Ould Abdallah, ha sostituito Fall dopo la sua rimozione nell'agosto 2007 ed è anch'egli in procinto di terminare il proprio mandato. Chi sarà il prossimo Rappresentante Speciale per la Somalia? La

³ <http://www.nytimes.com/2010/06/09/opinion/09iht-edcosta.html>

⁴ <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE6570R820100608?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>

⁴ <http://reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EGUA-85DTJQ?OpenDocument>

scelta dovrà cadere su una persona con capacità politiche e visioni strategiche di prim'ordine e con quelle doti di coinvolgimento e di mediazione che sono finora mancate. Visti i risultati di questi cinque anni di leadership delle NU, sarebbe forse opportuno valutare attentamente se sia ancora questa la via da seguire o se non occorra immaginare forme di coordinamento internazionale con responsabilità più condivise.

Ciò che impressiona è l'assenza di un'attenta valutazione critica dei rapporti periodici al CdS con il mitigato quadro che cercano ogni volta di presentare enfatizzando i successi del lavoro svolto. I meriti vanno certamente riconosciuti, ma che questo lavoro possa essere stato talvolta errato e controproducente, da quel maggio 2005 in poi, sembra non interessare. Essere convinti multilateralisti non può significare bendarsi gli occhi. Già nello scorso giugno 2009, in occasione della riunione a Roma dell'*International Contact Group* (ICG), la coalizione internazionale interessata alla Somalia⁵, avevamo posto la domanda se non fossero proprio i ripetuti errori della Comunità internazionale ad aver contribuito al degrado della situazione: "L'interrogativo è pesante, fastidioso, ma occorre porsi con coraggio. I somali ed in particolare gli esponenti delle IFT hanno gravissime responsabilità, ma ciò che oggi colpisce è l'impressionante divario tra la visione e l'azione internazionale (talvolta con gli autocompiacimenti dei documenti ufficiali) e l'evoluzione della situazione somala"⁶.

Andrebbero evidenziate inoltre le frequenti interferenze del RSSG nelle decisioni delle IFT, fino ad entrare nelle dispute interne, contribuendo così alla perdita di autorevolezza delle istituzioni somale e della stessa carta costituzionale e divenendo, inevitabilmente, parte del problema somalo. Si tratta di interferenze e pressioni presentate spesso a nome di una comunità internazionale non adeguatamente o solo parzialmente interpellata, svuotando così i meccanismi di coordinamento politico stabiliti. I recenti avvenimenti in merito alla presidenza del Parlamento somalo, alla presunta 'sfiducia' al Primo Ministro, ai contraddittori pronunciamenti del presidente Sheikh Sharif Sheikh Ahmed che hanno portato ad una grave crisi istituzionale, sono solo l'ultimo esempio. Alcuni paesi dell'ICG hanno, dal canto loro, favorito e influenzato questo approccio. Si è messo così a rischio, dequalificandolo, il ruolo di leadership, coordinamento e mediazione politica delle Nazioni Unite e si sono rese più fragili le istituzioni somale.

3. Un utile sguardo agli anni recenti.

Dopo varie inconcludenti conferenze di pace, quella

di Nairobi, in Kenya, si chiude nel 2004 con l'approvazione della Costituzione, l'istituzione di un Parlamento transitorio, la nomina del Presidente Abdullahi Yusuf e la formazione di un Governo di transizione. Il rientro in Somalia delle nuove istituzioni avviene nel 2005 a Jowhar e a Baidoa, due cittadine a un centinaio di km dalla capitale Mogadiscio, ancora insicura. Al nord, il Somaliland ha dichiarato l'indipendenza unilaterale fin dal 1991 e il Puntland, pur partecipando pienamente al processo, ha sviluppato un proprio cammino di autonomia; mentre gran parte delle regioni centro-meridionali, compresa la capitale, sono sotto il controllo dei *warlords*. Si trattava comunque di una novità importante e di un momento positivo e di grande speranza, oltre che di relativa stabilità, con un programma costituzionale che andava sostenuto con convinzione.

Con la fine del bipolarismo, i processi di transizione dopo un conflitto interno non sono affatto lineari, ma devono affrontare difficoltà e talvolta scontri con chi quei processi ha rifiutato, come è stato in Somalia, nel 2005, con l'opposizione dei *warlords*. La Comunità internazionale, pur dichiarando appoggio politico alle nuove IFT e impegni finanziari significativi, non l'ha fatto con le necessarie convinzione, rapidità ed efficacia, talvolta ammiccando ai *warlords* antigovernativi. Alcune paesi hanno perfino considerato questi ultimi al pari delle nuove Istituzioni, rafforzandone così la loro fragilità. Queste hanno mostrato presto, comunque, anche la propria debolezza intrinseca: un insieme di presenze su base clanica (con una precisa ripartizione stabilita dagli accordi di Nairobi, che spesso non rispecchia i reali equilibri e poteri sul territorio), primariamente volte all'interesse proprio e del proprio clan. Alla debolezza istituzionale si contrappose a metà del 2006 la formazione dell'Unione delle Corti islamiche che sono riuscite ad assicurare, in pochi mesi, stabilità e sicurezza nella capitale con il suo milione di abitanti. Si trattava di una realtà interclanica, politicamente disomogenea, la cui forza era basata sulla religione e sull'applicazione severa, anche se confusamente interpretata, del diritto islamico. Nulla a che vedere con il paventato terrorismo internazionale. Invece di cercare di capire questa realtà e di avviare un costruttivo dialogo per favorire un nuovo passo verso la pacificazione del paese, su pressione dell'Amministrazione Bush si è preferito sostenere i "signori della guerra" in un'avventurosa offensiva contro le Corti che si è presto dimostrata perdente, rafforzando così le Corti stesse e delegittimando le Istituzioni transitorie. Queste chiedono aiuto all'Etiopia che, a fine dicembre 2006, entra militarmente in Somalia, fino a Mogadiscio da dove fuggono le Corti. La presenza etiopica non ha prodotto alcun risultato positivo perché invisa alla maggioranza della popolazione e ad alcuni parlamentari che si sono dissociati dando vita in Eritrea, insieme ad una par-

⁵ <http://unpos.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1931&ctl=Details&mid=2201&ItemID=4344>

⁶ http://www.intersos.org/SOMALIA_debaclesomala.htm

te delle Corti, all'Alleanza per la Ri-Liberazione della Somalia (ARS).

L'invito del nuovo Primo Ministro Nur Hassan Hussein al dialogo e alla riconciliazione porta, nel maggio 2008, all'avvio di una trattativa tra il GFT e la parte dell'ARS legata a Sheikh Sharif Sheikh Ahmed, autorevole leader delle Corti islamiche e Sharif Hassan, ex presidente del Parlamento. L'accordo di Gibuti del successivo 19 agosto definisce un nuovo Parlamento e nomina Primo Ministro Omar Abdirashid Ali Sharmarke. Dopo le forzate dimissioni dell'ormai inadatto Presidente Abdullahi Yusuf nel dicembre 2008, viene completato il ritiro etiopico, condizione indispensabile per il perfezionamento degli accordi. Il RSSG, invece di rafforzare la presenza delle istituzioni in Somalia, nel gennaio 2009 organizza e finanzia la sessione del Parlamento somalo a Gibuti, svuotando la sede di Baidoa che pochi giorni dopo è stata occupata dagli Shabab mujahidin. Il 30 gennaio 2009 l'Assemblea nomina Sheikh Sharif Sheikh Ahmed presidente transitorio della Repubblica Federale Somala. I parlamentari, però, non possono più ritornare a Baidoa: si moltiplicano così le già frequenti permanenze all'estero, con la conseguente paralisi del Parlamento.

L'accordo di Gibuti ha creato una gravissima spaccatura con le altre componenti della primitiva Unione delle Corti islamiche. Queste, *Hisbu-l-Islam* e la predominante *Harakah al Shabab Mujahidin*, anche se in contrapposizione e se divise al proprio interno, sono riuscite a penetrare il territorio centro meridionale in modo diffuso, regione dopo regione, mentre il GFT rimane assediato in uno spazio di azione di pochi km quadrati in Mogadiscio, difeso dalle truppe dell'Unione Africana.

È utile qui fare due osservazioni.

1. Invece di accelerare la realizzazione degli accordi di Gibuti con un'attiva presenza in Somalia delle nuove Istituzioni, sostenute dalla Comunità internazionale, e con l'attuazione piena di quanto stabilito (in particolare i due Comitati sulla cooperazione politica e riconciliazione e sulla sicurezza), l'UNPOS ha tergiversato, optando per un susseguirsi di conferenze, riunioni, incontri informativi, gruppi di studio che hanno tenuto per mesi fuori dal paese, in Kenya, Gibuti, Sudafrica (con diarie superiori alle retribuzioni mensili somale) persone che dovevano garantire l'immediato funzionamento delle IFT e dimostrarne la vitalità e capacità di iniziativa, dai parlamentari ai membri del Governo. Altre forze, quelle ostili al processo di Gibuti, hanno saputo e facilmente potuto sostituirsi alle istituzioni sul territorio, occupandolo progressivamente nel giro di pochi mesi.

2. D'altro canto, fin dai primi anni '90 le stesse organizzazioni internazionali avevano decretato di uscire dalla

Somalia, preferendo la più sicura e comoda postazione di Nairobi, sprecando così molte possibilità, specie nei periodi in cui la presenza sarebbe stata possibile, oltre che utile. Non è la stessa cosa aiutare un paese dall'esterno o aiutarlo risiedendovi, vivendo a fianco della popolazione e delle istituzioni. Si è data da sempre priorità a Nairobi e alle esigenze della sua comunità internazionale. È stata tollerata un'esagerata "gestione a distanza" delle iniziative politiche e dei progetti, fino al colmo di far sentire anomale le organizzazioni che avevano scelto di rimanere in Somalia. Si è lavorato "per", indubbiamente, ma non è stata data priorità al lavorare "con", garantendo all'azione quel valore aggiunto che avrebbe potuto forse contribuire a una diversa evoluzione delle cose.

4. Dove va la Somalia?

Si parla molto delle divisioni delle opposizioni e in particolare di quelle interne al movimento shabab. Sono probabilmente vere e anche gravi, ma alcuni fattori riescono a porle in secondo piano, in particolare la presenza di truppe straniere sul territorio somalo e il carattere "jihadistico" della guerriglia contro di esse, il collante del fanatismo e il rapido successo ottenuto in un anno dall'inizio dell'offensiva iniziata nel maggio 2009. Pur rimanendo differenze profonde negli obiettivi dei gruppi oltranzisti e tra le stesse realtà shabab, l'esigenza di unire le forze in questa fase è destinata a prevalere. È di pochi giorni fa, il 27 maggio scorso, l'appello lanciato da Sheikh Hassan Dahir Aweys, leader dell'Isbu-l-Islam, perché i diversi gruppi islamisti si uniscano nella lotta al GFT: «L'unità di tutti gli islamisti è un dovere se vogliamo sconfiggere il comune nemico ... Dobbiamo quindi sapere superare i nostri egoismi e rinunciare alle nostre ambizioni di supremazia»⁷.

Sull'altro lato, nella comunità internazionale non sembrano esserci significativi ripensamenti e apprendimenti dagli errori commessi, né alcuna efficace e condivisa strategia per il concreto rafforzamento delle istituzioni e per l'avvio di iniziative che portino, anche contro ogni evidenza, alla ripresa del dialogo politico con tutte le opposizioni senza accumulare ulteriore ritardo. Vi è una sorta di 'palleggiamento' nella richiesta di maggiore attenzione e impegno da parte della Comunità internazionale. Sembra che questa sia vissuta come una realtà astratta a cui i paesi fanno riferimento quasi fosse esterna a loro stessi, garantendosi ogni possibilità di disimpegno, mentre sarebbe necessario un convinto, congiunto, costante e univoco impegno di tutti i membri della coalizione internazionale interessata alla Somalia.

Già lo scorso anno facevamo notare come diversa ap-

⁷ <http://allafrica.com/stories/201005280798.html>

paia invece la 'comunità' che sta dietro agli Shabab. Nel 2005, con le nuove istituzioni transitorie già insediate a Jowhar, era risaputo che molti giovani venivano addestrati militarmente, anche nella stessa Mogadiscio. Il nucleo forte degli Shabab mujahidin (i giovani combattenti) si è formato quindi da tempo. Da giovani, sono diventati adulti. Si sono divisi in gruppi territoriali autonomi. Ad essi si sono uniti centinaia di altri giovani disperati, nati e cresciuti con le armi in un paese senza Stato e pronti a commettere qualsiasi tipo di crimine, violenza, razzia per sopravvivere. Hanno indubbiamente una loro comunità internazionale di riferimento, quella che li sostiene, li arma, li motiva ideologicamente. Attenti osservatori ritengono che gli stranieri siano ormai alcune centinaia. Oltre ad essi, alcuni somali della diaspora, ormai naturalizzati in Europa, America, Medio Oriente stanno affluendo, in numero molto limitato ma significativo, per aiutare il proprio paese contro quelle che considerano macchinazioni tra le NU e alcuni paesi interessati più alle proprie convenienze che non alla Somalia: c'è in loro una forte motivazione, alimentata dalla frustrazione di questi anni senza risultati duraturi.

Il movimento degli Shabab ha assunto forme di lotta e di governo del territorio in parte simili a quelle dei Taliban afgani, con il coinvolgimento dei clan tribali e l'imposizione di nuove regole e nuovi costumi (e severe sanzioni per i contravventori); ma anche - più raramente - forme tipiche del terrorismo come gli attentati suicidi e il martirio. Si tratta di forme totalmente estranee alla cultura somala ma che non significano automaticamente e in ogni caso partecipazione alla rete terroristica globale, come potrebbe far pensare l'imposizione di un'agenda estranea agli interessi somali, con il rifiuto di tutto l'esistente, dalla cultura somala, all'abbigliamento, ai comportamenti sociali, alla tradizione, al tribalismo, al sufismo, ai legami internazionali. A un anno di distanza, il movimento si è ulteriormente strutturato ed ha iniziato ad assumere un'organizzazione piramidale ad integrazione dell'iniziale orizzontalità territoriale con i suoi riferimenti: Shura (Consiglio), Da'wa (Propaganda, Arruolamento), Hesbah (Polizia religiosa) e Usra (Milizie combattenti). Forse al vertice della piramide vi sono gli stranieri, che garantiscono da un lato il superamento dell'appartenenza clanica con i suoi vincoli e dall'altro il sostegno dall'esterno. Il nucleo centrale sono i combattenti, i giovani della prima generazione e quelli successivamente arruolati. Esiste infine una larga "base" costituita da mercenari assoldati e da alcune milizie claniche che gli Shabab sono stati capaci di coinvolgere sfruttando il loro antagonismo verso clan più potenti (gruppi di Marehan contro Migurtini, Bymal contro Habar Gidir, Galgel contro Hawadle, Murusade contro Habar Gidir Ayr e Sa'ad ...). Le istituzioni somale sono purtroppo nate senz'anima

e senza grandi valori, dal 2004 ad oggi. Sono infatti frutto di calcoli (interni e esterni alla Somalia), pesi e contrappesi, con alcuni personaggi pronti a dividersi e combattersi ogniqualvolta ne fiutino l'interesse; il cui senso della comunità e del bene comune è dominato pesantemente dall'interesse personale, familiare e clanico; la cui sicurezza è assicurata da forze straniere, data l'impreparata, disomogenea e non motivata forza di sicurezza somala, che andrebbe formata idealmente prima ancora che militarmente; il cui islam tradizionale è stato a lungo sottovalutato mentre rappresenta l'unico elemento unificante e stabilizzante sia di fronte alla divisione clanica che di fronte all'islam oltranzista, estraneo alla cultura somala. Vi sono comunque persone di valore nelle istituzioni, ma andrebbero valorizzate e sostenute molto maggiormente, coinvolgendo al loro fianco la società civile sana che esiste nel paese e che sta dando da tempo e con risultati tangibili quelle risposte che le istituzioni non sono riuscite a fornire: dalle organizzazioni sociali ed educative, alla rete mediatica, a quella del sistema finanziario e delle rimesse, alle forze imprenditoriali e alle aggregazioni professionali. Ci sono dati ancora insufficienti sulla dinamicità di tutti questi soggetti e sul sorprendente valore economico e sociale da essi autonomamente prodotto, pur nel caos e nell'assenza dello Stato: sono dati che andranno attentamente studiati e valutati, anche per trarne utili insegnamenti.

La guerra civile che si sta ora combattendo riguarda l'anima stessa della Somalia. Da un lato abbiamo i portatori di una ideologia spietata, basata su un fanatismo abusivamente definito islamico, dato che ha ben poco a che vedere con l'islam e imposta con la forza, che sta sostituendo i valori fondanti dei somali con un'organizzazione politica e religiosa che non ha alcuna radice nella loro società. Ad essi devono fare riferimento gli abitanti delle regioni così governate, che farebbero volentieri a meno di queste imposizioni che sentono estranee, spietate e stupide al tempo stesso, ma che stanno comunque modificando, giorno dopo giorno, la società e i suoi costumi. Dall'altra abbiamo un Governo che dovrebbe difendere i valori identitari e rappresentare l'unità del paese, ma che è erede degli errori fatti dai suoi predecessori, è spesso litigioso e diviso, è identificato con i partner internazionali che questi errori li hanno spesso decisi e che sopravvive grazie alla protezione di forze esterne. L'anima somala non sta evolvendo in un naturale arricchimento nell'apertura al mondo ma, nonostante le resistenze dei somali, sta rapidamente trasformandosi, dietro la forzata imposizione di volontà e disegni esterni, fino a quelli imposti da un pugno di somali che hanno da tempo rinunciato alla propria identità. Non è una questione destinata a rimanere entro i confini nazionali: ciò che sarà la Somalia e le modalità con cui il suo futuro sarà

definito avranno ripercussioni sull'intera area e altrove, data anche la numerosa diaspora somala.

Come uscire da questo percorso? E ancora possibile, dopo aver contribuito, senza volerlo, a rimettere somali contro somali, pensando che la regola democratica della maggioranza potesse permettere di sottovalutare una minoranza comunque influente, che sarebbe stato utile ascoltare più attentamente, con tenacia e senza timori e pregiudizi? Ci voleva poco ad immaginare che una soluzione che non fosse condivisa e accettata anche da tutte quelle forze di opposizione che si presentavano con una diversa agenda politica, ed allora ancora senza armi, sarebbe stata problematica, nonostante il gradimento internazionale.

Qualche preoccupazione l'hanno probabilmente anche alcuni tra i leader delle opposizioni, non del tutto convinti di questa progressiva de-somalizzazione. Anche se dovessero prendere il potere con le armi, dal sud al nord, difficilmente potrebbero governare in modo stabile un paese che rimarrebbe lacerato, senza più valori unificanti, in continuo conflitto sia internamente che con paesi confinanti allarmati. A meno che il disegno dell' "agenda esterna", se continuerà ad imporsi, sia proprio quello di mantenerlo così, nella sua perenne instabilità, interna e regionale, anche a dimostrazione di aver vinto ogni disegno della Comunità internazionale. Il rischio è la diffusione di questo virus che nessuno potrà mai garantire di poter tenere, comunque, sotto controllo.

5. La più grave crisi umanitaria in Africa

Ban Ki-mun così l'ha definita già nel 2008. Lo confermano le organizzazioni umanitarie che operano in Somalia. Più di tre milioni di somali soffrono oggi delle conseguenze del conflitto, delle violenze, dell'insicurezza permanente, delle cicliche siccità e alluvioni che producono carestie e decimano il bestiame.

Gli scontri armati hanno e continuano ad avere il loro epicentro a Mogadiscio, da dove è fuggita quasi la metà della popolazione dall'inizio del 2007. Ma si sono estesi in tutta l'area centro meridionale dalla seconda metà del 2008 ad oggi. Nei soli aprile e maggio 2010 ben 37.000 persone hanno dovuto abbandonare la propria casa nella capitale per ragioni di sicurezza. Gli sfollati hanno cercato rifugio in aree più sicure della città o fuori, in particolare in direzione di Afgoye, oppure hanno fatto ritorno nelle regioni di origine. Chi non riesce a spostarsi sono i più poveri, che vivono di stenti. L'insicurezza, la povertà, la fame, la carenza di acqua potabile e di cure mediche, le difficoltà della sopravvivenza quotidiana, i periodi di siccità alternati con le alluvioni stanno aspramente colpendo la popolazione. Un bambino su sei, sotto i cinque anni, è gravemente malnutrito e a rischio di morte, particolarmente nel centro-sud del paese. Non più del 15% della popolazione ha accesso

all'assistenza sanitaria di base. Più di 500 mila persone hanno ormai cercato rifugio in altri paesi; i campi in Kenya e nello Yemen sono cresciuti progressivamente, nonostante le difficoltà alla frontiera e alcune migliaia tra morti e dispersi nelle acque del Golfo di Aden.

Le difficoltà, l'insicurezza e le malversazioni (denunciate anche in un recente rapporto di valutazione delle NU), hanno portato il PAM, Programma Alimentare Mondiale, a sospendere le operazioni di distribuzione alimentare nello scorso gennaio, per poi riprenderle, ma in modo meno diffuso.

La crisi umanitaria costituiva uno degli elementi qualificanti del primo accordo nel maggio 2008 fra il GFT del Primo Ministro Nur Hassan Hussein e la parte moderata dell'ARS di Sheikh Sharif Sheikh Ahmed e Sharif Hassan. Purtroppo è stata ignorata nel corso dei successivi negoziati coordinati dall'UNPOS. Nessuna politica specifica è stata quindi pensata nell'ambito del "processo di Gibuti": una carenza che pesa e continuerà a pesare sulla credibilità e sul riconoscimento delle nuove istituzioni.

Più in generale è sembrato esserci un'eccessiva sconnessione tra le due dimensioni, politica e umanitaria nella comunità dedicata alla Somalia che risiede a Nairobi (circa duemila funzionari, fra Nazioni Unite, Ong internazionali e somale). Pur salvaguardando i principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza delle organizzazioni umanitarie, qualche più approfondita analisi e un più attivo confronto critico con la politica avrebbero senza dubbio giovato. Si è inoltre preferito andare talvolta in ordine sparso, negoziando in modo diversificato con gli Shabab, senza una strategia umanitaria omogenea, fino al congelamento da parte degli USA, nel settembre 2009, dei propri fondi alle Agenzie umanitarie delle NU che operano nelle aree controllate dagli Shabab.

Uscendo dalla dimensione strettamente umanitaria, possiamo dire che è mancata una "strategia civile" per affiancare la popolazione e fornire il coraggio e la speranza necessari per opporsi ad un regime alieno, imposto a tutti da un manipolo di fanatici, che sta uccidendo o imbarbando la cultura, la tradizione, l' "anima" dei somali in nome di una interpretazione religiosa altrettanto aliena. Si è puntato prevalentemente sugli aspetti, pur necessari, della sicurezza, senza accorgersi della loro limitatezza. È mancata cioè quell'adesione popolare diffusa che si ottiene dando risposta ai problemi delle persone, delle famiglie, valorizzando la società civile, sostenendola, affiancandola nei propri sforzi, garantendo così quella vera sicurezza che viene solo dalla speranza e dal coraggio della gente.

Per questo riteniamo importante che le Ong, pur con le necessarie attenzioni e limitazioni, continuino a dare l'esempio continuando a svolgere il loro ruolo umanitario sul terreno, in Somalia, con forme innovative e con part-

nership vere e coinvolgenti, aprendo, ovunque possibile, spazi di dialogo con tutti quei somali che potrebbero far rinascere il loro paese e i suoi valori, anche con coloro che sembrano non volerlo. Riteniamo importante che gli Stati continuino a sostenerle. Anche per essi infatti, l'imperativo umanitario, che rimane la ragione principale per cui le Ong sentono il dovere di intervenire, è un obbligo morale a cui non possono sottrarsi.

In generale, è mancata una visione integrale ed integrata della crisi somala, capace di tenere legati i principali elementi: dallo *State building* (che non deve significare isolamento delle istituzioni rispetto ai problemi e alle speranze della popolazione), alla sicurezza (per le istituzioni e per la gente), alla ricostruzione e allo sviluppo (coinvolgendo le organizzazioni sociali e imprenditoriali della società civile), all'aiuto umanitario (lì dove il bisogno è reale e raggiungibile). Raramente le azioni sono state coordinate, per garantirne un maggiore impatto e una reale efficacia. Si è data grande priorità alla sicurezza delle IFT, chiuse in una limitata area di Mogadiscio e "sospese" rispetto alla società.

6. Un conflitto a più dimensioni

Il conflitto somalo ha molte dimensioni, da quella interna a quella internazionale, nelle loro varie sfaccettature che si intrecciano e si influenzano reciprocamente. Vogliamo qui evidenziare quella regionale del Corno d'Africa e quella della "guerra al terrore".

Dimensione regionale.

L'Etiopia è stata sempre comunemente vista come la potenza nemica, interessata alla Somalia e alla sua stabilità o instabilità solo ai fini delle proprie convenienze. Non poteva quindi essere coinvolta, in una fase di grandi contrapposizioni interne, nelle questioni somale ed è stato un errore averlo favorito. La discutibile operazione militare etiopica in Somalia, iniziata il 24 dicembre 2006 (mentre la risoluzione 1725 del Consiglio di Sicurezza⁸ si era espressa in modo ben diverso solo pochi giorni prima), ha rafforzato l'insofferenza dei somali verso il paese confinante e le ragioni delle opposizioni. D'altro canto, il conflitto etiopico-eritreo influisce pesantemente sulla Somalia. La sua soluzione, nel rispetto del verdetto della Commissione sui Confini del 2002⁹ riconosciuto da tutti ma mai attuato a causa del ripensamento etiopico, potrebbe contribuire non solo alla pacificazione tra i due paesi ma anche alla stabilizzazione somala. Anche l'Eritrea è infatti parte delle criticità somale. In funzione anti etiopica, appoggia da un lato l'Oromo Liberation Front che si contrappone al governo di Addis Abeba e dall'altro le opposizioni somale. La Risoluzione 1907¹⁰

del Consiglio di Sicurezza, lo scorso dicembre, che stabilisce sanzioni contro l'Eritrea è stata vissuta come un atto ostile che condanna l'Eritrea mentre si chiudono gli occhi sull'Etiopia. Per inciso, è bene ricordare che quest'ultima ha invaso la Somalia non perché le Corti Islamiche rappresentassero un reale pericolo, ma perché erano sostenute dall'Eritrea: sono state quindi viste come entità potenzialmente ostili e, anche solo per questo, da bloccare. Un rinnovato e deciso impegno per la fine del conflitto etiopico-eritreo dovrebbe divenire una delle priorità di tutto l'ICG per la Somalia, premendo in ogni sede in modo risoluto e, se necessario, mettendo in discussione strategie e giochi geopolitici troppo schierati a favore del contendente più forte. Sarebbe opportuno l'inserimento del tema nell'agenda del prossimo incontro dell'ICG in Spagna nel settembre 2010. Si tratterebbe di un segnale politico importante per l'intera area del Corno d'Africa: ad indicare che si vuole finalmente fare sul serio per contribuire a mettere fine alle cause della destabilizzazione e dell'impoverimento di questi paesi e favorire, in una cornice di pace, la cooperazione regionale e lo sviluppo. Solo con la soluzione di questo conflitto potrà inoltre riprendere a funzionare pienamente l'IGAD, l'organizzazione regionale dei paesi del Corno d'Africa e potrà avere maggiore valore sull'area il ruolo dell'Unione Africana, oggi inquinati dal peso preponderante dell'Etiopia sia sull'IGAD che sull'UA, rifiutato dall'Eritrea.

Guerra al terrore.

La guerra al terrore ha molto influito sulle "scelte somale" della Comunità internazionale. Si è talvolta trattato di scelte, decisioni e operazioni decisamente errate, che hanno purtroppo contribuito al prolungamento e all'aggravamento del conflitto somalo. Citiamo le più gravi, quelle che hanno marcato l'attuale fase: la guerra all'Unione delle Corti islamiche nel 2006, armando e finanziando *warlords* di pessima fama e senza credibilità; la proscrizione nel 2007 di dirigenti dell'ARS che sono stati inseriti nella lista dei "terroristi"; l'individuazione da parte statunitense, nel marzo 2008, di al-Shabab quale "organizzazione terroristica"; l'uccisione il 1° maggio 2008, di Aden Ashi Ayro, capo militare degli Shabab, con un'operazione missilistica mirata. In quel biennio, sia l'Unione delle Corti islamiche, sia l'ARS nella sua interezza e perfino gli Shabab dovevano essere visti come interlocutori; si doveva in ogni caso cercare di capire le loro ragioni e le loro proposte, alcune delle quali probabilmente utili, che avrebbero forse potuto favorire un diverso processo di riconciliazione. Sono prevalsi il pregiudizio, la paura, la sottovalutazione, le influenze di chi trova interesse nella destabilizzazione e nel "divide et impera". L'assassinio di Ayro è stato uno degli elementi che hanno scatenato la decisa reazione degli Shabab, che erano stati a lungo sottovalutati

8 <http://www.un-somalia.org/docs/Resolution1725-2006.pdf>

9 <http://www.un.org/NewLinks/eebcarbitration/>

10 <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9833.doc.htm>

(definiti “criminalità sociale” dal Dipartimento per la sicurezza delle NU). Si sono susseguiti rapimenti, uccisioni, attacchi alle Agenzie e Ong internazionali e una progressiva conquista del territorio, liberato ormai da qualsiasi presenza internazionale, fino alla quasi totalità delle regioni del centro-sud e di buona parte di Mogadiscio. Si sono così chiusi spazi politici di possibile confronto, nel rifiuto di cercare di capire fino in fondo – lo ribadiamo – le ragioni dell’altro, quelle che forse avrebbero potuto indicare la svolta necessaria.

È da evidenziare inoltre che, in realtà, la “Comunità internazionale interessata alla Somalia” è composta da paesi che agiscono prioritariamente in relazione ai propri interessi e alle proprie preoccupazioni, quali il terrorismo, la pirateria, la sicurezza, le alleanze, l’influenza geopolitica ecc. Molti somali – certamente nell’opposizione, ma anche nella gente comune e nella diaspora – non capiscono perché debbano sempre essere gli “amici” esterni, che seguono i propri interessi, a decidere chi sono i somali buoni e quelli cattivi, quelli con cui interloquire e quelli da bandire, quelli da premiare e quelli da condannare; a definire le strategie da seguire, i compromessi da accettare, i passi da fare o non fare. È giusto, sostengono, che chi mette impegno politico e fondi abbia il diritto di dire la sua e di controllare e verificare, ma è anche indubbio che la soluzione del problema somalo non potrà essere che somala e decisa dai somali e che solo in questa prospettiva possono trovare valore le mediazioni e i sostegni esterni.

7. Una nuova strategia, basata sull’ascolto delle ragioni altrui per un dialogo somalo

Sulla situazione interna è molto difficile fare previsioni, dato il suo progressivo deterioramento.

Un anno fa affermavamo che “anche se in sordina, sia negli Shabab che nell’Hisbu-l-Islam vi sono posizioni più oltranziste con legami con il terrorismo internazionale e posizioni più politiche con una prevalente visione nazionalistica. Queste ultime dovrebbero essere maggiormente ascoltate, prima che scompaiano del tutto con l’incalzare degli eventi, cercando di capirne le ragioni e coglierne utili indicazioni. A meno di volere puntare innanzitutto, ancora una volta, sull’uso della forza creando un altro interminabile Afghanistan, con l’unico effetto di radicalizzare maggiormente il conflitto e prolungare le sofferenze della popolazione”. Purtroppo, il peggioramento della situazione ha ridotto moltissimo gli spazi di confronto ancora identificabili un anno fa, e ha maggiormente radicalizzato le posizioni. Non tutti gli spazi sono però definitivamente chiusi e alcune delle posizioni politiche espresse nel passato da parte delle opposizioni potrebbero forse essere ancora rimesse sul tavolo del confronto.

Una di queste posizioni puntava su una soluzione politica, tutta somala e non guidata dall’esterno. Veniva

proposta una conferenza nazionale tra somali, senza interferenze esterne e senza pregiudizi politico-religiosi, al fine di trovare la soluzione “che sia nostra e quindi vera e definitiva, dato che quelle individuate finora, suggerite dall’esterno, hanno dimostrato, una dopo l’altra, di non reggere”. Si tratta di un’ipotesi giudicata troppo presto irrealistica, ma a cui si è ormai obbligati a credere perché non sembrano esserci molte altre opzioni, se non quella militare che ha dimostrato di non risolvere ma trascinare e peggiorare i problemi. Sono posizioni che possono non piacere alla Comunità internazionale perché manifestano la volontà di ribaltare il modo in cui si sono espresse e hanno giocato le influenze esterne, ma non possono essere scartate a priori: se per fare la pace occorre parlare con gli avversari, prima o poi occorrerà anche tener conto delle loro posizioni e richieste. Ancora il 7 giugno scorso il responsabile dell’UNPOS affermava il contrario in un’intervista al giornale egiziano Asharq Al-Awsat: “La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle NU sulla lotta al terrorismo deve essere applicata ad ogni persona o partito, in Somalia e fuori, che contrasta la stabilità nel paese”¹¹. La lotta al terrorismo come chiave di lettura e ispirazione di ogni decisione: una visione che continua a sembrarci molto riduttiva e in ogni caso controproducente.

Alle IFT spetta il compito di far transitare la Somalia verso una fase conclusiva di stabilizzazione e pace. La via intrapresa non sta conducendo a questo ambizioso obiettivo. Il GFT dovrà essere fortemente sostenuto perché si rafforzi, si radichi e agisca sul territorio per dare risposte ai bisogni vitali della gente e venga percepito come attore credibile, capace di attirare al dialogo gli altri attori somali. Occorrerà certo isolare e sconfiggere i gruppi oltranzisti, legati a un estremismo nichilista con obiettivi politici che nulla hanno a che vedere con la realtà, l’autenticità e gli interessi somali. Ma dovrà essere fatto uscendo dal loro terreno di scontro, non puntando sugli stessi strumenti di morte ma adottando – anche se con grave ritardo – una strategia civile che ridia fiducia alla gente rispondendo ai problemi economici e della sopravvivenza. Saranno loro stessi a isolarsi, se e quando potrà essere riavviato un dialogo su basi del tutto nuove di inclusività, rispetto e ascolto reciproco, da somali e tra somali, dell’interno e della diaspora.

Si tratta di un’impresa difficile, realizzabile solo con una decisa, univoca determinazione e condivisione della Comunità internazionale che dovrà assicurare attenzione, interesse e preoccupazione verso questo paese, le sue istituzioni e la sua popolazione e al contempo “fare un passo indietro”, invitando l’Etiopia e l’Eritrea

¹¹<http://www.aawsat.com/english/newsasp?section=-1&id=21199>

a fare lo stesso. Dovrà cioè fare ogni sforzo per lasciare l'iniziativa politica ai somali, appoggiando fortemente e decisamente le Istituzioni Federali Transitorie in questo non facile compito, anche quando le soluzioni che saranno individuate potranno essere diverse dalle proprie aspettative e dagli interessi geopolitici immediati.

8. I cambiamenti necessari nella Comunità internazionale

Se questo è l'obiettivo da perseguire, come arrivarci? Da quanto detto sopra, si impongono radicali cambiamenti da parte delle NU e degli altri attori internazionali. Suonerebbe strano a tutti, infatti, se si pretendesse di disegnare e attuare una nuova strategia senza ripensare radicalmente il sistema che ha portato alla tragica situazione attuale e senza toccare quella miriade di esperti consiglieri che si sono resi responsabili dell'attuale stato comatoso della Somalia. Ci soffermiamo in particolare su alcuni degli attori internazionali che più hanno influito o che avrebbero potuto influire sul processo somalo.

Le NU dovranno affinare il ruolo di leadership nel sostegno al processo di pace e nel rafforzamento delle IFT, senza inopportune interferenze, da un lato guidando e razionalizzando il sistema ONU presente a Nairobi e dall'altro coordinando l'ICG, la coalizione delle istituzioni e dei paesi che intendono appoggiare tale processo, dato anche che seguono spesso interessi divergenti, rispondenti più alle proprie scelte geopolitiche e geostrategiche che non agli interessi della Somalia.

Per essere efficace, tale leadership, dovrà essere esercitata in stretta collaborazione con alcuni dei più influenti membri dell'ICG ed in particolare l'UA, l'UE, la Lega Araba, l'IGAD, gli USA e un altro paio di paesi utili al dialogo politico. Questa sorta di direttorio dovrà assumere la responsabilità del nuovo processo, impegnandosi direttamente ma anche sollecitando la Comunità internazionale e, se del caso, il Consiglio di Sicurezza a sostegno di tutte le iniziative necessarie al rafforzamento delle istituzioni e alla ripresa del dialogo. Saranno utili, allo scopo, i meccanismi di coordinamento politico, di pianificazione e d'implementazione stabiliti dall'ICG nella *Declaration of Principles* di Stoccolma nell'ottobre 2004.

I paesi confinanti, Etiopia, Eritrea e Kenya possono giocare un significativo ruolo, ma hanno interessi diversi e talvolta contrapposti. Spetterebbe all'IGAD trovare le giuste mediazioni e promuovere iniziative regionali con decisione e perseveranza, al fine di identificare soluzioni efficaci. Ma il conflitto etiopico-eritreo ha inquinato questa possibilità, rendendo tutto più difficile. Ecco perché la soluzione di questo conflitto rimane la priorità che le NU, l'UA, gli USA (che si erano fatti garanti del verdetto della Commissione sui confini) e

altri paesi con influenza sulla regione devono affrontare senza ulteriori ritardi.

L'Unione Europea continua a rimanere incomprensibile. Da un lato è stata negli anni la massima fornitrice degli aiuti e dei finanziamenti necessari per avviare la ricostruzione, garantire la sanità e le cure mediche, l'educazione, l'acqua potabile, l'agricoltura, sostenere le IFT e formare le forze di sicurezza. Dall'altro, non ha mai assunto il ruolo politico che tutti si sarebbero aspettati, rimanendo un po' defilata, dietro alle presidenze di turno gestite dagli ambasciatori degli Stati membri, con inevitabile discontinuità, variabilità e inefficacia. Oltre a tutto, l'UE avrebbe anche un interesse diretto, dato che molti suoi cittadini provengono da questa regione e mantengono stretti rapporti con le differenti fazioni in Somalia e nei paesi confinanti, esercitando influenza, ma anche subendone. Se gli USA possono limitare il proprio interesse al solo controllo della situazione perché rimanga un problema interno alla Somalia, non così può essere per l'Europa, geograficamente e storicamente più vicina al Corno d'Africa. Non è mai andata in porto l'idea di un Inviato Speciale dell'UE per la Somalia o, meglio ancora, per il Corno d'Africa, probabilmente più per piccole beghe tra governi sulla sua individuazione, che non per mancanza di volontà politica. In realtà esiste a Nairobi un Inviato Speciale della Commissione Europea, con un ruolo ovviamente più limitato, ma ben pochi hanno saputo della sua esistenza. Il nuovo Servizio delle Relazioni Esterne dovrebbe ora definire un unico Ambasciatore in rappresentanza dell'UE. Quello di Nairobi coprirà anche la Somalia? Sarebbe ancora una volta il segnale di un interesse residuale sul paese che rappresenta oggi una delle più complicate crisi al mondo. Data la complessità e gli stretti intrecci con le problematiche regionali a cui si è accennato, un Inviato Speciale per il Corno d'Africa con il compito primario di seguire la crisi somala, continua a rimanere l'opzione da perseguire e da adottare quanto prima. Purtroppo, le prime mosse dell'Alto Rappresentante per la politica estera dell'UE, Catherine Ashton, sono disarmanti. Recentemente si è recata a Nairobi per convincere il Kenya a non interrompere i processi penali ai pirati somali catturati dalle navi europee; non ha incontrato le autorità somale né ha affrontato la questione somala, ritenuta forse materia troppo complicata o di second'ordine, o comunque 'altro' rispetto alla pirateria.

Anche l'Italia, dopo la positiva fase dell'Inviato Speciale, che si è inspiegabilmente chiusa nel gennaio 2009, sembra non volere assumere il ruolo che le spetta dati i legami storici e la conoscenza del paese. Alle dichiarazioni di "interesse prioritario per la politica estera italiana" non seguono iniziative, atti concreti. Si tratta, da qualche tempo, dello stile italiano che rende il nostro paese poco credibile. Vengono assunti impegni (pensiamo anche solo a quelli del G8 dell'Aquila per

l'Africa e per la sicurezza alimentare, per non citare quelli assunti in sede europea, molto più impegnativi) ma non ne seguono le conseguenti attuazioni, anzi, di anno in anno vengono parzialmente o totalmente annullati. Si è affermato che l'Africa e la cooperazione allo sviluppo "sono così importanti che è bene che sia il Ministro stesso a trattenere la delega fino al G8". Il G8 è passato e continua a non essere affidata alcuna delega ad un Sottosegretario, con la conseguenza che sia l'Africa che la cooperazione continuano a rimanere residuali, nonostante i momenti pubblici in cui si afferma il contrario. Magari addolcendolo, come ha fatto recentemente il Ministro Frattini dichiarando che "i minori aiuti

sono ora compensati da un maggior attivismo politico e da nuove relazioni"¹². Anche per la Somalia è così. Durante l'ICG che si è svolto a Roma nel 2009 il Governo italiano ha manifestato una ripresa di iniziativa, a cui, ancora una volta, è seguito ben poco.

La presenza di un diplomatico, in qualità di ambasciatore presso il GFT somalo, è l'unico segnale visibile dell'interesse italiano: speriamo che almeno questo possa continuare, anche se, senza la decisa volontà di assumere il ruolo politico che spetta al nostro paese, quel segnale rischia di rimanere una pura testimonianza, anche se preziosa.

Gli stessi aiuti della cooperazione italiana sono oggi gestiti con il contagocce, decidendo talvolta a priori che non si può fare nulla, dato che gli esperti e i cooperanti italiani non possono rimanere in Somalia per ragioni di sicurezza. Come se i somali che fanno parte da anni delle Ong non esistessero e non fossero capaci di dare continuità e di sviluppare le attività di soccorso agli sfollati e quelle sulla sanità, l'acqua, l'educazione, l'addestramento professionale, l'agricoltura. Come se nel Governo somalo non ci fossero persone capaci di individuare i bisogni ed intervenire per rispondere ad essi.

Se l'Italia continua a non volere assumere il ruolo che le spetta e che ancora le viene richiesto da più parti, forse è meglio che ne rimanga fuori del tutto. Sarebbe finalmente l'assunzione di una posizione chiara del nostro paese. Il giudizio della Comunità internazionale e quello che ne darà la Storia è un altro capitolo, che è meglio non aprire.

Più in generale, la Comunità internazionale dovrebbe iniziare un ampio ripensamento sulla propria concezione delle istituzioni democratiche nel post conflitto. Si fa spesso un discorso che ha ben poco di realistico, perché troppo rigido nella concezione dello Stato e nel modello istituzionale da adottare all'uscita da una crisi. Si tratta di una visione che non tiene pienamente

conto della realtà, del contesto e della possibilità di realizzare quanto stabilito.

Normalmente, occorrerebbe lasciare al paese il compito di individuare le proprie forme di governo, secondo i propri modelli; si fa invece riferimento ad un modello unico di Stato e di democrazia, che risulta spesso inapplicabile, mantenendo così le istituzioni in perenne stato di fragilità. Anche i tempi vengono stabiliti in modo astratto, secondo la tempistica delle democrazie occidentali, tre, quattro, cinque anni, dimenticando che la loro stessa evoluzione è durata secoli e che anche nei tempi recenti le nuove democrazie industrializzate hanno impiegato due-tre decenni per formarsi e rafforzarsi. Quando poi si mettono in piedi sistemi di tipo federale, occorrerebbe prestare attenzione alle realtà locali: le autorità e le istituzioni tradizionali, con il loro sistema di gestione dei conflitti e della giustizia, che può confliggere con quello delle istituzioni nazionali ma che non può essere semplicemente ignorato, dato l'ampio riconoscimento della popolazione. La nuova strategia per la Somalia dovrà, più che nel passato, tenere nel dovuto conto anche di questi fattori.

Inoltre, se si osserva l'evoluzione del processo istituzionale sia con le IFT del 2005 che con quelle attuali, l'errore più grave della Comunità internazionale è stato quello di contribuire alla loro definizione e nascita senza poi appoggiarle e sostenerle in modo deciso, con tutti i mezzi utili, nei momenti stabiliti e per tutto il tempo necessario al loro rafforzamento e radicamento nel territorio. Le istituzioni sono così rimaste in uno stato di grande fragilità. E istituzioni troppo fragili, in particolare dopo o durante un conflitto, riducono la democrazia ad una mera enunciazione, senza alcuna ricaduta positiva sulla popolazione, sotto cui si possono celare soprusi di varia natura; lasciando così ampio spazio a forze oltranziste che trovano - almeno all'inizio - facile consenso e militanza.

9. Il nuovo RSSG e la prossima riunione dell'ICG in Spagna

È stata annunciata per il mese di settembre 2010 la prossima riunione dell'*International Contact Group* per la Somalia. La Spagna la ospiterà e sarà presieduta dal nuovo Rappresentante Speciale del Segretario Generale.

Per la Somalia è un momento molto delicato e le poste in gioco vanno attentamente studiate e valutate per non rischiare di sprecarle ancora una volta.

C'è da augurarsi che la riunione sia al livello dei Ministri (e non dei soli funzionari), al fine di rimodellare, con le IFT, la strategia e gli strumenti da adottare e di prendere le necessarie decisioni in modo impegnativo e vincolante.

INTERSOS, Nota diffusa in italiano e in inglese il 21 Giugno 2010

¹² http://www.agimondo.it/notizie-in-tempo-reale/notizie/201006151527-cro-rt10230-fame_nel_mondo_frattini_crisi_compensata_da_attivismo_politico

Luglio 2011

VA CERCATA UNA SOLUZIONE POLITICA E TROVATO UN DIALOGO CON I MOVIMENTI ISLAMISTI IN SOMALIA

INTERVENTO DI INTERSOS ALLA MEETING INTERGOVERNATIVO PRESSO LA FAO SULL'EMERGENZA NEL CORNO D'AFRICA
25 LUGLIO 2011

INTERSOS, ONG umanitaria, è presente in Somalia e nella regione da 20 anni.

Un grande ringraziamento per questo incontro e per gli ulteriori impegni che saranno presi dai governi e dalle istituzioni finanziarie internazionali.

Nella sua introduzione il Direttore Generale Jacques Diouf, ha toccato un punto che voglio riprendere, perché strettamente legato alla questione di cui stiamo parlando.

Oggi la comunità internazionale ha il dovere di intervenire con urgenza per il salvataggio di centinaia di migliaia di persone colpite dalla crisi e di pianificare le operazioni necessarie allo sviluppo della produzione agricola e alimentare. La crisi che ci sciocca oggi continua – sicuramente meno acuta, ma con una sofferenza permanente – da anni per centinaia di migliaia di sfollati e rifugiati a causa di problemi irrisolti.

Ci sono infatti questioni politiche che la comunità internazionale non ha voluto guardare con attenzione rinunciando a fare tutto il possibile per contribuire a risolverli, definitivamente. Ne cito due in particolare.

1) Il conflitto tra Etiopia ed Eritrea, che pesa sulla regione e in altri conflitti come quello in Somalia o all'interno della stessa Etiopia, con le conseguenze

umanitarie che tutti conosciamo. Spero – è un appello urgente – che questa nuova crisi, vera catastrofe umanitaria, sia l'occasione per una decisione della Politica, dei governi e delle istituzioni internazionali di prendere il controllo di questo problema e contribuire con forza e decisione alla sua soluzione.

2) Somalia. Le istituzioni di transizione sono riconosciute e sostenute dall'Unione Africana e dalla comunità internazionale. È giusto e positivo. Bisogna però guardare la situazione sul terreno e riconoscere che in questo momento otto regioni del centro-sud sono occupate dagli Shabab e da Hisbul-Islam. Nel 2006 la comunità internazionale ha rifiutato di aprire un dialogo politico con le Corti islamiche ed è stato un errore. Oggi, anche se in un contesto diverso, rischiamo di fare lo stesso errore. L'apertura di un dialogo politico con gli Shabab e Hisbul-Islam non può essere evitato, ci piaccia o no. I risultati sono incerti, quasi zero all'inizio, ma vale la pena provare con convinzione.

Un po' più di coraggio da parte della comunità internazionale potrebbe contribuire a risolvere i problemi politici e la pace duratura e, di conseguenza, evitare le crisi umanitarie che si ripetono, causando sofferenze a un numero crescente di persone.

Grazie.

Marzo 2012

LA CRISI SOMALA E LA CONFERENZA DI LONDRA CON QUALCHE RIFLESSIONE PER L'ITALIA

Il 23 febbraio a Londra, su iniziativa britannica, la comunità internazionale ha cercato di fare il punto sulla Somalia e sul sostegno alla costruzione del nuovo assetto istituzionale previsto per il prossimo agosto. Molte le aspettative e pochi i risultati. Ma l'attenzione internazionale sta riprendendo, con la ferma convinzione che i problemi somali e le possibili conseguenze di instabilità politica, terrorismo e pirateria riguardano ormai tutti. La situazione umanitaria continua ad essere preoccupante e un'escalation militare, somala e internazionale, potrebbe essere fatale. Gli aiuti per rispondere ai problemi vitali della popolazione, secondo i principi umanitari di imparzialità e non discriminazione, e la massima

inclusione nel dialogo nazionale rimangono la via maestra. Il ridotto ruolo dell'Italia potrebbe riaffermarsi se finalizzato ad un'azione politica di dialogo tra le parti per il superamento dei contrasti a livello somalo e regionale. Ospiterà la prossima riunione del Gruppo internazionale di contatto per la Somalia, l'ultima, prima della fine del periodo istituzionale transitorio: sarà un'occasione da non sprecare.

Perché 55 paesi e istituzioni internazionali, rappresentati da primi ministri, ministri degli esteri, presidenti e segretari generali, si sono riuniti a Londra su invito del primo ministro David Cameron per discutere in poche ore, e per pochi minuti ciascuno, della

situazione forse più complessa e difficile al mondo, quella della Somalia? **Un consenso impressionante** per la sua rilevanza politica: ONU con Ban Ki-moon, UE con Catherine Ashton, UA con il presidente della Commissione Ping, USA con Hillary Clinton, Italia con Terzi di Sant'Agata, Somalia con i massimi leader nazionali e regionali, Etiopia, Kenya, Uganda, Sudafrica, Canada, Turchia, Brasile, Cina, India, Giappone, Emirati Arabi, Francia, Germania, Egitto, Pakistan, Qatar, Arabia Saudita, Igad, Banca Mondiale, Organizzazione della Conferenza islamica, Lega araba e un'altra trentina di paesi.

Ambiziose e lodevoli erano le intenzioni del primo ministro Cameron, data la necessità di ripensare l'iniziativa internazionale sulla Somalia, dopo anni di proclami inefficaci, incertezze, errori di valutazione e, nel complesso, decisioni sbagliate. Infatti, se i somali, divisi nei propri perimetri tribali, hanno gravi responsabilità sul disastro di questi venti anni, anche la comunità internazionale ha dato il suo contributo al caos in cui si è giunti. Cameron ha espresso chiaramente la presa di coscienza che il mondo deve agire, perché "i problemi somali riguardano la Somalia ma anche tutti noi; e se rimaniamo seduti a guardare pagheremo il prezzo" dell'instabilità politica, del terrorismo e della pirateria.

I risultati della Conferenza sono però complessivamente deludenti, anche se le Ong hanno apprezzato alcuni impegni assunti, quali la necessità per i governi di ascoltare i somali e renderli protagonisti del loro destino, la risoluta volontà di tutelare i diritti umani e combattere la cultura dell'impunità, l'indicazione alle truppe dell'Unione Africana di rispettare e proteggere i civili, l'attenzione a fornire aiuto umanitario sulla sola base dei bisogni. Impegni di cui le ONG sollecitano ora la piena attuazione.

Il governo e la diplomazia britannici si sono trovati in un vicolo cieco. Dato il rilevante impegno politico e finanziario assunto negli anni, il Regno Unito ha inteso, con la Conferenza di Londra, precedere un'analoga iniziativa turca. Si è scontrato però, col passare delle settimane, con forti difficoltà interne alla Somalia e con divergenze internazionali sulle proposte da adottare. La Conferenza della speranza e del cambiamento ha prodotto dunque poco: un documento di due pagine, che riprende in buona parte decisioni già assunte.

La prossima Conferenza turca incontrerà probabilmente le stesse difficoltà. Forse è giunto il momento di una minore voglia di protagonismo dei singoli stati a beneficio di un maggiore coordinamento delle iniziative e degli impegni di ciascuno, per puntare a costruire una visione e un'azione comune per la soluzione dei problemi della Somalia e dell'intera area. A parte la costituzione di un Joint Financial Mana-

gement Board, un 'consiglio di amministrazione' unificato per la corretta gestione dei fondi, i cui primi membri sono il Governo federale somalo, il Regno Unito, la Francia, l'UE e la BM, e alcune decisioni per la lotta alla pirateria, di sostanziale rimane ben poco.

Vi sono infatti ancora differenti e contrastanti visioni su punti importanti quali, in particolare, la credibilità e la capacità delle istituzioni federali transitorie, considerate da alcuni poco affidabili per chiudere la transizione ed aprire la nuova fase; il dialogo con gli Shabaab, nettamente rifiutato da alcuni e suggerito da altri; la valorizzazione e il sostegno delle meritevoli amministrazioni territoriali esistenti e di quelle in formazione, al fine di un'aggregazione federale, in cui si intravede però il rischio di conflitti interni tra piccoli stati inventati, nati sull'odore dei finanziamenti internazionali e in contrapposizione tra di loro. In proposito, la dice lunga il fatto che a rappresentare la Somalia alla Conferenza vi fossero ben quattro presidenti, in rappresentanza del governo federale transitorio e delle tre regioni più stabili del nord, a cui è stata data una rilevante attenzione.

Per quanto riguarda l'Italia, sembra che il nostro governo si limiti ancora una volta alle dichiarazioni di 'attenzione prioritaria', 'legami storici profondi', 'interesse vitale', senza alcun seguito efficace e di reale rilevanza politica. Se l'Italia intende svolgere il ruolo che ancora le viene chiesto da una parte - sempre minore - dei somali, dovrà cercare di esprimere una propria visione e contribuire alla costruzione di una comune strategia che almeno eviti gli errori passati.

Lo spazio di iniziativa dell'Italia si giocherà soprattutto sulla sua capacità di proposta innovativa e di lavoro di contatto, comprensione e dialogo tra le parti somale. Se è vero che il nostro paese sostiene la transizione e il dialogo, è bene che sia presa una posizione chiara sull'inclusione di tutti i soggetti somali che accettino di dialogare. "Le decisioni sul futuro della Somalia appartengono al popolo somalo", recita solennemente il documento finale della Conferenza. Occorrerebbe evitare di ridurlo ancora una volta al "popolo somalo che ci piace", mettendo condizioni o diktat che ne escluderebbero una parte. "Lo status quo non è un'opzione", ha dichiarato giustamente il ministro Terzi. Ci piace pensare che si riferisse anche al fatto che lo status quo dura ormai da anni e si è basato su una visione internazionale della realtà somala incapace di coglierne gli elementi chiave e le dinamiche interne, imponendo scelte e ostracismi insensati e controproducenti.

L'Italia ospiterà l'ultima riunione del Gruppo Internazionale di Contatto per la Somalia (ICG) prima della fine del periodo istituzionale transitorio. Sarà un momento delicato e difficile, ma anche l'occasione per l'Italia di rilanciare il proprio ruolo con

la forza delle idee e delle proposte, favorendo da un lato il confronto e il dialogo tra tutti i somali disponibili, senza preclusioni, e quindi il massimo coinvolgimento nella costruzione del futuro della Somalia, e dall'altro una visione strategica che comprenda tutta la regione del Corno d'Africa, riuscendo a collegare le varie situazioni di conflitto e i vari problemi che influiscono in modo determinante gli uni sugli altri.

Proprio questa visione regionale aveva spinto le Ong italiane presenti nell'area a proporre una conferenza della società civile del Corno d'Africa: organizzazioni sociali, culturali, professionali, imprenditoriali, dei media, delle donne, dei giovani. La società civile ha dimostrato di saper contribuire, talvolta con sorprendente efficacia, alla vita sociale, culturale ed economica della Somalia e degli altri paesi, pagando spesso con la vita di alcuni suoi esponenti. Potrebbe forse apportare quegli elementi di novità, analisi e proposta utili ai decisori politici. I parlamentari delle commissioni esteri, in occasione dei decreti sulle missioni internazionali, per due volte hanno inserito un articolo di legge per la realizzazione di tale conferenza. Il parere del Governo (rappresentato dagli Esteri) ha ogni volta trasformato tale articolo in un 'ordine del giorno', con meno forza e senza reale possibilità di attuazione. Un atteggiamento incomprensibile. Una **conferenza della società civile dei paesi del Corno d'Africa**, sostenuta dall'Italia e dalle Ong che operano nell'area, in cui organizzazioni significative somale, etiopi, eritree, keniate, gibutine esprimano il proprio punto di vista sui processi di pacificazione in Somalia e nell'intera area, rimane a nostro avviso un'iniziativa di alto valore e interesse.

AMISOM, la missione militare dell'Unione africana in Somalia, sta richiedendo ingenti risorse finanziarie, europee e internazionali. Le Nazioni Unite hanno deciso l'ampliamento a 17.700 mila unità, dalle 12 mila attuali. È indubbio che alcuni progressi nella sicurezza anche a Mogadiscio e in alcune aree centro meridionali si stanno ultimamente rafforzando, a beneficio della popolazione e di un soccorso umanitario più diffuso. L'invito della Conferenza ad una maggiore attenzione al rispetto dei diritti umani e alla protezione dei civili, se sarà pienamente recepito, contribuirà a rendere questa presenza militare meno pesante. I somali vivono infatti alquanto male la presenza di forze straniere, specie se combattenti e se vi partecipano direttamente o indirettamente i paesi confinanti. Non è quindi da sottovalutare, come già successo nel recente passato, la possibilità di una

progressiva opposizione a tale presenza e di una sua facile strumentalizzazione, se non rispetterà e tutelerà la popolazione e se le truppe dei paesi confinanti saranno percepite come strumentali ad altre mire. Alla Conferenza **sono stati proposti bombardamenti** sugli Shabaab, fortunatamente frenati dalla stessa segretaria di stato Hillary Clinton perché colpirebbero al contempo i civili inermi e indifesi. Speriamo che un simile errore non venga commesso. L'esperienza dei venti anni passati dimostra che gli scontri armati causano violenze, morte, abusi e minano il processo di pacificazione. Solo una decisa azione per il dialogo inclusivo può riuscire a contenere il rischio della progressiva militarizzazione di una fase eminentemente politica.

Occorre anche tenere presente che **la popolazione somala sta con difficoltà uscendo da un periodo di siccità e di fame che tocca ancora 2,3 milioni di persone**, tra sfollati interni e persone fuggite in cerca di aiuto e protezione nei paesi limitrofi. La prossima stagione delle piogge potrebbe essere ancora scarsa e provocare nuovamente una seconda grave siccità. Ridurre gli aiuti anche a causa dell'escalation degli scontri armati significherebbe decretare il destino dei più vulnerabili che in Somalia sono ancora centinaia di migliaia di persone, la metà dei quali bambini. **Le Ong somale e quelle internazionali che operano in Somalia hanno rivolto un appello** alla comunità internazionale perché impari dagli errori del passato e si convinca che la vera sicurezza nel paese ci sarà solo quando il popolo somalo, nella sua interezza e nelle sue realtà locali, si sentirà considerato e rispettato nella propria dignità e nella risposta ai bisogni primari, premessa per essere partecipe del processo politico. Talvolta il segnale che arriva è che gli aiuti vengano destinati prioritariamente alle aree politicamente sensibili, quali quelle definite "liberate", usando l'aiuto in modo strumentale e non, come deve essere, in funzione unicamente dei bisogni della gente. In merito, le Ong richiamano i governi all'osservanza dei principi umanitari della "*Good humanitarian donorship*", riconosciuti anche dall'Italia, che sanciscono l'imparzialità dell'aiuto e la sua non subalternità a finalità politiche. Ogni confusione in merito si ripercuote inevitabilmente sull'azione delle stesse organizzazioni umanitarie, che rischiano di non essere più percepite dai somali come neutrali, imparziali e senza discriminazioni.

Roma, 8 marzo 2012

HASSAN SHEIKH MOHAMUD È IL NUOVO PRESIDENTE DELLA SOMALIA. IL DIALOGO, ORA, PUÒ RIDARE SPERANZA

L'AUGURIO E IL COMMENTO DI INTERSOS

Dopo venti anni di delusioni, scoraggiamenti e angosce, dovute ai continui fallimenti delle intese, le permanenti divisioni e contrapposizioni, gli scontri armati, la Somalia ritrova, oggi, con l'elezione di del presidente Hassan Sheikh Mohamud, una speranza.

Non si tratta solo dell'inizio di una nuova fase dopo un'interminabile e frustrante transizione, con un'elezione vera e un risultato non scontato. La grande novità, che rappresenta anche un forte segnale di speranza, sta nel fatto che la scelta del presidente, per la prima volta, è stata il frutto di una visione nuova, che intende girare pagina rispetto al passato e al dominio degli interessi personali e di clan e, sempre per la prima volta, è stata orientata su uno stimato esponente della società civile. Hassan Sheikh è una persona di cultura e di dialogo; ha anche dimostrato grandi capacità di ideare, organizzare e gestire attività formative e di sviluppo, anche nel difficile contesto somalo del decennio passato e di una Mogadiscio umiliata dai continui scontri.

Abbiamo più volte visitato il SIMAD, *Somali Institute for Management, Administration and Development*, fondato nel 1999 e diretto da Hassan Sheikh che l'ha elevato recentemente ad università. La prima volta fu nell'ottobre 2005, dopo un incontro di Intersos, a Mogadiscio, con una ventina di rappresentanti della società civile somala, tra cui proprio Hassan Sheikh, responsabile dell'Ong CRD, e la seconda nel febbraio 2007. Si tratta di un polo formativo modello, per giovani donne e uomini, per prepararli al futuro; dimostrazione della capacità di cogliere le opportunità e positività che anche nel caos somalo e dietro la facciata delle distruzioni sono sempre esistite.

Nel 2011 ha capito la sua nuova missione, fondando il partito della pace e dello sviluppo, due parole che corrispondono alla sua persona e alle sue idee.

In quell'incontro del 2005 con i responsabili, donne e uomini, delle principali organizzazioni della società civile, è parso chiaro a tutti che la via d'uscita dalle difficoltà somale poteva essere solo quella di un forte impegno e di un riconoscimento interno e interna-

zionale della società civile organizzata, già impegnata sui fronti dello sviluppo, l'educazione, la sanità, la formazione professionale, l'informazione, le attività produttive, la difesa dei diritti umani, la riconciliazione, il superamento delle divisioni tribali ecc.

Il successivo incontro del 2007 ha confermato questo impegno ed ha iniziato a dare concretezza all'idea di una conferenza internazionale della società civile somala, che si sarebbe poi tenuta a Roma dal 5 all'8 febbraio 2008, promossa da Intersos con le altre Ong operanti in Somalia e con il sostegno della cooperazione italiana. "Promuovere il dialogo e la pace in Somalia: formazione e rafforzamento della Società Civile somala" è stato il titolo dei quattro giorni di conferenza.

La società civile somala è cresciuta, ha resistito all'acuirsi delle divisioni e ora può riuscire a dare, maggiormente ed efficacemente, il proprio contributo alla pace in Somalia. Ha avuto anche molti martiri: persone, in particolare del mondo dell'informazione, che sono state uccise perché cercavano di comunicare la realtà, denunciando situazioni intollerabili e spingendo per il superamento delle divisioni. È giusto ricordarli; e l'elezione di Hassan Sheikh dà ora loro merito.

Intersos augura al neo presidente di continuare ad esprimere, anche nel suo difficile mandato presidenziale, e di trasmettere alla Somalia, quella dimensione civile e religiosa che ha animato finora la sua vita, con i valori del confronto rispettoso e del riconoscimento reciproco, della giustizia sociale, delle pari opportunità, del bene comune, cercando di coinvolgere tutte le buone volontà nel nuovo processo di pacificazione e sviluppo della Somalia. Con un'attenzione particolare alla protezione dei civili, troppo spesso vittime innocenti dei conflitti, e all'apertura di occasioni di dialogo con tutte le parti in causa per mettere fine, definitivamente, alle sofferenze della popolazione e favorire il ritorno di tante capacità e professionalità che potrebbero fortemente contribuire a cambiare il paese.

Roma, 11 settembre 2012

EX JUGOSLAVIA

Ottobre 1999

MISSIONE ARCOBALENO: RISTABILIRE LA VERITÀ E TRARRE I NECESSARI INSEGNAMENTI

PARTE PRIMA

MISSIONE ARCOBALENO: RISTABILIRE LA VERITÀ

I mezzi di comunicazione hanno presentato la Missione Arcobaleno prima come «successo straordinario», poi come «fallimento scandaloso». Essendo stati testimoni diretti, cerchiamo di riprendere un'analisi pacata e seria e di individuare alcuni elementi di riflessione basandoci sulla complessa realtà in cui la Missione è stata realizzata. Lo sentiamo doveroso soprattutto verso i molti italiani che hanno contribuito alla Missione Arcobaleno con generosità e grande spirito di solidarietà. Ad essi va il nostro vivo ringraziamento e l'assicurazione che il loro gesto ha dato e continua a dare frutti straordinari.

1. ESIGENZA DI VERITÀ E STRUMENTALIZZAZIONE POLITICA

In occasione della tragedia del Kosovo, gli italiani hanno mostrato una straordinaria generosità e un profondo senso della solidarietà. Ora, dopo le aspre polemiche sulla Missione Arcobaleno, questi stessi italiani hanno bisogno di verità. Verità sui limiti e sugli errori, ma anche verità su quanto è stato fatto con impegno, serietà, dedizione ed innegabili risultati.

La Missione Arcobaleno ha assunto purtroppo una tale valenza politica da trasformarsi presto in strumento di scontro politico, finalizzato a rendere sbiadito, fino ad annullarlo, l'ampio consenso che l'iniziativa governativa aveva ottenuto tra la gente. Si è trattato di uno scontro politico così duro e aspro, da offuscare – rendendola spesso secondaria e irrilevante – la ricerca della verità. Verità che è ben più ampia e più ricca dei fatti, pur incresciosi, su cui sta indagando la magistratura.

Come organizzazione umanitaria impegnata in tutta l'area dei Balcani, INTERSOS ha vissuto da vicino il dramma dei profughi kosovari: quelli della comunità albanese e quelli delle comunità serba e rom. I nostri volontari, come le altre centinaia accorse da ogni parte d'Italia, hanno cercato di dare senza sosta il meglio di sé. Hanno vissuto momenti di sofferenza per non poter

talvolta dare risposte adeguate alla gravità e all'ampiezza dei bisogni; ma anche momenti di grande soddisfazione nel vedere i profughi sistemati, i bambini giocare, gli adulti ritrovare il senso della vita, e momenti di intensa comunione con loro, fino al ritorno e all'inizio della ricostruzione in Kosovo.

INTERSOS ha vissuto da vicino anche la Missione Arcobaleno. Pur mantenendo sempre la nostra piena autonomia strategica e operativa, ci siamo sentiti parte di essa proprio perché l'abbiamo considerata fin dall'inizio espressione della solidarietà del popolo italiano. Vogliamo quindi contribuire ad affrontare il problema senza pregiudizi e con la massima obiettività possibile.

2. LA COMPLESSITÀ DELL'INTERVENTO UMANITARIO IN ALBANIA

Di fronte alla drammaticità e alla celerità degli eventi (ricordiamolo, in pochi giorni più di 600 mila persone sono dovute fuggire dal Kosovo dietro la spinta di una feroce pulizia etnica) l'Italia si è trovata in prima fila nell'azione di assistenza ai 400 mila profughi giunti in condizioni disperate in Albania. Occorreva dare risposte adeguate ed immediate. Si trattava di un intervento nuovo, a cui il nostro paese non era adeguatamente preparato. In Italia, solo alcune organizzazioni non governative (ONG) hanno avuto esperienza di interventi umanitari in situazioni di esodo di intere popolazioni; ma si è trattato normalmente di situazioni con condizioni climatiche meno dure di quelle incontrate in Albania. Il precedente conflitto nella ex Jugoslavia ci aveva anch'esso presentato brutali espulsioni etniche, ma mai con quel misto simultaneo di intensità, immediatezza, difficoltà e vastità che è stato proprio della crisi kosovara.

Una risposta di così ampia portata richiedeva l'apporto di vari soggetti coordinati, ognuno con le proprie specificità e competenze. Ne evidenziamo i principali.

a) *Le agenzie umanitarie delle Nazioni Unite* in primo luogo e, in questo caso, principalmente l'ACNUR, Alto commissariato per i rifugiati, che avrebbe dovuto assumere un forte ruolo di indirizzo e di coordinamento e

garantire gli interventi immediati ed il necessario appoggio alle istituzioni albanesi. Purtroppo, queste capacità si sono dimostrate alquanto carenti e lo stesso Alto commissariato l'ha riconosciuto con ammirevole onestà. Una simile carenza la dice comunque lunga sull'ampiezza delle difficoltà e sulla complessità delle risposte necessarie.

b) Le ONG, organizzazioni non governative e associazioni umanitarie. Sono state molto presenti ed efficaci. Alcune con precedente esperienza di gestione di crisi umanitarie e quindi con professionalità e chiara strategia di intervento; tutte con impegno e generosità, capaci di coinvolgere decine di volontari. Non hanno avuto la pretesa di affrontare e risolvere tutto ma, limitandosi a obiettivi corrispondenti alle proprie capacità, anche se talvolta molto ampi, sono riuscite a dare risposte concrete, rispondenti ai reali bisogni e coinvolgenti sia le istituzioni e la popolazione albanese che gli stessi profughi kosovari. L'azione delle ONG non sarebbe stata comunque sufficiente, da sola, a rispondere alla vastità dei bisogni. Sarebbe superficiale e scorretto affermare il contrario.

c) Le Forze armate. Anche sulla base di esperienze dirette, riteniamo utile e talvolta indispensabile il supporto delle Forze armate nelle gravi crisi umanitarie. Ad una condizione, però: non devono pretendere di trasformarsi in organizzazioni umanitarie (sembra strano, ma succede) sostituendosi ad esse, ma devono agire solamente a loro supporto e da esse indirizzate. Ad ognuno il proprio mestiere e la propria specificità e professionalità. Spesso tra i militari si manifestano spinte umanitarie che, se da un lato sono lodevoli e ci fanno scoprire il volto umano delle singole persone, vanno assolutamente ricondotte, appena possibile, al loro corretto ambito di supporto all'azione delle organizzazioni specializzate (scorta ai convogli, sicurezza, logistica, eccetera). In Albania, la presenza delle Forze armate aveva comunque un carattere che per nulla si addiceva al supporto alle azioni umanitarie. Si trattava infatti di una presenza predisposta, nell'ambito della NATO, all'intervento offensivo.

d) La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del ministero degli Affari esteri. La cooperazione pubblica avrebbe potuto e dovuto avere un ruolo importante. Purtroppo, in quest'ultimo decennio, l'azione della Direzione generale è stata continuamente frenata dalla miriade di disposizioni burocratico-amministrative, dalla macchiniosità e lungaggine delle procedure imposte dagli organi di controllo, dalla continua diminuzione dei finanziamenti e, in definitiva, dal disinteresse politico. Sui Balcani, e in particolare sull'Albania, hanno pesato inoltre sovrapposizioni tra ministero degli Affari esteri, degli Interni e presidenza del Consiglio.

Un soggetto pubblico importante, dotato di competenza, esperienza, personale qualificato e preparato da anni al contesto internazionale, si è così trovato emarginato e poco ha potuto esprimere di fronte alla crisi dei profughi kosovari. È un esempio di come spesso in Italia non si sappiano valorizzare esperienze e competenze, subordinandole – insieme a obiettivi e efficacia – agli umori della politica e alle pesantezze burocratiche.

e) Il dipartimento della Protezione civile. La Protezione civile ha assunto un ruolo decisivo. Solo essa aveva infatti, in ambito civile, la capacità di essere operativa immediatamente, con la quantità di mezzi e di personale adeguata all'ampiezza della crisi umanitaria. Così com'era, ovviamente. Con la sua cultura e preparazione al contesto nazionale; con i suoi modelli di intervento, la sua rete operativa e i relativi mezzi, anch'essi studiati per gli interventi in Italia. Prendere o lasciare, con tutti i limiti che ciò comportava: era impensabile in quel momento predisporre una specifica preparazione al contesto albanese. Va quindi a merito della Protezione civile essere stata capace di affrontare un'emergenza che si è ampliata rapidissimamente, in condizioni climatiche proibitive e in un contesto nuovo, molto difficile e sostanzialmente sconosciuto. La relazione e i dati diffusi dal dipartimento della Protezione civile il 9 settembre scorso, mostrano con evidenza la dimensione dell'impegno e i risultati ottenuti.

3. LA MISSIONE ARCOBALENO

3.1. Un'iniziativa governativa

Il fatto di avere dato un'unica definizione, *Missione Arcobaleno*, alle varie componenti dell'azione umanitaria condotta dal governo se, da un lato, ha avuto la valenza di messaggio unificante, dall'altro, ha creato problemi e danni incalcolabili. Ancora oggi si fa una grande confusione tra l'azione della Protezione civile con regioni, enti locali, associazioni e assistenze varie e quella delle organizzazioni non governative; tra i container dei beni donati e i fondi privati raccolti con la sottoscrizione governativa. Eppure si tratta di realtà ben diverse, gestite in modo diverso, anche se tutte mirate a dare soccorso alla popolazione kosovara e a sostenere le istituzioni e la popolazione albanesi nel loro sforzo di accoglienza. Tale confusione nasce, a parere nostro, anche dal fatto che il governo ha cercato di essere non solo il promotore, ma anche il capofila di tutta l'azione umanitaria, quella istituzionale, come è giusto, ma anche quella privata basata sulla spinta solidaristica della gente. Certamente con l'obiettivo di promuovere il massimo coordinamento e i migliori risultati, ma forse anche per attenuare le immagini dei bombardamenti che avevano traumatizzato la coscienza di molti italiani. Rimane il fatto che, ora, qualsiasi elemento negativo nel contesto

della Missione – foss'anche l'errore di una singola persona o singola struttura operativa – ricade, nell'immaginario collettivo, su ogni componente della Missione Arcobaleno, spandendo su tutto un'indelebile connotazione negativa.

L'iniziativa della sottoscrizione ha avuto comunque un'adesione altissima, mai verificatasi precedentemente, segno del pieno consenso degli italiani. Non si era mai raggiunta, infatti, e in così breve periodo, la cifra di 132,8 miliardi di lire.

Non sono mancate le critiche, fin dal primo giorno. Una delle più serie è stata quella che rimprovera il governo di essersi sostituito, lanciando la sottoscrizione, all'iniziativa non governativa in un campo di competenza delle organizzazioni sociali e umanitarie. È una critica abbiamo condiviso e che merita di essere approfondita, nel dialogo tra organizzazioni non governative e istituzioni, al fine di un'attenta valutazione dei pro e dei contro. Dietro a questa critica c'era forse anche il timore che il governo non sapesse gestire i fondi raccolti con i tempi, i metodi e l'efficacia necessari. Non è stato così, grazie alla scelta di affidarne la gestione a competenze e responsabilità al di fuori della pubblica amministrazione e di servirsi dell'iniziativa umanitaria non governativa per gli interventi a favore dei profughi e delle comunità ospitanti.

3.2. Necessità di chiare distinzioni

Per uscire dalla confusione, fare chiarezza ed evitare di fare di ogni erba un fascio, occorre innanzitutto distinguere almeno tre momenti della Missione Arcobaleno.

a) Missione Arcobaleno/Protezione civile. L'azione coordinata dal dipartimento della Protezione civile.

L'azione in Albania per portare immediata assistenza ai rifugiati kosovari e aiutare le istituzioni albanesi è stata avviata dal governo e coordinata dalla Protezione civile. Tale azione è stata allargata all'accoglienza dei profughi in Italia, a Comiso. Sono stati spesi 62 miliardi di lire dal bilancio dello Stato (oltre a quelli stanziati da regioni, enti locali e altri enti pubblici), impiegati quasi 1.500 mezzi e più di 6 mila volontari, distribuite circa 5 mila tonnellate di materiali. Una macchina imponente che è riuscita a sopperire ai bisogni di ben 60 mila rifugiati, senza perdite di vite umane, fino al ritorno dei kosovari alle proprie terre.

Il fatto che tutti i rifugiati abbiano trovato assistenza, che nessuno sia morto, che tutti siano riusciti a ritornare alle proprie case, autorizza la Protezione civile a dichiarare con orgoglio il raggiungimento degli obiettivi della Missione. I limiti e gli errori vanno certamente presi in seria considerazione, come va severamente condannata ogni colpevolezza, ma non possono offuscare questa primaria verità che, stranamente, agli organi di informazione pare importare poco.

b) Missione Arcobaleno/Fondi privati. Gestione dei fondi privati della solidarietà italiana.

Il conto corrente istituito dal governo ha raccolto 132,8 miliardi di lire, la cui gestione è stata affidata ad un Commissario governativo. Egli agisce in piena autonomia decisionale, a tutela e garanzia della straordinaria quantità di persone e enti che hanno generosamente contribuito alla costituzione del Fondo.

Va chiarito subito che questi fondi non sono quelli spesi dalla Protezione civile o dalle regioni o da altri enti pubblici per le attività di cui al punto precedente. Essi non hanno nulla a che vedere, inoltre, con la raccolta dei beni in Italia e con il problema dei container di cui si è molto parlato. Essi sono finalizzati alla realizzazione di progetti di carattere umanitario in tutta l'area toccata dalla pulizia etnica e dalla guerra: Kosovo, regioni limitrofe nell'area dei Balcani (e in particolare Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia, Bosnia Herzegovina), centri di accoglienza in Italia.

Si tratta per lo più di progetti presentati da ONG e altre associazioni umanitarie, riconosciute in ambito nazionale e internazionale. Esse operano direttamente sul campo, fornendo assistenza ai profughi e alle popolazioni più bisognose nei diversi paesi balcanici e aiutando la ricostruzione di abitazioni ed edifici di utilità sociale in Kosovo, insieme alla ripresa delle attività sanitarie, educative e dei servizi essenziali.

Al 30 giugno erano già stati selezionati e approvati interventi per 63 miliardi. La fase successiva è stata caratterizzata dal ritorno in Kosovo dei profughi della comunità albanese e dalla contemporanea fuga da esso di nuovi profughi delle comunità serba e rom. Questa nuova situazione ha portato alla ristrutturazione di alcuni progetti e all'approvazione di altri per un ammontare di lire 42,6 miliardi. A settembre il Fondo era stato quindi impegnato per un totale di lire 105,6 miliardi, mentre altri progetti e iniziative erano già in istruzione e sono stati approvati entro il 30 novembre, tenendo conto delle necessità e priorità man mano identificate. A tale data il Fondo era stato quindi impegnato per 130 miliardi di lire, con altri 2,8 miliardi come fondo di riserva per necessità imprevedibili e urgenti.

Trattandosi di denaro donato dalla società italiana, e soprattutto da singole persone, vogliamo soffermarci su alcuni aspetti ancora poco conosciuti.

Essendo un'iniziativa governativa il Fondo ha una guida strategica e decisionale di nomina pubblica, il Commissario delegato. Ma la sua gestione è basata su energie e metodi privati. Le regole di gestione sono state stabilite appositamente, ispirandosi a quelle in atto da tempo presso la Commissione europea per gli interventi umanitari e di emergenza. Sono state evitate le lentezze burocratiche dell'amministrazione pubblica ed è stato attivato un meccanismo di gestione intelli-

gente che ha permesso la necessaria rapidità e flessibilità e quindi i migliori risultati.

L'apporto del Commissario, del vice Commissario, del comitato di sei esperti e dei nove tutor è a titolo volontario e gratuito.

L'informazione sui progetti, sulle attività e sulla spesa del Fondo è stata fin dall'inizio dettagliata e continua, fino al voluminoso rendiconto al 31 dicembre 1999, come mai è successo in nessuna istituzione o iniziativa pubblica.

La qualità degli interventi umanitari è garantita dalla selezione previa, dal monitoraggio e dal controllo, ma ancor più dall'azione delle organizzazioni umanitarie direttamente presenti e attive nelle varie aree colpite, a fianco delle popolazioni: con strategie di intervento e metodologie consolidate e con una spinta motivazionale, carica dei valori della solidarietà, della convivenza e della pace.

Il controllo della spesa avviene tramite periodiche rendicontazioni per stati di avanzamento e verifiche contabili e controlli di merito da parte della SIM, una primaria società specializzata. È da segnalare che tale società opera al costo e riversa a favore della Missione il 10% dei suoi ricavi.

Il conto gestione della Missione è sottoposto a revisione e certificazione da parte della Arthur Andersen, che svolge l'attività di controllo gratuitamente.

c) La raccolta dei beni in Italia. I container. Si tratta di una terza iniziativa, frutto della generosità degli italiani. La pressione della gente per offrire beni è stata così grande che il dipartimento della Protezione civile ha dovuto farsene carico assumendo l'organizzazione degli undici centri di raccolta, dello stoccaggio, del trasporto e della distribuzione. Su un totale di 2.850 container gestiti dalla Protezione civile, 2.252 (il 79%) sono stati quelli contenenti i beni donati dagli italiani, compresi i 149 del "treno per la vita" organizzato dalla Commissione pari opportunità. Alimenti, acqua, prodotti per l'igiene, pannolini, assorbenti igienici, medicinali, indumenti, coperte, lenzuola, materassi, giocattoli e materiali per la scuola: questi i principali beni raccolti. Gli altri 598 container contenevano materiale logistico, tende, attrezzature forniti dalla Protezione civile.

I container utilizzati per l'assistenza ai profughi (nei Balcani e nei centri di accoglienza in Italia) sono stati complessivamente 1.936. Al momento del ritorno dei profughi in Kosovo, si trovavano disponibili ancora 914 container (alcuni rientrati dall'Albania), raggruppati poi tutti nel porto di Bari in luglio. Ad essi occorreva dare una nuova destinazione, mirata ai nuovi bisogni.

3.3. Con o contro la Missione Arcobaleno

Alcune associazioni e organizzazioni non governative hanno fatto la scelta di non partecipare in alcun modo

alla Missione Arcobaleno. Non volevano compromissioni con «il volto umanitario di un governo che stava bombardando e uccidendo» e contestavano la titolarità della Presidenza del Consiglio per la raccolta dei fondi della solidarietà.

Altre ONG umanitarie, tra cui INTERSOS, – pur rispettando e comprendendo chi in buona fede ha assunto tale posizione – hanno fatto una scelta diversa, cercando di dare il necessario apporto per il successo di Missione Arcobaleno.

Le due posizioni hanno diviso il mondo delle ONG, ma entrambe sono state in ogni momento vissute con sincero e reciproco rispetto, senza mai nulla togliere alla collaborazione sul terreno.

Le motivazioni che hanno spinto per la collaborazione con Missione Arcobaleno sono state principalmente tre:

il suo carattere umanitario e il sostegno convinto della gran parte degli italiani;

l'ampiezza e la gravità della crisi umanitaria che richiedeva la massima collaborazione e integrazione tra le principali forze in campo, pubbliche e private;

la straordinaria spinta solidaristica e la generosità della società italiana che domandava interventi umanitari efficaci dando fiducia alla Missione Arcobaleno e che quindi non doveva assolutamente essere delusa.

4. QUEI 914 CONTAINER RIMASTI A BARI

Il problema va riportato alla sua reale entità. Ripartiamo dalle cifre. Aver trasferito in Albania 1.457 container tra aprile e giugno è stata, per la Protezione civile, un'operazione per niente semplice. Chi ha conosciuto le enormi difficoltà di quel momento, non solo per il trasporto marittimo, ma soprattutto per le carenti infrastrutture del porto di Durazzo e le pessime condizioni delle strade albanesi, può capire che sarebbe stato impossibile pretendere di fare affluire, entro quel periodo, tutti i container giunti al porto di Bari. Occorre tenere presente che anche altri soggetti italiani ed europei hanno organizzato, per proprio conto, afflussi di beni in Albania con container, camion, camioncini, automezzi di ogni tipo, intasando sempre più il porto di Durazzo. Con il ritorno dei profughi in Kosovo, non del tutto prevedibile in tempi così rapidi, la Protezione civile ha giustamente interrotto l'afflusso dei container in Albania. Nessuna organizzazione umanitaria era infatti pronta a gestire, immediatamente in Kosovo, una così ampia distribuzione di aiuti, raccolti in modo disomogeneo e non adeguatamente controllato.

A fine luglio è stato quindi deciso un lavoro congiunto tra dipartimento della Protezione civile, Commissario delegato ai fondi privati e tre ONG impegnate in Kosovo e nell'area dei Balcani (AVSI, CESVI e INTERSOS). Lavoro che viene sancito con la firma di una conven-

zione il 2 agosto. Sotto il patrocinio del Commissario delegato, la Protezione civile avrebbe provveduto all'apertura e verifica del contenuto dei container mentre le tre ONG avrebbero garantito la selezione dei beni, la loro distribuzione e il loro utilizzo in Kosovo e nei paesi limitrofi. Parlare di «container lasciati andare in malora nel porto di Bari», come i mezzi di informazione hanno fatto, non corrisponde quindi alla verità. Dopo la verifica dell'esatto numero dei container, il loro raggruppamento e una loro prima suddivisione per tipologia merceologica, il 25 agosto si è potuto definire il piano operativo per la verifica immediata del loro contenuto, il controllo selettivo da parte delle tre ONG e il successivo invio dei beni selezionati. Per gli alimenti, si è chiesto un ulteriore supporto di esperti alimentaristi, medici igienisti e veterinari del NCIA (nucleo controllo igiene alimenti), coadiuvati anche dal Nas (nucleo anti sofisticazione) dei carabinieri.

I beni raccolti nei container hanno così avuto queste destinazioni: Turchia, dove decine di migliaia di sinistrati a causa del terremoto si sono trovati nelle stesse gravi condizioni dei profughi kosovari e avevano diritto allo stesso aiuto; Kosovo, dove la popolazione ritornata stava cercando, con molte difficoltà, di ricostruirsi la vita; le regioni limitrofe di Montenegro e Albania, dove ancora rimanevano decine di migliaia di profughi kosovari delle comunità albanese, serba e rom. Alcuni container sono infine stati richiesti da organizzazioni sociali operanti nei centri di accoglienza, principalmente in Puglia e Calabria, per coprire bisogni appurati.

La distribuzione dei beni nei Balcani è stata garantita dai volontari delle organizzazioni non governative italiane che ne hanno fatto richiesta e che operano nelle varie regioni a diretto contatto con le popolazioni, in modo da assicurare la migliore e più ampia diffusione degli aiuti. Quanto agli scarti, la selezione effettuata si aggira intorno al 6%, comprendendo anche gli scarti alimentari. E quanto ai tempi, l'intera operazione è stata conclusa con successo il 30 ottobre, con il carico dell'ultimo container. Purtroppo, pochi mezzi di informazione hanno evidenziato la notizia.

Parlare di *scandalo*, come si è ripetuto per settimane, ci pare quindi molto fuorviante. Errori, disfunzioni, sottovalutazioni, ritardi, alcuni evitabili e altri no, ma assolutamente nessuno scandalo.

L'errore più grave, il «peccato originale», è stato l'aver lanciato una simile operazione. Data la pressione degli italiani, forse è stato inevitabile: l'errore è stato comunque quello di non averla indirizzata e guidata adeguatamente e severamente. Sono state date, è vero, alcune indicazioni, anche con comunicati stampa. Occorreva però pubblicizzarle senza sosta e completarle periodicamente con puntualizzazioni sulla tipologia dei prodotti necessari (in particolare gli alimenti), sulla loro

qualità, sull'esigenza di omogeneità, sul loro confezionamento, sul modo di assemblarli indicandone contenuto, quantità, scadenza eccetera. Sarebbe stato inoltre necessario un maggiore rigore nella selezione dei beni nei centri di raccolta, prima dell'invio a Bari e in Albania. Speriamo che quanto avvenuto serva da lezione per il futuro. Nelle situazioni di emergenza non servono beni alla rinfusa ma denaro, per poterlo impiegare con immediatezza nel modo più rispondente alle reali necessità e urgenze.

Va comunque evidenziato con forza che i campi della Protezione civile, in particolare quelli di Kukes, hanno vissuto anche su questi donativi. I risultati quindi ci sono comunque stati ed è doveroso evidenziarli e comunicarli a chi ha offerto i beni.

5. IL SACCHEGGIO NEI CAMPI

È stato scritto che molti container, al loro arrivo in Albania tra aprile e giugno, sono stati rubati dalla mafia albanese organizzata. Giustamente non se ne è più parlato, tanto pareva esagerata una simile affermazione. Un grave saccheggio si è invece verificato a Valona alla chiusura del campo, sotto gli occhi di alcuni italiani preposti alla sua tutela. Un fatto increscioso e grave che turba e crea sconcerto, specie se presentato al fine di accrescere nella gente il dubbio sui risultati della propria generosità.

Ma, ancora una volta, è corretto gridare allo scandalo? Le immagini parlano chiaro, qualcuno dirà, e non si può dargli torto se ci si ferma lì. Già è stato accertato che il fatto è avvenuto quando ormai il campo era stato consegnato all'autorità albanese, anche se questo dato assume minore rilievo se si cerca di approfondire il problema inquadrandolo nel contesto albanese. Senza questa contestualizzazione, le immagini offerte non ammettono appello. Per amore di verità e per dare un giudizio più complessivo, dobbiamo invece prendere in considerazione anche altro.

Le situazioni di crisi significano normalmente forte instabilità, debolezza politica e istituzionale, conseguente debole o nullo controllo del territorio, presenza di poteri alternativi, e inoltre squilibri sociali e povertà diffusa, dove una tenda, un cavo elettrico, una tubatura per l'acqua, una porta, uno scatolone di pasta, un sacco di farina o qualsiasi altra cosa rappresentano un capitale, un'occasione irripetibile... Se poi viene a terminare lo scopo per cui tutti questi beni sono stati – in così grande quantità – impiegati, allora l'appropriazione diventa un'ossessione collettiva incontenibile e violenta, dal ragazzino all'adulto, dalla madre altruista al commerciante interessato, fino al poliziotto miserabile.

Il senso dello Stato, del benessere collettivo, del riutilizzo dei beni per ulteriori scopi sociali e collettivi non esiste in Albania (e non è il solo caso al mondo),

anche perché lo Stato è visto come l'oppressore dei tempi di Hoxha, il ladro dei tempi delle "piramidi finanziarie" e oggi qualcosa ancora debolmente presente che stenta a farsi riconoscere. L'assenza di valori consolidati e lo sviluppo di un capitalismo selvaggio, senza regole, senza etica, senza rispetto della persona, della sua dignità e dei suoi diritti, completano poi il quadro. Tutto questo dovrebbe porci qualche interrogativo, essendo l'Albania alle nostre porte. E dovrebbe spingerci ad un rinnovato sforzo per aiutare a ricostruire in quel paese il senso del bene collettivo e della cosa pubblica.

È certamente triste e riprovevole l'immagine dei furti e dei saccheggi; ci fa rabbia. Ma, occorre ripeterlo, in certe situazioni sono purtroppo quasi inevitabili. È l'esperienza delle agenzie umanitarie delle Nazioni Unite, dell'Unione europea e delle organizzazioni non governative impegnate nelle situazioni di crisi, di guerra o di instabilità politica. Secondo le Nazioni Unite è fisiologica la perdita di un 10-15% dei beni destinati alle popolazioni nelle situazioni di crisi. Il saccheggio di Valona è stato definito da alcuni organi di informazione come «prova del fallimento di una grande iniziativa umanitaria». Si è trattato certo di fatti molto incresciosi, ma chi ha operato sul terreno, dando il meglio di sé con risultati innegabili, sa che essi tolgono comunque poco alla validità di quanto è stato fatto.

Quanto affermiamo non vuole assolutamente giustificare errori o ancor peggio malversazioni se mai ci siano state. Pur nelle difficoltà di un centro come Valona, alcuni errori potevano infatti essere evitati con esiti probabilmente diversi anche nella gestione del campo e nel suo passaggio alle autorità albanesi. Passaggio che nessuna ONG, con un minimo di esperienza in Albania, avrebbe mai realizzato in modo così sprovveduto.

6. IL RISCHIO DI SPEGNERE LA SOLIDARIETÀ DEGLI ITALIANI

La grande risposta e mobilitazione degli italiani è stata un segno di grande umanità ma anche un segnale dell'importanza che la nostra società continua a dare ai valori della solidarietà, della fratellanza, della convivenza. Quasi una reazione di massa alle chiusure e agli interessi egoistici. Ha dimostrato inoltre l'interesse della gente ai problemi sociali e politici dei vicini Balcani e il desiderio di contribuire alla loro soluzione, contro ogni forma di imbarbarimento e di degrado dei rapporti umani e sociali. Valori e segnali importanti, che dovrebbero essere evidenziati, valorizzati e far riflettere tutti.

Purtroppo, i mezzi di informazione – tranne pochi lodevoli casi – si sono concentrati più sullo spettacolare e sullo scandalistico che non sulla variegata straordinaria realtà e su quanto di positivo essa stava comunicando e continua tuttora a comunicare.

Con le polemiche e l'informazione scandalistica sulla

Missione Arcobaleno, il rischio che vediamo – e che dovrebbe preoccupare proprio tutti – è che nella società italiana si vada spegnendo uno dei valori fondamentali, quello della solidarietà, e in particolare quella tesa alle sofferenze al di là dei nostri confini. Il messaggio che sta passando è infatti un messaggio negativo, di grande delusione, senza speranza, che porta a dire: «basta, non mi fido più di nessuno», oppure «ho avuto ragione io che me ne sono disinteressato». A nostro parere, l'indebolimento o la perdita di un valore come quello della solidarietà verso i più lontani in estremo bisogno e l'estinzione della generosità degli italiani sarebbero una perdita gravissima che segnerebbe profondamente la nostra società.

Anche l'informazione "di cassetta" da un lato e la polemica e la lotta politica dall'altro devono riuscire a tenerlo presente. Lo chiediamo con molta enfasi ai media e ai politici. C'è un'etica, anche nell'informazione e nello scontro politico, che va rispettata. L'etica della verità, che non può e non deve essere limitata a singoli fatti, pur gravi essi siano.

La gente deve sapere, prima di ogni altra cosa, che quanto ha fatto è servito, che la sua generosità non è andata sprecata, che il suo straordinario gesto di solidarietà è stato essenziale. È riuscito infatti ad alleviare le sofferenze dei profughi, in particolare di migliaia di bambini e di anziani. Ha garantito loro alloggio, cibo, indumenti, prodotti per l'igiene, servizi sociali, dignità e speranza. Ha permesso ai kosovari di rimanere uniti e di ritornare subito nelle proprie case per ricostruire e per ricominciare. Li sta ora accompagnando con forza nella ricostruzione. Come sta accompagnando, con lo stesso spirito fraterno, i nuovi profughi kosovari, serbi e rom, nel loro doloroso cammino di speranza verso un ritorno che pare ora impossibile.

Ogni errore, ogni negligenza, ogni disfunzione va denunciata e ogni responsabilità, se sarà provata, va severamente perseguita. Ma la verità non può essere negata o messa in sordina di fronte a fatti certamente incresciosi, ma pur sempre circoscritti. La verità della Missione Arcobaleno, con tutti i suoi limiti, è molto più ampia, più bella, più umana, più ricca di esperienze e di fatti positivi di quanto l'informazione ne abbia voluto scrivere e parlare. Ne siamo stati testimoni diretti, giorno dopo giorno.

Oggi in Kosovo, nel momento più delicato del ritorno e della prima ricostruzione, l'Italia è presente grazie alle organizzazioni umanitarie non governative. Esse stanno realizzando un lavoro meraviglioso, anche se difficile. Lavoro verificabile in qualsiasi momento da parte di chiunque. Lavoro che vuole testardamente esprimere, in un contesto di odio e di vendetta, un messaggio di pace e di comprensione.

Una buona parte di queste organizzazioni è sostenuta proprio dalla Missione Arcobaleno che finanzia, grazie ai fondi della solidarietà degli italiani, l'assistenza ai più

bisognosi, la ricostruzione di case (circa 5000), scuole (61), ospedali (3), ambulatori (una ventina), la bonifica di edifici e terreni da mine e ordigni esplosivi, la ripresa dei servizi pubblici essenziali e delle attività produttive, anche attraverso forme di microcredito... nella speranza della ripresa del dialogo e della convivenza. Occorre riconoscere che, senza i fondi della generosità della società italiana, l'Italia avrebbe potuto fare ben poco in Kosovo e per i profughi in Albania, in Montenegro e in Serbia.

PARTE SECONDA

LA SOLIDARIETÀ NELLA CRISI DEL KOSOVO:

TRARRE I NECESSARI INSEGNAMENTI

Nella prima parte abbiamo cercato di guardare alla Missione Arcobaleno valutandola da testimoni diretti e soffermandoci su alcuni degli avvenimenti che hanno occupato i mezzi di informazione per varie settimane. Vogliamo ora cercare di individuare alcuni elementi di analisi e di riflessione, partendo dall'esperienza di MISSIONE ARCOBALENO / PROTEZIONE CIVILE in Albania. Ci basiamo ancora una volta sull'osservazione dei fatti e in particolare di quelli che ci sono apparsi come carenze e limiti e quindi causa di disfunzioni e di errori. È evidente che, anche se ci riferiamo in particolare al dipartimento della Protezione civile, tali limiti riguardano più in generale l'insieme del "mondo umanitario" intervenuto in Albania.

La loro identificazione e valutazione, nulla togliendo agli innegabili meriti di un'operazione complessa come Missione Arcobaleno, può servire a capire come migliorare le capacità di intervento in situazioni di crisi al di fuori del contesto nazionale.

1. ALCUNE OSSERVAZIONI SUI MODELLI OPERATIVI

1.1. Premessa. Una diversa cultura dell'intervento umanitario

Occorre premettere che, tranne poche organizzazioni non governative (ONG) specializzate e con una buona esperienza acquisita sul campo, in Italia nessuna istituzione è strutturalmente preparata ad intervenire direttamente, con efficienza e con le necessarie competenze, nelle crisi umanitarie internazionali per portare soccorso alle popolazioni in pericolo. È un ritardo di cui bisogna essere coscienti per superarlo presto, anche perché probabilmente le crisi alle nostre porte non sono ancora finite.

Lo stesso dipartimento della Protezione civile, che ha realizzato puntuali interventi all'estero, in particolare in occasione di terremoti o inondazioni, non ha però mai cercato, né era suo compito farlo, di studiare modelli operativi e metodologie di intervento adatti alle crisi umanitarie internazionali. La sua operatività in Italia si è perfezionata man mano

costruendo precisi e prestabiliti moduli di intervento, studiati specificamente per essere efficaci nelle varie situazioni, dalle alluvioni ai terremoti, agli incendi e così via. Ma sempre per agire nel contesto del nostro paese. La straordinaria rete di istituzioni e associazioni collegate alla Protezione civile a livello locale e nazionale con grande coinvolgimento di operatori e di volontari, la qualità delle strutture e la quantità dei mezzi disponibili, sono anch'esse funzionali agli interventi in Italia. La stessa cultura e strategia di intervento che traspaiono parlando con gli operatori e i volontari della Protezione civile hanno riferimenti tutti legati al contesto nazionale.

Analogo discorso vale per i gruppi e le associazioni di solidarietà positivamente e meritoriamente attive in Italia.

Operare nelle situazioni di crisi all'estero richiede normalmente approcci strategici e operativi alquanto diversi, competenze e professionalità specifiche, basati su una diversa cultura dell'azione umanitaria.

1.2. Il rapporto con i profughi e il loro coinvolgimento

È un punto fondamentale e può rappresentare la garanzia del successo di un'operazione umanitaria. Abbiamo varie testimonianze che sottolineano, da questo punto di vista, una certa impreparazione nei volontari della Protezione civile. Grande impegno e capacità tecniche ma, tranne alcuni casi di esemplare coinvolgimento personale, insufficiente preparazione al contatto e alla comunicazione con le famiglie profughe. Si è trattato infatti dello svolgimento di un servizio tecnico che ha normalmente limitato la relazione con le persone beneficiarie allo stretto ambito degli specifici compiti, dalla distribuzione dei pasti alle manutenzioni nelle tendopoli, eccetera.

Quasi nulla anche la capacità di coinvolgere e responsabilizzare gli stessi profughi: l'aver visto in alcuni campi volontari italiani impegnati perfino a tagliare il pane e i profughi kosovari a non fare nulla, in attesa solo di ricevere qualcosa, deve farci riflettere. Il profugo è una vittima che vuole riscattarsi, provvedere a se stessa per quello che gli è consentito, agire, lavorare, decidere. Centinaia di volontari, e non solo della Protezione civile, sono partiti per l'Albania con l'intenzione di "provvedere a tutto". Se si può trattare di un approccio giusto e indispensabile nei primi giorni delle emergenze, diventa invece negativo quando si sostituisce a tutto ciò che le stesse vittime possono e vogliono fare.

1.3. Il rapporto con le istituzioni albanesi

Non è semplice. Si tratta di istituzioni deboli, non sempre con persone all'altezza dei propri compiti. Sia per quanto riguarda quelle di coordinamento politico che quelle della sicurezza e dell'ordine pubblico. Occorre saperlo e soprattutto sapere come relazionarsi con esse, a loro supporto, per rafforzarne l'autorevolezza, lo spirito civico e le capacità, anche attraverso gli interventi che si stanno realizzando. Non sono cose che si imparano in pochi giorni, e anche dopo

averle imparate, tutto può crollare da un momento all'altro, richiedendo coerenza e compromesso al tempo stesso.

Nel caso della Protezione civile ci sembra che non sia stata prestata adeguata attenzione all'indispensabile relazione interattiva con le istituzioni albanesi e alla necessità del loro rafforzamento - nel senso della responsabilizzazione e del supporto istituzionale - a livello di prefettura e di distretto, lì dove c'erano i campi.

1.4. Le persone e i mezzi

Abbiamo detto che i modelli operativi del dipartimento della Protezione civile sono quelli predisposti per gli interventi in Italia. Affermare che potevano non essere perfettamente adatti per l'Albania è quindi cosa ovvia. Se lo facciamo è quindi solo per evidenziare le disfunzioni e trarre insegnamenti da un'esperienza unica, come è stata questa in Albania.

a) La quantità delle persone. Il numero di 3.792 volontari coordinati dal dipartimento della Protezione civile e di altri 2.419 coordinati da regioni e enti locali, per un intervento umanitario internazionale, pare proprio eccessivo. Per i 60 mila rifugiati assistiti sono intervenuti ben 6.211 volontari: uno ogni dieci rifugiati. Se non si trattasse di persone che hanno sinceramente creduto in quanto facevano e che hanno sentito doveroso parteciparvi, si dovrebbe parlare di "lusso umanitario", di "spreco" di buone volontà. Molti dei lavori svolti dai volontari potevano essere svolti da albanesi o dagli stessi profughi kosovari.

b) La qualità delle persone. Le grandi quantità sono normalmente a discapito della qualità. Le ONG umanitarie sono molto attente alla qualità degli operatori impegnati, anche se non sempre con successo. La nostra esperienza ci mostra che, a fianco di soggetti idonei, spesso chiedono di partire persone, anche professionalmente brave, che in realtà fuggono da problemi personali irrisolti: persone alla ricerca di un ruolo, persone con atteggiamenti da rambo, convinte delle proprie (false) capacità, persone che cercano un'avventura rispetto alla noiosa quotidianità, persone generose ma troppo giovani o impreparate su tutto, persone non sufficientemente equilibrate... Una casistica immensa, che obbliga le ONG umanitarie ad un'attenta selezione. Non è certo stato possibile alle regioni, agli enti locali e alle altre istituzioni intervenute in Albania selezionare nel dovuto modo, in tempi così stretti, un così alto numero di volontari, correndo quindi il rischio di scaricare problemi in situazioni già di per sé problematiche.

c) Il periodo della permanenza. Le ONG umanitarie normalmente rifiutano l'impiego di volontari settimanali o quindicinali nelle crisi umanitarie internazionali. Essi non hanno infatti nemmeno il tempo di

capire il contesto sociale e culturale in cui si trovano e già devono ritornare a casa. È una presenza poco utile, a meno che non sia limitata ad uno specifico compito tecnico specialistico. E soprattutto è una presenza che ben poco rapporto può instaurare con le persone a cui intende portare soccorso. Non solo la Protezione e le istituzioni collegate, ma anche varie associazioni hanno adottato in Albania questo metodo, forse meno problematico ma certamente poco idoneo. In Italia il modello della breve turnazione dei volontari in occasione ad esempio di un terremoto o un'alluvione può andare bene ed essere efficace. Per l'estero, in contesti diversi dal nostro, riteniamo proprio di no.

d) La quantità dei mezzi. Dalla relazione del dipartimento della Protezione civile risulta che, durante i tre mesi della Missione, sono stati impiegati in Albania 1.500 mezzi. Dai camion, ai fuoristrada, agli altri svariati mezzi di trasporto, alle cisterne, alle ambulanze, alle gru, alle officine mobili, alle centrali mobili, alle roulotte, ai camper... In emergenze così gravi è meglio abbondare che rimanere sprovvisti dei mezzi necessari, specie se non si conosce esattamente la realtà che si deve affrontare. Si è trattato comunque di molti mezzi, forse troppi. Certamente il dipartimento farà un attento esame e una valutazione su quanto è stato impiegato, quanto e in che misura è stato utilizzato e quanto sarà risultato superfluo o inadatto. Sarà un esercizio utile, non tanto per interrogarsi sul passato (date le molte incognite, la Protezione civile non aveva forse altra scelta), ma per preparare meglio il nostro paese ad eventuali interventi futuri.

1.5. La collaborazione con le ONG

È un aspetto da tenere in considerazione per il futuro. La collaborazione tra alcune organizzazioni non governative e il dipartimento della Protezione civile o le Protezioni regionali o comunali ha dato infatti in Albania risultati molto positivi. La scelta di considerare alcune ONG partner a pieno titolo, riconoscendo loro, ove conveniente, perfino il ruolo di coordinamento delle attività a livello locale, è stata una carta vincente. Si sono potute ottenere sinergie interessanti tra le competenze delle ONG e la loro migliore conoscenza del contesto albanese e kosovaro e le competenze tecniche e i mezzi della Protezione civile. Non è una ricetta che può essere utilizzata sempre e comunque, ma è certamente una via da perseguire e approfondire per l'azione umanitaria nelle crisi internazionali. INTERSOS può vantare, insieme alla Protezione civile del Comune di Milano, un ottimo lavoro di stretta ed efficace collaborazione nella gestione dei campi-tenda di Lezha per un totale di 3400 profughi kosovari.

2. PER UNA SOLIDARIETÀ MIRATA ED UN'AZIONE INTERNAZIONALE EFFICACE

2.1. Riconfermare il valore della solidarietà espressa dalla società italiana

L'aspra polemica che si è sviluppata sulla Missione Arcobaleno ha portato perfino a mettere in dubbio i risultati ottenuti, il valore di un lavoro che ha contribuito ad accogliere, assistere, nutrire, fino al ritorno a casa, decine di migliaia di profughi; ha portato ad interrogarsi sull'utilità della straordinaria generosità e solidarietà mostrata da decine di migliaia di persone, associazioni, enti, imprese che hanno contribuito finanziariamente alla costituzione del Fondo per la realizzazione di puntuali azioni di assistenza umanitaria e di aiuto alla ricostruzione.

La giusta informazione si è trasformata spesso in servizi e reportage strumentali, sia a fini politici che di *audience* commerciale (in Italia gli scoop scandalistici – veri o falsi, poco importa – hanno sempre grande successo). A volte sono stati raggiunti livelli di ricostruzione e interpretazione di quanto avvenuto, tali da non avere quasi più nulla a che vedere con la verità della realtà. Non vogliamo assolutamente minimizzare i fatti gravi e gli errori commessi, ma di fronte alle scene di disperazione di decine di migliaia di profughi, all'enorme lavoro per accoglierli, assisterli e nutrirli in Albania senza che vi sia stata una sola vittima, al miracoloso ritorno di tutti alle proprie terre... di fronte a tutto questo è doveroso – se si vuole davvero ristabilire la verità – ridare la giusta dimensione ai problemi evidenziati.

Siamo i primi a desiderare che venga denunciato tutto ciò che possa inquinare il rapporto di fiducia tra la società e le istituzioni, specie sul tema della solidarietà. E, ancor più, tutto ciò che inquina il rapporto tra la società e le organizzazioni umanitarie e solidaristiche. Si tratta infatti di un rapporto che deve basarsi sulla massima trasparenza, sull'informazione e, prima ancora, sulla capacità di realizzare ciò per cui si sollecita la solidarietà. Quando però i fini sono altri e la denuncia diventa strumentale ad essi, allora qualche punto interrogativo dobbiamo porcelo.

Rimaniamo convinti che, finita la bufera e calmati gli animi, si giungerà ad una più giusta ed equilibrata visione e valutazione di ciò che veramente è stata la Missione Arcobaleno, con i suoi pro e i suoi contro, ma certamente con una verità importante, innegabile e inattaccabile, quella che i profughi kosovari sono stati salvati, assistiti e aiutati a ritornare a casa.

2.2. La solidarietà nella crisi kosovara

Come è stata sollecitata e espressa la solidarietà in occasione della crisi kosovara? Ci soffermiamo su due soli aspetti.

a) La raccolta dei fondi da parte governativa. Il fatto che la sottoscrizione di "Missione Arcobaleno" sia stata lanciata dalla Presidenza del Consiglio è stato visto da molte organizzazioni umanitarie come un'invasione di campo. Il ragionamento che sta alla base di questa visione ha un serio fondamento. Se alle organizzazioni umanitarie viene ridotta la possibilità di rapporto diretto e di comunicazione con la società, esse rischiano di trasformarsi in mere agenzie operative perdendo così la loro caratteristica di espressione e rappresentanza della società civile. Non è in realtà un problema per molte organizzazioni e associazioni che hanno ormai radici solide nella società; lo rimane però per il governo (come per le organizzazioni pubbliche internazionali) che non deve sostituirsi alla società civile organizzata, quando questa esiste e agisce validamente. Detto questo, occorre però anche riconoscere che la formula adottata da "Missione Arcobaleno/Fondi privati" ha avuto elementi di grande positività, che occorre tenere in seria considerazione per il futuro. L'azione del governo è stata limitata al lancio dell'iniziativa, alla definizione dell'ambito di utilizzo dei fondi e alla nomina di un Commissario governativo incaricato della loro gestione nella massima autonomia. È proprio questa autonomia gestionale, svincolata dai lacci della burocrazia amministrativa, che ha garantito la massima rapidità e capacità di risposta ai bisogni, senza nulla sottrarre alla severità delle regole di gestione e al controllo. L'utilizzo dei fondi è stato per la quasi totalità affidato ad ONG ed altre associazioni umanitarie impegnate direttamente in Kosovo e nei paesi limitrofi a favore delle popolazioni maggiormente colpite. Tutto è stato pubblicizzato in modo continuativo e rendicontato, come mai nessun ente pubblico ha fatto nel passato. Ne è risultata quindi, a nostro parere, una positiva collaborazione tra pubblico e privato, di cui fare tesoro per il futuro.

b) Le espressioni dell'impegno solidaristico. La solidarietà, nell'azione umanitaria internazionale, si deve tradurre immediatamente in azione concreta, mirata ed efficace. Si donano soldi, si donano beni, ci si impegna personalmente.

La cosa più semplice, ed al tempo stesso più efficace, è la **donazione di soldi** ad organizzazioni umanitarie affidabili, riconosciute a livello nazionale e internazionale; organizzazioni che operano direttamente nelle realtà di crisi, che realizzano nel dovuto modo quanto promettono, che informano sulle attività svolte e che sono trasparenti sulla gestione dei fondi con certificazione e pubblicazione del bilancio. Ancora meglio se riescono a contenere i costi di gestione, impiegando i fondi raccolti per le attività a diretto beneficio delle popolazioni.

La **donazione di beni** presenta molti problemi ed è da evitare, specie se realizzata su larga scala e in modo

indiscriminato. L'approccio «tutto può essere utile» è superficiale e risulta di fatto funzionale solo a sbarazzarsi di cose superflue o inutili. La raccolta dei beni può essere valida in alcuni casi se puntuale, precisa, ben finalizzata e governata con chiare e definite indicazioni, severa selezione (fino al rifiuto dei beni impropri), valutazione del rapporto costi/benefici e capacità di interromperla al momento giusto. In questo senso, i prodotti migliori sono quelli donati, in modo omogeneo, dalle imprese in risposta a precise e ben selezionate richieste.

L'impegno personale può esprimersi in mille maniere, dalla promozione della solidarietà nel proprio ambiente, informando, agendo, esprimendo valori, organizzando, raccogliendo fondi, eccetera, alla partecipazione personale e diretta all'intervento umanitario. Data la vicinanza, le crisi balcaniche hanno permesso con facilità anche questo tipo di impegno diretto sul terreno, in particolare in Bosnia e in Albania. Se dal punto di vista personale si tratta di un atto di grande coinvolgimento emotivo, non sempre si traduce in azione utile, mirata ed efficace. Talvolta può anzi provocare confusione. Essendo un punto importante, vediamo di approfondirlo.

2.3. Le ambiguità del volontariato a livello internazionale ...

Vi sono momenti in cui l'atto di testimonianza è fondamentale, ma normalmente l'azione umanitaria a livello internazionale, quella che deve dare risposte adeguate alla gravità delle crisi umanitarie, richiede anche altro. In particolare un'organizzazione in cui inserirsi, con esperienza, professionalità, struttura operativa, capacità e mezzi specifici, conoscenza dei problemi umani e sociali del contesto di crisi, che garantisca periodi di permanenza adeguati, supporto continuativo, collegamento e coordinamento con gli altri soggetti operativi. Insomma, non basta la buona volontà e il sentimento solidaristico, anche se rimangono valori indispensabili.

Alcune associazioni hanno favorito in questi anni nei Balcani una grande presenza di volontari, indipendentemente dalla professionalità e da una collocazione precisa nell'ambito dell'intervento («vieni, darai una mano», «sarà comunque un'esperienza che ti farà crescere»). A parere nostro si tratta di un grave errore che, mescolando diversi obiettivi che richiedono diverse specificità e modalità di intervento, può creare non poca confusione. Se l'obiettivo è sviluppare l'associazionismo, oppure impegnare i giovani arricchendoli di esperienze internazionali – tanto per limitarci a due esempi che riteniamo comunque validi e importanti – altre sono le strade da segui-

re, non questa. L'obiettivo, severamente unico, nelle gravi crisi umanitarie è quello di salvare e assistere le popolazioni in pericolo; tutto il resto deve rimanere secondario. Per poterlo fare, occorre esserne capaci, preparandosi, formandosi, come organizzazioni innanzitutto e come singole persone al loro interno. C'è un enorme spazio da coprire, costituito da bisogni umani immensi e crescenti che chiedono risposte adeguate. Occorre coprirlo, con l'aiuto di tutti. È un dovere umano che chiamiamo *imperativo umanitario* e che quindi ci riguarda tutti. Per farlo, però, le buone intenzioni e la buona volontà non bastano più. Non è vero che chiunque e qualsiasi associazione solidaristica possa essere capace, senza adeguata preparazione, di dare le risposte che le crisi richiedono.

Sembrano cose scontate ma in Italia, anche a livello politico e di governo (basti esaminare il nuovo progetto di legge sulla cooperazione allo sviluppo che su questo punto è assolutamente criticabile), da alcuni anni stentano a passare.

2.4. ... e quelle dei soggetti istituzionali

Analogo discorso ci sembra debba essere fatto a proposito delle istituzioni. Tutte, fortunatamente, pronte ad intervenire direttamente ed in prima persona, dalle regioni, alle province, ai comuni, agli enti pubblici dei servizi eccetera. Diciamo “fortunatamente” proprio perché crediamo al valore del decentramento e alla necessità del massimo allargamento dell'impegno nel campo della solidarietà e, più in generale, della cooperazione internazionale. La domanda che si impone è però sempre la stessa: come intendono prepararsi i soggetti istituzionali a questi diversi contesti di crisi che, come abbiamo evidenziato, richiedono preparazione, conoscenze e capacità specifiche? O come, più in generale, intendono prepararsi alle azioni di cooperazione con i paesi terzi? Il nuovo progetto di legge sulla cooperazione allo sviluppo, che abbiamo appena citato, apre le porte a tutti i soggetti istituzionali (e fin qui bene), ma senza pretendere nulla in fatto di preparazione e conoscenze specifiche. Non basta, ad esempio, sapere fare funzionare bene la nettezza urbana – o qualsiasi altro servizio – in una città italiana e trasferirne tali e quali le tecnologie e l'organizzazione nei paesi terzi. Trent'anni di simile cooperazione, per l'appunto senza grandi risultati, devono pur avere insegnato qualcosa! Stando al nostro governo e al nostro parlamento, anche su questo punto, pare proprio di no.

(INTERSOS-NOTIZIE, ottobre 1999. Testi aggiornati nel febbraio 2000).

I PROFUGHI KOSOVARI. ALBANIA E RITORNO

GIORNATA DI STUDIO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA – MISSIONE ARCOBALENO, 20 APRILE 2001

Profughi e solidarietà

Parlare di profughi significa parlare di esseri umani, ed in particolare di bambini, anziani, donne su cui ricade il peso degli uni e degli altri.

Parlare dei profughi fuggiti in Albania, Macedonia e Montenegro dal Kosovo, tra marzo e aprile '99, significa parlare di 600 mila persone.

Tante organizzazioni, fortunatamente, se ne sono fatte carico. Così tante che si è parlato perfino di "circo umanitario". È vero, ma in quelle occasioni è impossibile frenare le spinte solidaristiche di organizzazioni, associazioni e singole persone se non attraverso un auto controllo e un'attenta valutazione di quale azione efficace è capace, realmente, la propria spinta solidaristica. La solidarietà, senza questa valutazione, può produrre confusione e talvolta danni. Nonostante ciò, ritengo comunque che di fronte ad emergenze di tale entità è meglio abbondare in generosità piuttosto che non averne a sufficienza. Sperando che il futuro ci trovi più preparati ad affrontare, alle nostre porte, emergenze di tale ampiezza. Dai dati in nostro possesso risulta che l'azione umanitaria in Albania ha visto un volontario italiano ogni 30 profughi kosovari: un *lusso* umanitario o, meglio, uno *spreco* umanitario di questo tipo non si era proprio mai visto.

Partnership efficace

La gestione dei fondi privati di Missione Arcobaleno ha avuto caratteristiche tali da riuscire a garantire una risposta solidaristica carica di valori, certo, ma al tempo stesso razionale e organizzata, finalizzata ai profughi e ai loro bisogni nei diversi contesti.

Tale garanzia è stata fornita soprattutto dalla *partnership* stabilita tra Missione Arcobaleno e le Organizzazioni non governative e Associazioni capaci di operare sul campo grazie alla loro preparazione ed esperienza specifica, direttamente presenti e attive nelle varie aree colpite, a fianco delle popolazioni, con strategie d'intervento e metodologie consolidate e con una spinta motivazionale basata sui valori della solidarietà, della convivenza, della pace.

Sarebbe noioso citarle tutte, comunque molte sono state quelle che, con il finanziamento di Missione Arcobaleno/Gestione fondi privati, hanno provveduto all'accoglienza dei profughi e poi al loro accompagnamento nel ritorno a casa, fino alla ricostruzione. Pensiamo ai campi e ai centri di accoglienza del Vis a Tirana e di Intersos a Lezha; all'assistenza ai pro-

fughi accolti presso le famiglie albanesi e all'aiuto a quelli particolarmente deboli e vulnerabili realizzati dalla Comunità di Capodarco, Dokita, Aibi, Comunità di S. Egidio, Avsi, Essi; ai servizi di assistenza sanitaria e di supporto e completamento all'attività dei campi e dei centri di accoglienza realizzati da Coopi, Isi, Cefa, Celim, Caritas Ambrosiana e altre Caritas diocesane, Federazione Chiese Evangeliche, Ipsia-Acli, Ana, Opera Divina Provvidenza, Ltm, Vides, Ceses ...

Organizzazioni umanitarie già presenti nell'area

Alcune delle Ong che hanno operato con Missione Arcobaleno erano già presenti in Kosovo ben prima dei bombardamenti NATO di fine marzo '99. Già avevano visto interi villaggi svuotarsi per fuggire sulle montagne o in Montenegro a causa delle persecuzioni della milizia serba. All'epoca, agli albanesi kosovari non erano garantiti i fondamentali diritti di cittadinanza (dovrebbero - questi stessi albanesi - ricordarsi oggi cosa significa negare a qualcuno il diritto di vivere in piena libertà nella propria terra, ma purtroppo non è così; e molti, anche a livello internazionale, hanno molto da rimproverarsi); già all'epoca molte case erano state incendiate, dopo essere state saccheggiate dalla stessa polizia serba; già all'epoca avevamo contribuito alla ricostruzione di villaggi in cui la gente aveva potuto fare ritorno.

Conoscevamo quindi queste comunità. Alcune le abbiamo poi nuovamente incontrate in Albania.

La fuga dal Kosovo

La fuga è stata orribile: il ricordo di quelle immagini è ancora vivo in tutti noi, anche in coloro che le hanno viste solo attraverso i filmati televisivi. Freddo, pioggia, neve sulle montagne. Abbiamo accolto in Albania persone stremate dalla fatica, dalla durezza di un cammino sempre incerto, ma anche dai traumi subiti: familiari spariti, talvolta uccisi davanti ai propri occhi, casa e stalla incendiate, minacce e violenze fisiche subite.

Nei bambini, in particolare, questi traumi rimangono, talvolta per sempre, talvolta no, specie se si riesce ad intervenire subito con personale specializzato. Anche questo tipo di attività è stata sostenuta da Missione Arcobaleno, in particolare nei campi di accoglienza. Così, bambini rimasti isolati e muti per giorni e giorni hanno ripreso a vivere, a giocare, a disegnare, ad esprimersi, a gridare le loro emozioni.

Schematizzando, tre sono state le fasi in cui le organizzazioni che hanno collaborato con Missione Arcobaleno si sono trovate ad operare.

La prima accoglienza

La fase delle prime settimane: tremenda, emotivamente forte. Anche le Ong più preparate, anche quelle già operanti in Albania, si sono trovate in difficoltà a dover far fronte, con le dovute risposte, ad un numero sempre crescente di profughi. Risposte che non è sempre stato possibile trovare con la celerità che si sarebbe voluto e dovuto garantire. I nostri volontari di Lezha, per esempio, hanno ancora nella memoria e nei propri sentimenti quei duemila profughi giunti inaspettati alle otto di sera, sotto la pioggia, disperati, coi bambini piangenti e affamati. Rimangono ancora vivi quei momenti di angoscia e di vera sofferenza di fronte alla difficoltà di garantire a tutti un'accoglienza adeguata e soprattutto immediata. L'esperienza, la conoscenza dell'area e i positivi rapporti con la popolazione e con l'Amministrazione locale hanno in realtà permesso di sistemare tutti durante la notte e – con le scorte del nostro magazzino – di nutrirli. Momenti simili si sono ripetuti in buona parte dell'Albania e sono stati vissuti da quasi tutte le organizzazioni umanitarie che sono intervenute fin dai primi giorni.

La campagna per la raccolta dei fondi di Missione Arcobaleno era appena iniziata e la loro gestione è potuta essere operativa solo da fine aprile. Le Ong e le Associazioni di solidarietà non hanno certo aspettato: hanno agito da subito, dimostrando sia capacità di risposta che capacità di mobilitare risorse. Ed è su questo tipo di organizzazioni, non nate ieri, come qualcuno ha osato affermare, ma credibili e riconosciute a livello nazionale e internazionale, che la Gestione fondi privati di Missione Arcobaleno ha basato la propria iniziativa.

Risposte più adeguate e diversificate

La seconda fase, finito il periodo dell'arrivo continuo e improvviso di profughi, è stata quella della migliore organizzazione e quindi della capacità di dare risposte più adeguate ai bisogni. Dalla fine di aprile, proprio grazie alla gestione dei fondi donati dalla generosità degli italiani, molteplice e diversificata è potuta essere l'iniziativa di Missione Arcobaleno:

★ campi di tende e vari centri collettivi, cioè edifici scolastici, magazzini, colonie, centri culturali ed ogni spazio adattabile, per poter accogliere 100, 500, 1000 o più persone alla volta; persone timorose, che sono rimaste tali, al di là delle apparenze, fino all'ultimo giorno, a causa dell'incertezza sul proprio futuro ma anche dell'estraneità dell'ambiente di accoglienza che, a parte la lingua, aveva ben poco in comune con quello di casa propria, in Kosovo. (L'"albanesità" e l'idea della

Grande Albania è stata risuscitata da fattori esterni, non certo dalla volontà di queste popolazioni che hanno continuato a sentirsi estranee, pur in un paese di lingua comune);

★ fornitura di cibo, conservato ma anche fresco, con il pane garantito quotidianamente;

★ fornitura di indumenti e di prodotti per l'igiene;

★ aiuto particolare alle famiglie kosovare ospitate presso famiglie albanesi, anche allo scopo di poter essere accolte con dignità, non come mendicanti, ma come partecipanti e contribuenti alle necessità di tutti, ospitati e ospitanti, attraverso gli aiuti ricevuti;

★ aiuto ai più deboli, in particolare agli anziani e agli handicappati: alcune organizzazioni, tra quelle citate all'inizio, sono state esemplari e straordinarie nell'assistere in Albania ma anche in Kosovo, nel riaccompagnarli e nell'aiutarli a reinserirsi;

★ attivazione delle attività scolastiche, sportive, ricreative, teatrali;

★ attivazione di servizi ambulatoriali e di pronto soccorso; eccetera.

Particolari attenzioni

In generale, da parte di tutte le organizzazioni umanitarie c'è stata particolare attenzione su alcuni aspetti che hanno maggiormente qualificato la loro azione.

1) Salvaguardare la dignità dei profughi; non considerandoli quindi solo come vittime da assistere, ma innanzitutto come persone capaci di gestirsi, di organizzarsi, di decidere, di contare, di assumere nelle proprie mani anche questo momento di esilio forzato. Non sempre è stato così nell'azione solidaristica in Albania: abbiamo visto spesso volontari italiani, giunti per "dare una mano", sostituirsi in tutto e per tutto ai kosovari, perfino nel tagliare il pane per loro, nel pulire i vialetti dei campi di tende, nelle mille altre attività che i profughi stessi avrebbero potuto e voluto fare invece di rimanere passivi ospiti, assistiti e accuditi da una generosità ignorante ed egoista. Si è cercato quindi di valorizzare gli stessi ospiti dei campi e dei centri collettivi, nell'organizzazione, nelle decisioni, nel vivere sociale, nell'assistenza, nelle attività scolastiche e ricreative, nelle distribuzioni, nella gestione dei servizi, e così via, ridando loro, da subito, quella dignità che gli era stata tolta.

2) Sostenere le Autorità albanesi, coinvolgendole in prima persona ed aiutandole ad affrontare quel momento di crisi e a coordinare l'azione per l'accoglienza, così ampia, improvvisa e complessa da trovarle impreparate e impotenti. Si è cercato cioè di valorizzare in quella società – che nei decenni di chiusura, di dittatura comunista, di persecuzione delle intelligenze e di pensiero unico forzato è andata perdendo ogni valore di riferimento – il senso della solidarietà e del bene comune, il dovere dell'accoglienza, la condivisione della sofferenza.

Sembrano favole, tanto è negativa l'immagine che ci è continuamente proposta dell'Albania e degli Albanesi; eppure è proprio questo che non poche Ong impegnate con Missione Arcobaleno hanno cercato di fare, riuscendoci e stabilendo rapporti molto costruttivi con alcune Autorità dell'amministrazione pubblica e con la popolazione nelle aree in cui hanno lavorato.

3) Coordinarsi, per quanto possibile, con gli altri attori umanitari: le altre Ong operanti nelle stesse aree, giunte anche da altri paesi europei o d'oltre Atlantico, le organizzazioni internazionali quali l'Alto Commissariato per i Rifugiati, l'Unicef, il Programma Alimentare Mondiale, Echo, la Cooperazione italiana, le altre componenti della Missione Arcobaleno e in particolare la Protezione Civile. Al fine di non duplicare gli interventi e di razionalizzare e rendere quindi più efficace e completa l'azione di soccorso.

L'ansia del ritorno

Ancora a fine maggio, la situazione militare e l'atteggiamento della Serbia non sembrava dare speranze per un ritorno in tempi brevi in Kosovo. Ogni organizzazione, da quelle internazionali, alle Ong, alle associazioni solidaristiche, si stava quindi preparando per poter garantire, in modo adeguato, l'aiuto ai profughi durante la stagione invernale.

Le organizzazioni operanti coi progetti finanziati da Missione Arcobaleno-Fondi Privati ne stavano discutendo con il Commissario delegato. L'inverno sarebbe stato duro, occorreva prepararsi.

Tutto invece fu molto più rapido del previsto. Con la firma degli accordi tra NATO e Serbia, a metà giugno è scoppiata in tutti i profughi kosovari l'ansia del ritorno.

E qui ha inizio la terza fase: quella dell'organizzazione del ritorno, dell'accompagnamento e dell'aiuto immediato alla ricostruzione. Si è trattato di tre momenti che si sono susseguiti con grande rapidità.

L'ansia per il ritorno ha stravolto ogni programmazione e ogni tentativo delle Organizzazioni internazionali di razionalizzare, tutelare, organizzare il rientro. Già pochi giorni dopo la firma degli accordi, alcune centinaia di profughi erano partiti di loro propria iniziativa per il Kosovo, incuranti dei rischi e del pericolo delle mine. Missione Arcobaleno-Fondi Privati ha saputo modificare ed adattare ai bisogni reali la propria iniziativa, garantendo quell'indispensabile immediatezza che sarebbe risultata impossibile a qualsiasi organo della Pubblica Amministrazione. Alcuni dei progetti pensati per l'Albania sono stati modificati in funzione del Kosovo e dei nuovi bisogni.

L'organizzazione del ritorno

Il metodo usato da alcune Ong è stato quello di garantire comunque, discutendo a lungo con i profughi

nei campi e nei centri collettivi, un minimo di organizzazione e di sicurezza. Qualche Ong è riuscita così a realizzare con alcuni rappresentanti delle comunità kosovare delle missioni rapide di perlustrazione, a Prizren, Dakovica, Decani, Pec, per vedere e capire la situazione, verificare la realtà delle abitazioni nelle città e nei villaggi, la pericolosità delle mine, la necessità o meno di portare con sé le tende utilizzate nei campi in Albania, ecc.

È stato questo il primo momento. Utile, perché ha riportato nei campi il via libera al ritorno. Momento di grande commozione e carico di emotività che ha coinvolto tutti, profughi e volontari.

Il secondo momento è stata l'organizzazione del ritorno e l'accompagnamento in Kosovo. Si è trattato di capire cosa, di quanto era utilizzato nei campi e nei centri collettivi, poteva essere utile per le immediate necessità in Kosovo. Tende, coperte, cibo, prodotti per l'igiene, in particolare. Vari convogli di una ventina di camion, pullman, pulmini, camioncini, sono stati così realizzati per portare alle proprie case chi ne era dovuto fuggire pochi mesi prima.

A tutti si è potuto garantire da subito un rifugio, ancora una volta mettendo assieme varie energie: quelle di Missione Arcobaleno innanzitutto, immediate, e quelle delle altre organizzazioni internazionali che man mano sono intervenute.

Altri parleranno del terzo momento, quello della ricostruzione. Altri ancora parleranno dei nuovi profughi - serbi e rom, questa volta - che, al momento del ritorno degli albanesi kosovari, iniziavano lo stesso calvario fuggendo in Montenegro o in Serbia o ritirandosi in territori protetti dalle forze dell'ONU. Anche ad essi si è cercato di dare, nei limiti del possibile, la stessa risposta umanitaria.

Mi limito a sottolineare alcune delle priorità che le Ong si sono date:

impegnarsi verso tutti, albanesi, serbi, rom, ma anche le altre piccole minoranze;

provvedere alle prime necessità ma al contempo mettere le basi per la ripresa della vita sociale, culturale e produttiva;

contribuire alla ricostruzione della società civile, disintegratasi in modo radicale con il conflitto e la pulizia etnica;

ricercare, testardamente, occasioni di ripresa della comunicazione e del dialogo tra albanesi e serbi kosovari;

e) garantire la sicurezza, in particolare ai bambini, bonificando dalle mine e dagli ordigni esplosivi le aree abitate.

Ristabilire la verità

Missione Arcobaleno-Fondi Privati è stata anch'essa criticata, come tutto ciò che ha riguardato l'azione italiana per i profughi del Kosovo in quel tremendo anno

1999. Accettiamo, anche noi Ong, ogni critica, perché ci aiuta a riflettere, a meglio analizzare, a migliorare la nostra azione. Vorremmo però che si fosse trattato di critiche basate sulla conoscenza dei fatti, sulla realtà vera e non su pregiudizi, in particolare su pregiudizi di tipo politico, come invece è stato. Per tutto il 1999 e poi ancora nel 2000, agli italiani è stato negato di conoscere la realtà; è stato negato di conoscere come sono stati spesi i loro soldi: nessuna notizia, se non con minimo spazio, è stata data infatti su tutto quanto è stato realizzato grazie alla loro generosità. È giunto il momento di ristabilire la verità.

Per noi Ong, a cui è stato dato il compito di realizzare le iniziative umanitarie in Albania, in Kosovo, in Macedonia, in Montenegro e in Serbia, è stata un'esperienza molto positiva, unica nel suo genere, che ha dato risultati straordinari e inconfutabili. Esperienza che ha avuto, occorre sottolineare anche questo, forme di controllo sulle attività realizzate e di verifica scrupolosa dell'utilizzo dei finanziamenti che nessun ente pubblico è mai riuscito a garantire.

Intervento di Nino Sergi per INTERSOS

Gennaio 2007

LA PROSPETTIVA EUROPEA DEI BALCANI OCCIDENTALI E IL RUOLO DELL'ITALIA

Convegno internazionale. Ministero degli Affari Esteri, 16 Gennaio 2007

INTERVENTO DELLE ONG E ASSOCIAZIONI ITALIANE

Le Ong e Associazioni italiane nei Balcani occidentali

Molte Ong e associazioni italiane hanno condiviso con le popolazioni dei paesi balcanici occidentali le varie fasi del cambiamento, dall'inizio degli anni '90 ad oggi. All'insieme delle attività realizzate, che hanno raggiunto direttamente più di un milione di persone e hanno superato i 300 milioni di euro tra fondi pubblici e privati, va aggiunto il valore dei molti legami costruiti e consolidati. Essi rappresentano un contributo prezioso che intendiamo valorizzare e proporre alle istituzioni politiche, anche nell'ottica dell'integrazione europea.

All'azione umanitaria nei momenti delle guerre, della fuga e del ritorno è seguita l'azione di ricostruzione, di riattivazione delle attività sanitarie, educative, culturali, sociali, produttive, l'azione per favorire la ripresa e il rafforzamento del dialogo interetnico e interreligioso e quindi della pace. È seguita anche un'azione di stimolo a nuovi processi di integrazione politica, sociale, culturale ed economica aiutando realtà sociali e istituzionali, chiuse nel proprio esclusivo nazionalismo, ad aprirsi e stabilire legami e interazioni con altre corrispondenti realtà balcaniche e italiane. Non è questa la sede per soffermarci ulteriormente su quanto realizzato e sul significato etico e politico della nostra azione di ieri e di oggi. Vogliamo però evidenziare, perché ne siamo fieri, come italiani e come europei, che alcune delle nostre azioni con i *partner* di questi paesi hanno avuto e continuano ad avere risultati di grande valenza sociale e politica, purtroppo sottovalutati dal ministero degli Esteri e dalla politica, anche europea.

L'ineluttabilità dell'integrazione europea

Se guardiamo la carta dell'Europa ora, dopo l'ingresso nell'Unione europea di Romania e Bulgaria, una reazione di rifiuto, di irragionevolezza e inaccettabilità si manifesta nelle nostre intelligenze. La macchia di diverso colore, compresa tra l'Adriatico e i confini dei paesi UE che la circondano sugli altri lati, pare un'assurdità. Come può l'UE consolidarsi, rafforzarsi nella sua parte orientale, se quel "buco" all'interno dei propri confini non viene presto riempito? se quei paesi non vengono presto integrati? È il futuro della stessa Europa che è in gioco, non solo quello dei Balcani occidentali. È una presa di coscienza che non può essere sottovalutata, rinviata ed ostacolata ancora a lungo.

L'integrazione dei Balcani occidentali in Europa, quindi. Si tratta di paesi che, per storia e vicinanza geografica, sono legati all'Italia che dovrà, più di altri paesi dell'Unione europea, sentirsi coinvolta, in prima persona e per il proprio interesse, nel loro processo di integrazione. Ma si tratta anche di paesi in cui l'instabilità politica aggrava la situazione economica e sociale e frena il rafforzamento della democrazia impedendo, in un circolo vizioso, quell'integrazione europea che potrebbe fornirne la soluzione. Un percorso difficile, che le Ong e associazioni italiane hanno decisamente scelto e su cui si stanno impegnando mettendo le basi per quel convincimento e quella trasformazione dal basso, delle società civili nella loro pluralità, che è al tempo stesso la premessa necessaria e la forza per l'avvio di questo cammino e per la sua realizzazione.

La rivalutazione delle identità plurali e il rafforzamento delle società civili e dei partenariati

Della nostra strategia politica per perseguire questo obiettivo vogliamo evidenziare in particolare due elementi: 1) quello della rivalutazione ed esaltazione delle identità plurali come antidoto all'unicità identitaria che ha prodotto divisione e odio e 2) quello del rafforzamento e della partecipazione delle società civili organizzate, dello sviluppo delle loro correlazioni e connessioni, insieme a quelle dei propri territori, a livello nazionale, regionale ed europeo.

Il ritrovamento e la valorizzazione dell'identità plurale, nel contesto balcanico come in ogni altro contesto, può garantire razionalità politica e quindi pace nella convivenza. È indubbio che il senso di identità, sia essa serba, albanese, croata, musulmana, rom, macedone, montenegrina..., permette di riconoscersi con altri membri della stessa comunità e di vivere quindi quel senso di appartenenza che migliora la vita. Esso può e deve però convivere con altre appartenenze e altri aspetti identitari che fanno parte dell'essere sociale di ogni persona, ovunque. Nell'ex Jugoslavia la violenza e la disgregazione sono state fomentate dal disconoscimento delle identità plurali dei cittadini jugoslavi, in favore della celebrazione, fino all'imposizione, di identità uniche e bellicose che hanno reso impossibile la convivenza e hanno alimentato la guerra, gli odi, le divisioni. Occorre quindi, ne siamo convinti, favorire decisamente ogni processo che restituisca e valorizzi le diverse identità che ogni essere umano libero possiede e normalmente valorizza: identità associative, di classe, di genere, professionali, culturali, sociali, tecnico-scientifiche, economiche, sportive, di comunanza di interessi, etiche, politiche ecc.

Questa pluralità identitaria può essere ritrovata proprio nella molteplicità delle espressioni della società civile; molteplicità che è stata soffocata per anni dalla politica nazionalista ad identità unica ed esclusiva. Lo sforzo per la rinascita e lo sviluppo delle organizzazioni della società civile aperte al dialogo e al confronto, e quindi fattori di partecipazione e di democrazia, è stato e continua quindi ad essere al centro della nostra azione di cooperazione. Azione che si sviluppa in modo particolare a livello di territori, a Kragajevac come a Novi Sad, Belgrado, Nis, Slavonski Brod, Podgorica, Sarajevo, Mostar, Banja Luca, Brcko, Pristina, Peja, Skopje, Prilep, Tirana, Lezha e in altri centri grandi e piccoli, spesso in relazione con decine e decine di realtà territoriali italiane in cui si muovono attivamente ong, associazioni, enti locali, organizzazioni sociali e sindacali, università, scuole, parrocchie, cooperative, enti economici e produttivi. Non sempre si è riusciti ad esprimere al meglio le potenzialità a disposizione e a raggiungere obiettivi duraturi, ma la direzione è quella giusta e va perseguita e potenziata, anche con il sostegno del governo nazio-

nale e di quelli regionali. Si tratta di sostenere rapporti di vera *partnership* tra governi locali, organizzazioni, associazioni che siano portatori di principi democratici e di difesa dei diritti. Partenariati territoriali diffusi, in un'ottica di scambio e di reciprocità finalizzate alla crescita comune dei territori *partner*, a reciproco beneficio ed interesse, in una prospettiva di integrazione.

Sinergie tra Ong, Associazioni realtà territoriali e Governo

In Italia, nei quindici anni passati, vi sono stati momenti di efficaci sinergie e ampio coordinamento tra l'iniziativa governativa e quelle delle regioni, enti locali, Ong, associazioni, organizzazioni sociali e sindacali ecc. per gli interventi umanitari e di ricostruzione nei Balcani occidentali, in un percorso chiaro, condiviso, partecipato e collegato alle realtà sociali e territoriali di quei paesi. Un lavoro di rete che ha permesso risultati significativi. Quel processo si è interrotto, rimanendo solo a livello di realtà locali. La legge 84 del 2001 nata per favorire la stabilità dei Balcani prevedendo un intervento-quadro di indirizzo, definizione e governo del contributo italiano a tale processo, è stata purtroppo "frantumata", privilegiando spesso le priorità italiane rispetto alle necessità balcaniche, fino ad essere svuotata (anche finanziariamente) del suo vero significato. Anche la cooperazione ha seguito le stesse logiche. È stata un'occasione persa. Non per questo quel cammino va abbandonato. Va anzi ripreso e potenziato in qualità e quantità. Un attento sguardo al percorso effettuato e la valutazione di quanto realizzato, evidenziandone i risultati comunque ottenuti, possono fornirci elementi sufficienti per ridefinire il cammino da percorrere e le scelte politiche da assumere. Esse dovranno puntare su obiettivi chiari quali: ripresa del dialogo, valorizzazione delle identità plurali e della cultura, ricostruzione fisica ma soprattutto sociale, culturale e partecipativa, sviluppo di rapporti sociali, economici e istituzionali intercomunitari, integrazione territoriale e regionale nell'area balcanica, relazioni stabili con realtà territoriali italiane ed europee favorendo anche la presenza giovanile con apertura della politica dei visti e degli scambi culturali e di studio e valorizzando l'esistente immigrazione balcanica.

Pur sapendo che l'area andrebbe analizzata nel suo insieme, vogliamo soffermare la nostra attenzione su due tra i casi più problematici: la Bosnia Erzegovina e il Kosovo.

La Bosnia-Erzegovina

Nella Bosnia Erzegovina l'esercizio del potere politico-amministrativo avviene su base etnica, basata ancora sul principio del disconoscimento dell'altro, e i partiti nazionalisti sono visti come un 'rifugio' identitario prescindendo dalla condivisione delle linee politiche

di gestione della cosa pubblica, tanto a livello statale quanto a livello locale. Dal punto di vista socio-economico la realtà bosniaca appare caratterizzata da evidenti fattori di incertezza rispetto al futuro, con il persistere di una struttura socio-economica ancora fortemente condizionata dall'assistenza internazionale e dal gravoso settore pubblico. Analoga incertezza caratterizza la situazione politica del paese, sostanzialmente privo di un'identità statuale unitaria: due entità, cinque presidenti, tre parlamenti, tre governi, due eserciti, tre religioni, una denominazione vaga che esclude il termine repubblica, una gestione del potere sotto tutela internazionale con uno status di protettorato che è servito certo a stabilizzare ma che non può durare. L'operazione Althea che sostituisce la Nato e la missione di polizia civile saranno vissute come presenza europea di tipo coloniale se l'impegno di cooperazione e di aiuto tecnico non sarà visibile e tangibile nei risultati e non si accompagnerà ad una altrettanto reale cooperazione politica nel segno della progressiva ma certa integrazione.

Le priorità dovranno a nostro avviso orientarsi, tra l'altro, su: (i) un processo di sviluppo e di crescita economica che renda il paese meno dipendente dall'esterno; (ii) l'inclusione sociale dei gruppi più deboli e meno protetti, ancora consistenti, che rischiano marginalità durature e non prive di conseguenze; (iii) il rafforzamento dei sistemi di *governance* locali, premiando meccanismi che avvicinino le istituzioni alle comunità locali, ai gruppi sociali deboli, ai piccoli produttori, con meccanismi interattivi e di partecipazione che potrebbero incidere significativamente sulla qualità del tessuto democratico; (iv) il rafforzamento di un tessuto connettivo e sociale tendenzialmente unitario, attraverso l'istruzione, la formazione e la cultura che possono contribuire al superamento della frammentarietà e della visione identitaria unica uscita dalle divisioni della guerra; (v) il rafforzamento delle realtà associative, in particolare giovanili, e il loro coinvolgimento nella vita democratica partecipativa; (vi) la promozione di imprese a dimensione plurale, sia all'interno della Bosnia Erzegovina che a livello balcanico ed europeo.

Il Kosovo

Valgono anche per il Kosovo le analisi e proposte appena espresse, anche se la situazione è aggravata da una disoccupazione che raggiunge il 50% della popolazione attiva, da bisogni primari che toccano un quinto della popolazione che vive sotto la soglia di povertà, dall'illegalità e criminalità diffuse, anche grazie al superficiale lavoro dell'Unmik, dall'eccessiva dimensione del settore pubblico, divenuto un'inefficiente opera assistenziale e clientelare, dalla sottovalutazione della penetrazione wahabita, dalle divisioni e contraddizioni internazionali a partire da quelle dei paesi europei. La situazione

politica è ora condizionata dalla definizione dello status. Se non si dovesse arrivare ad una rapida e condivisa definizione del futuro politico del Kosovo, potrebbero derivarne gravi conseguenze. Si tratta di una situazione esplosiva, di cui le violenze del marzo 2004 sono state un primo limitato segnale. Violenze che hanno lasciato il segno, ripresentando fantasmi considerati eliminati, anche nelle persone più dialoganti e aperte alle ragioni della convivenza, quali i nostri partner e operatori kosovari.

Riteniamo importante soffermarci ulteriormente sul Kosovo, data la valenza geo-politica che ha assunto. Le posizioni inconciliabili dei governi serbo e kosovaro sono anche il frutto di un'operazione iniziata e sviluppata male quale l'Unmik. Troppi errori, ambiguità, indecisioni, ritardi: dovuti alla sottovalutazione delle difficoltà del compito, agli incerti e divisi segnali della comunità internazionale, all'assenza grave e umiliante di una qualsiasi politica europea per il Kosovo e i Balcani. Fino al ribaltamento dei soggetti colpiti dalla pulizia etnica, che ha toccato prima gli albanesi e poi i serbi kosovari, sotto gli occhi delle Nazioni Unite. Dopo sette anni siamo ormai di fronte ad una realtà consolidata e inconfutabile. L'età media dei 130 mila serbi kosovari è di 54 anni. Quella dei 2 milioni di albanesi kosovari è di 28 anni. Tra pochi anni il rapporto si amplierà, fino a rendere numericamente infima la minoranza serba. Il 90% della popolazione vuole l'indipendenza e non è pronto ad alcuna concessione in merito. Le violenze del marzo 2004, con gli attacchi alle case e chiese serbe, potrebbero ripetersi a livello di tutto il paese risolvendo – definitivamente, ma tragicamente – il problema. Anche perché la gente si sente tradita da una comunità internazionale dalle facili promesse, ma incapace di assumere responsabilità e proporre soluzioni. Lo diciamo avendo rapporti fraterni con entrambe le comunità e avendo lavorato in questi anni, riuscendovi, per favorire il dialogo e la convivenza anche auspicando l'integrità territoriale stabilita dalla risoluzione 1244 del '99.

Il Kosovo è già profondamente e irrimediabilmente diviso dalla Serbia, che lo si voglia o no, che lo si accetti o no. Se i monasteri e le chiese serbo-ortodosse dipendono ancora da Belgrado, come d'altronde le scuole di Mitrovica nord, le enclaves e realtà simili, il resto non ha più nulla a che vedere con il governo serbo. Da questa realtà, dolorosa per alcuni ma vera ed evidente, occorre partire. Non c'è infatti una realtà alternativa. Un conto sono i legami etnici, comunitari, religiosi, storici e un altro i rapporti istituzionali e politici tra governi legittimi. Il Gruppo di contatto, Althisaari, l'UE, il Consiglio di sicurezza non possono più tirarsi indietro: devono assumere una decisione che non può contraddire la realtà. È il risultato di quanto è stato seminato. L'Unione europea dovrà

giocare un ruolo primario, sapendo che spetterà a lei governare questa nuova fase e che la soluzione potrà avere successo solo in una prospettiva europea definita. Il suo peso, se si presenterà unita, potrà influenzare il Consiglio di Sicurezza per giungere alla decisione finale senza traumi. Altrimenti, la decisione potrebbe essere presa da Russia e Usa, facendosi reciprocamente concessioni su altri scacchieri mondiali, senza alcuna prospettiva europea e con effetti difficilmente governabili. O potrebbero essere gli Usa e alcuni paesi europei a riconoscere unilateralmente l'indipendenza, aprendo una tensione internazionale le cui conseguenze peseranno sia sugli albanesi che sui serbi kosovari. Oppure saranno i kosovari stessi a dichiararla unilateralmente, forse usando la violenza, forse rivitalizzando l'ideologia pan-albanese, forse con il supporto del radicalismo islamico, causando nuove lacerazioni internazionali e europee.

Se l'Europa, nelle sue divisioni, non riuscirà ad esprimere nulla, rinunciando alla propria dignità politica, rimarrà comunque l'interesse italiano e europeo di tenere viva per tutti gli stati balcanici una prospettiva di ingresso nella Ue che suggerisca moderazione e riforme. La via è tracciata ed è unica, anche se le forme e i tempi possono variare al fine di facilitarne l'accettazione presso le pubbliche opinioni europee: manca solo il coraggio delle scelte.

A proposito di opinioni pubbliche europee, a nostro avviso il problema è stato e continua ad essere mal posto. Tranne alcune componenti più chiuse e xenofobe, i cittadini europei non si contrappongono pregiudizialmente alla definizione di un'Europa che comprenda anche i Balcani occidentali. In realtà essi hanno paura che l'Unione europea, con le sue divisioni, la sua cieca e supponente burocrazia, la sua limitata partecipazione democratica, non riesca a trasmettere alcuna passione politica alla società europea, non abbia alcuna capacità di convincimento e soprattutto non riesca a governare processi nuovi e difficili come quello dell'integrazione dei Balcani.

I Balcani interpellano l'Unione Europea. Essa dovrà innanzitutto chiedere a sé stessa cos'è e cosa vuole, se corrisponde ancora a quell'idea di Europa che era entrata nelle coscienze e nelle volontà dei cittadini europei ma che ora non ritrovano più.

Le autorità kosovare dovranno, dal canto loro, puntare decisamente sulla legalità, il rispetto dei diritti e delle libertà, la *good governance*, la legittimità popolare e la partecipazione democratica. Dovranno inoltre riconoscere e tutelare la minoranza serba, garantendole pieni diritti di cittadinanza, riconoscendo una sorta di "extraterritorialità" al patrimonio religioso serbo ortodosso e gli ambienti circostanti le chiese e i monasteri, risolvendo il più ampio problema delle proprietà. Le autorità serbe dovranno accettare l'indipendenza del Kosovo, anche come fattore di sviluppo dei propri interessi. Continuare

infatti a esigere ciò che è divenuto ormai impossibile, pur vantando diritti, non facilita alcuna evoluzione della Serbia e nessuno sguardo a un futuro che può essere di progresso e di sviluppo, specie se inserito da subito in una qualche forma vantaggiosa di integrazione europea. L'Ue dovrà riuscire a favorire queste evoluzioni con un piano strategico e propositivo che accompagni i cambiamenti politici: con programmi che puntino all'istruzione, alla cultura, al cambiamento della società e dell'economia, alla crescita della realtà sociale plurale e organizzata e della partecipazione democratica, allo sviluppo di relazioni intercomunitarie e interstatali a livello regionale, allo sviluppo economico basato sull'impresa puntando su ceti imprenditoriali sani, favorendo imprese miste serbo-albanesi kosovare e kosovare-serbe fino ad aperture più ampie a livello regionale ed europeo.

Non vi è alternativa alla prospettiva europea per i Balcani occidentali: iniziare da subito

Alcune considerazioni finali.

Se la prospettiva europea è "la" soluzione per i Balcani occidentali, l'UE dovrà convincersene e impegnarsi alla sua realizzazione nei tempi e nei modi che la comunità internazionale e le realtà balcaniche definiranno. È una sfida per l'Europa ed il suo futuro.

Se non si avvia un vero processo di collaborazione regionale, sviluppando progetti comuni che superino le divisioni etniche e comunitarie e rafforzino la pace e la cooperazione ad ogni livello, ogni soluzione rappresenterà per i paesi dell'area balcanica occidentale, ed in particolare per il Kosovo, false promesse che non risolveranno i problemi ma li sposteranno nel tempo aggravandoli ed aggravando al contempo la sensazione di impotenza europea.

All'Italia, come abbiamo sottolineato, spetta un ruolo primario sia a livello dell'UE sia nei rapporti bilaterali. Le Ong e Associazioni italiane propongono che sia stabilito un tavolo di confronto, di valutazione e di proposta con il governo italiano, le regioni, gli enti locali e gli attori sociali, culturali ed economici interessati all'area al fine di identificare strategie comuni, fare sistema e coordinare e rendere più efficace, nelle proprie autonomie operative, la presenza e l'azione italiana.

Rimaniamo convinti che anche le azioni di cooperazione più meritorie ed efficaci rischieranno di risultare vane se non saranno svolte all'interno di una prospettiva di appartenenza europea di quei popoli e se non agiranno all'interno di un effettivo e realistico cammino verso l'Europa.

Documento elaborato da INTERSOS con il contributo delle Ong e Associazioni italiane presenti nei Balcani Occidentali.

IL PATRIMONIO CULTURALE E IL DIALOGO IN KOSOVO

UN'ESPERIENZA DI COOPERAZIONE NEL POST CONFLITTO REALIZZATA DA INTERSOS DAL 2000 AL 2010

Finita la guerra, bisogna costruire la pace. Si tratta di un compito difficile, perché alle motivazioni della guerra si aggiungono gli incalcolabili effetti di morte e devastazione da essa prodotti nelle identità soggettive e sociali. Essi colpiscono tutto ciò che è simbolo visibile della storia, della cultura, della religione, dell'identità dell'altro, minandone alla radice archetipi e rappresentazioni. Essi sono lì a ricordare il tentativo di annientamento reciproco e sono pervasivi nell'influenzare l'anima, i sentimenti e l'intelligenza di un intero popolo. Proprio questa consapevolezza deve spingere tutti a provvedere celermente alla ricostruzione di quanto è stato distrutto: è il passaggio obbligato per tentare l'avvio della ricostruzione più difficile, quella degli animi e delle intelligenze.

La pace non può venire da sé: va aiutata e favorita con tutti i mezzi idonei da parte delle istituzioni internazionali ma anche di tutti quei soggetti che possono contribuire a rafforzarla e a renderla definitiva. Per un'organizzazione umanitaria come INTERSOS, che ha una specifica vocazione alle operazioni di emergenza, è un imperativo investire risorse intellettuali e tecnico-professionali anche per contribuire a ricostruire le ragioni e le condizioni della pace e uno spirito teso alla convivenza e alla riconciliazione in alcuni di quei luoghi in cui, durante il periodo bellico, ha svolto la propria opera per salvare vite umane, accogliere profughi, portare cibo e acqua, curare le malattie.

L'esperienza di INTERSOS nelle aree di conflitto ci porta a credere, nonostante tutto e contro ogni apparente evidenza, nella capacità umana – se aiutata e favorita con intelligenza e sensibilità – di recuperare col tempo il predominio della ragione rispetto alla brutale irrazionalità, del dialogo rispetto alla prepotenza, dell'accettazione rispetto al rifiuto.

In Kosovo, dopo due anni di interventi umanitari, tra il 1998 e il 2000, e pur continuando l'impegno per il ritorno a casa dei profughi, abbiamo fatto la scelta di dare avvio ad un programma di alto valore simbolico che, pur toccando contenuti che sono stati fattori di divisione tra comunità, serba e albanese in particolare, potesse rappresentare un'occasione di confronto costruttivo, di interesse reciproco e di dialogo.

In quella terra secoli di storia parlano di cultura, cristiana serbo-ortodossa e ottomano-islamica in particolare, con espressioni religioso-culturali che rappresentano un patrimonio incommensurabile per il Kosovo e per l'intera umanità. Sappiamo purtroppo che la guerra non ha troppi riguardi per la cultura, né per l'arte, ancor

meno per le religioni. Anzi, nel caso dell'ex Jugoslavia, abbiamo visto con quanta stoltezza e spregiudicatezza la cultura dell'odio e della guerra ha usato, strumentalizzato e deturpato le religioni e, quindi, con quale livore e ferocia ha attaccato e devastato i suoi simboli: le chiese, le moschee, i luoghi sacri del culto. In Kosovo moschee e chiese cristiano-ortodosse sono state bombardate e incendiate forse con maggiore accanimento e odio rispetto ad altri obiettivi, proprio perché simboli dell'appartenenza all'una o all'altra comunità.

Rimanendo convinti che la diversità culturale rappresenti uno dei valori su cui si basa una società pacifica, sana ed equilibrata, e che comunque e in nessun caso possa essere ignorata o abolita ma debba invece essere accettata e valorizzata, abbiamo scelto di fare di alcune testimonianze importanti del patrimonio religioso e culturale, dell'islam e della cristianità serbo-ortodossa, il punto di partenza del nostro impegno a favore della difficile ripresa del dialogo in Kosovo.

La scelta è stata determinata dall'ubicazione della nostra presenza umanitaria. Già prima della guerra, infatti, INTERSOS era intervenuta in Kosovo in aiuto alle popolazioni sfollate; ha poi seguito e soccorso i rifugiati e gli sfollati kosovari – albanesi, serbi, bosniaci, rom, gipsy, ashkali – in Albania, Macedonia, Montenegro e Serbia; li ha aiutati a ritornare, partecipando alla ricostruzione di abitazioni, di scuole, di ambulatori, fornendo beni di prima necessità, provvedendo allo sminamento di terreni minati e formando personale specializzato, ed è pronta ad aiutare il ritorno di chi ancora non ha potuto realizzarlo, appena se ne verifichino le condizioni. L'area dei nostri interventi è stata quella del confine occidentale, intorno alla città di Peja/Pec e più a sud fino a Decan/Decani. Lì siamo conosciuti e abbiamo instaurato rapporti di collaborazione sia con la comunità albanese che con la residua comunità serba, nonché con le altre minoranze presenti. Lì, proprio mentre si firmavano gli accordi che mettevano fine alla guerra, veniva incendiata la Moschea Bajrakli, edificata nel XV secolo, nel centro della città. Lì, nelle tre chiese del Patriarcato cristiano-ortodosso, fortunatamente salvatosi dalla follia distruttiva, vi sono architetture e cicli pittorici dei secoli XIII e XIV tra i più significativi della cultura europea, in condizioni che richiedono alcuni interventi urgenti di tutela.

Abbiamo così scelto, per il biennio 2000-2002, di riparare e restaurare la Moschea Bajrakli e di contribuire alla tutela dei preziosissimi affreschi del Patriarcato: ci è parsa la migliore formula per dare concretezza a

quell'idea di ricostruzione che inglobasse anche la cultura e gli animi, che portasse alla riscoperta del proprio *diverso* ma al tempo stesso *comune* passato, del proprio *diverso* ma anche *comune* patrimonio artistico. Lo abbiamo fatto dando inoltre un'opportunità a dei giovani kosovari, diplomati in belle arti, di formarsi alle pratiche di base del restauro. È stato l'inizio di un programma che si è sviluppato con importanti risultati per tutto il decennio, fino ad ora.

Dopo questi primi interventi, e grazie all'interesse suscitato, il programma è continuato con altre attività di alto valore culturale, sociale e politico. Le citiamo:

- Attività e incontri culturali tra gruppi delle diverse comunità kosovare (2003–2010).

- Riabilitazione del Leontije Konak nel Monastero di Decan/i (giugno 2004–febbraio 2005).

Sistema di monitoraggio dell'umidità sugli affreschi del

- Patriarcato di Peje/Pec (2004–2010).

- Riabilitazione dell'antico bagno turco (Hamam) a Peje/Pec, per renderlo un centro culturale e di promozione di iniziative di dialogo (maggio–dicembre 2004).

- Riabilitazione dello storico Mulino a Decan/i trasformato poi in centro multiculturale (giugno–dicembre 2004).

- Riabilitazione della moschea Kurshunli (XVII sec.) a Peje/Pec (2005–2006).

Rilevamento e studio fotogrammetrico degli affreschi

- nelle chiese del Patriarcato di Peje/Pec (2005–2006).

- Rilevamento e studio fotogrammetrico degli affreschi nel Monastero di Decan/i (2008–2009)

- Monitoraggio statico al Patriarcato di Peje/Pec (2008–2009).

- Riabilitazione della moschea Defterdar a Peje/Pec (2008–2009).

- Riabilitazione di una antica casa tradizionale “kulla” a Decan/i (2008–2009).

- Studio dello stato di conservazione e restauro degli affreschi della Chiesa Bogorodica Ljeviska a Prizren (2009)

- Lavori di restauro alla “Moschea Grande” di Decan/i (2009)

- Incontri in Italia ed in loco tra intellettuali, esperti e autorità politiche e religiose kosovare albanesi e serbe (2005 in corso).

- Attività e incontri culturali tra gruppi delle diverse comunità kosovare (2003 in corso).

- Fondamentale è stato, per il successo delle iniziative, il coinvolgimento di più attori, sia nella selezione e preparazione degli interventi che durante la loro esecuzione: l'Unmik, l'Istituto per la protezione dei monumenti ed il Ministero della Cultura dell'Amministrazione del Kosovo, le Autorità civili e religiose in Kosovo, il Patriarcato di Peje/Pec, i Monaci di Decan/i, il Ministero della Cultura e l'Istituto per la protezione dei monumenti della Repubblica di Serbia, l'UNESCO,

le Ong kosovare ed in particolare il coordinamento “Mosaic” e altri. È con tutte queste realtà che si sono creati rapporti di fiducia, riconoscimento e stima che sono stati gli elementi fondamentali sui cui si è basata ogni attività.

Questo rapporto di fiducia è stato anche alla base delle altre attività relative alle iniziative di dialogo interculturale, con incontri, visite guidate, espressioni teatrali ecc. finalizzato alla valorizzazione e al riconoscimento reciproco delle identità e del patrimonio culturale caro, per ragioni storiche, culturali e religiose, alle diverse comunità in Kosovo.

Tutto ciò è stato reso possibile anche dal quadro di eccellente collaborazione instauratosi con l'Ambasciata d'Italia a Belgrado e a Pristina, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, attraverso l'Istituto Centrale per il Restauro che ha diretto e supervisionato gli interventi di restauro, il Ministero degli Affari Esteri con le Direzioni Generali Europa e Cooperazione allo Sviluppo, il contingente italiano della KFOR.

Ma soprattutto, lo vogliamo ribadire, il programma si è basato sulla fiducia, amicizia e collaborazione con la popolazione del Kosovo e i rappresentanti delle comunità. Ciò ci ha permesso di iniziare a parlare di “ripresa del dialogo” e di “accoglienza delle minoranze” e di contribuire a creare un'atmosfera di convivenza e di riconciliazione. Pur con la necessaria prudenza e con la continua attenzione alle sensibilità e alle particolarità dei diversi momenti, è intenzione di INTERSOS approfondire questo dialogo per individuare altre possibili iniziative che favoriscano il superamento degli odi e dei reciproci rifiuti ancora vivi. Il patrimonio culturale rappresenta, in questo senso, un terreno di straordinario valore, di condivisione e di interesse reciproco. Un terreno su cui è più facile confrontarsi, dialogare e quindi gettare i semi della pacificazione e della riconciliazione. Scegliere di restaurare dei luoghi di culto ha infatti il significato di restituire fili di storia e di identità e quindi rendere possibile *riconoscersi*, in forma visibile, in un simbolo della propria cultura, della propria arte e della propria religiosità. Significa anche lavorare per aprire spazi di confronto culturale e artistico che possano contribuire a sostenere un dialogo nel quale sia possibile *riconoscere* e accettare le radici della differenza, per promuovere una convivenza più ricca per tutti. Significa ancora tentare d'innestare quei processi che permettano il passaggio dalla cultura del potere al potere delle idee e della cultura.

Sembrava trattarsi di una missione impossibile, al di fuori della realtà? Per un'organizzazione umanitaria, pur all'interno di una visione realistica e con una forte capacità critico-valutativa delle situazioni, la fiducia e l'ottimismo della speranza – anche di fronte a ciò che può apparire impossibile – devono rimanere un atteggiamento rigoroso. Contribuire, infatti, a rigenerare i

processi vitali della ricostruzione di un paese è anche credere nelle risorse migliori e nelle potenzialità presenti negli uomini e nelle donne, nel loro sviluppo e nella loro perfettibilità, anche se profondamente feriti. Il programma realizzato dal 2000 ad oggi ha dimostrato

che la via intrapresa non solo è possibile ma può dare tangibili risultati.

Marzo 2010. Documento diffuso dalla sede INTERSOS di Pejë/Pec, Kosovo

Novembre 2010

PATRIMONIO CULTURALE E DIVERSITÀ. I NOSTRI COMUNI VALORI

IL PATRIMONIO CULTURALE IN KOSOVO: IO ANNI DI DIALOGO INTERCULTURALE

Conferenza di Pejë/Pec, 26.11.2010

Intervento di Nino Sergi, INTERSOS

È sempre una grande gioia ritornare in Kosovo e ritrovare persone con cui si è stabilito negli anni un rapporto di fiducia e di amicizia. Voglio rivolgere un particolare saluto a:

- Ali Berisha, sindaco di Peja/Pec
 - Rasim Selmanai, sindaco di Decan/Decani
 - l'Ambasciatore Michael Luis Giffoni, rappresentante del Governo italiano che è sempre stato sensibile e ha sostenuto tutti noi nel nostro comune programma di valorizzazione del patrimonio culturale in Kosovo e del dialogo interculturale
 - Viola Aleiu, direttrice del Dipartimento Cultura al Ministero dei Beni Culturali
 - Mullah Nejmedin, capo della Comunità islamica di Peja
 - Don Fran Sopi, parroco della chiesa cattolica S. Caterina
 - Padre Ilarion e padre Ezechiele del Monastero di Decani
 - Avdyl Hoxha, Direttore dell'Istituto per la protezione dei Monumenti
 - Gjejlane Hoxha, Segretario Esecutivo del Consiglio Nazionale per il Patrimonio Culturale
 - Alessandro Bianchi, dell'Istituto Centrale per il Restauro di Roma, supervisore e garante di tutte le attività sul patrimonio culturale che abbiamo svolto in Kosovo
 - Anna Maria Giordano, giornalista della RAI-Radio Tre
 - le organizzazioni del coordinamento Mosaic
 - i rappresentanti delle radio attente alle comunità di questa regione
 - la Radio-Tv Dukagjini
- Un saluto e un ringraziamento e tutti voi partecipanti a questa conferenza.

Il legame di Intersos e mio con il Kosovo inizia nel 1998.

Nel '99 siamo stati gli ultimi a lasciare Pristina con l'ultimo convoglio delle Agenzie internazionali. E siamo stati tra i primi a tornare, insieme alle colonne di kosovari che rientravano dall'Albania.

Abbiamo cercato di essere vicini a chi stava soffrendo: ai kosovari albanesi in Albania, Macedonia e Montenegro e poi ai kosovari serbi, rom e egipsy in Montenegro. Così come, anni prima, eravamo stati vicini, nell'area di Sarajevo e di Tuzla, ai bosniaci musulmani e ai bosniaci serbi. Quando la politica si scontra fino a combattersi e a provocare morti, a soffrirne sono le persone, le comunità, i più deboli: e sono spesso bambini, donne, anziani.

Due sono state le linee che ci hanno guidato:

La prima: soccorrere, essere e rimanere vicini a chi stava perdendo tutto e si sentiva perso, aiutandoli poi nel ritorno e nella ricostruzione, delle case e delle scuole in particolare, ma anche bonificando i terreni con presenza di mine e ordigni esplosivi. Qui in Kosovo abbiamo iniziato da Klina e Istok, per poi intervenire e rimanere in quest'area occidentale.

La seconda: stabilire rapporti umani di rispetto, di amicizia, di fiducia, cercando di voler bene e di meritarcisi il bene degli altri, a qualunque comunità appartenessero. Nel 2002, mentre realizzavamo gli interventi di ricostruzione, siamo stati scioccati dalla visione di edifici di straordinario valore storico e culturale che erano stati incendiati, saccheggiati, distrutti, insieme alle case. Si trattava di edifici che raccontavano la storia di questa terra, la sua cultura, la sua vita: una storia che, come è avvenuto sempre e ovunque purtroppo, è stata anche violenta, carica di successive dominazioni e sopraffazioni, ma che riguarda comunque tutti, perché ne è patrimonio comune, che lo si voglia o no. Io, ad esempio, posso anche non essere fiero di parti della storia d'Italia, ma rimane pur sempre la mia storia, con i suoi meravigliosi successi e i suoi periodi bui. E così è per ogni persona in questo mondo, anche per ogni kosovaro: il passato, con i suoi lati positivi e negativi, è inevitabilmente patrimonio comune a tutti.

Si trattava in particolare di edifici religiosi: moschee e chiese, i simboli più alti di ciò che penetra l'animo

umano: la fede religiosa. La nostra convinzione è stata questa: ciò che era stato simbolo della divisione e dell'odio poteva diventare, specie se vivo, vissuto, e non solo memoria lontana, occasione di dialogo, di incontro e di cammino in comune.

Fermandoci solo a quest'area occidentale di Peja/Pec e Decan/Decani, le moschee distrutte o danneggiate erano patrimonio del periodo ottomano-islamico del XV, XVI, XVII secolo, di inestimabile valore, come lo sono altri edifici dello stesso periodo da proteggere. Anche le chiese incendiate o distrutte esprimevano un patrimonio, quello del cristianesimo dell'ortodossia, anch'esso di valore inestimabile, le cui espressioni più preziose in quest'area sono il Patriarcato di Pec e la chiesa e il monastero di Decani, opere del XIII e XIV secolo, dichiarati patrimonio dell'umanità dall'UNESCO.

Eravamo convinti che ogni persona intelligente e interessata al futuro di questo paese avrebbe visto questo immenso patrimonio come una realtà da tutelare e da valorizzare, per ciò che rappresenta, non solo per il Kosovo ma per tutto il mondo. È il mondo che guarda a questo paese e alla sua realtà storico culturale. E il futuro del Kosovo, il suo stesso sviluppo economico che passa inevitabilmente anche attraverso il turismo e gli scambi culturali, la sua presenza in Europa e nel mondo sono legati a questo patrimonio.

Ecco perché qui a Peja/Pec abbiamo ricostruito la moschea Bayrakli, la Kurshumli, la Defterdar ed è stato rivitalizzato l'Hammam; ecco perché sono stati ricostruiti il vecchio Mulino e la Kulla a Decan/Decani per riconsegnarli alla cittadinanza. Ecco perché siamo intervenuti per tutelare gli affreschi del Patriarcato, per monitorarne la staticità, per rilevare e inventariare gli affreschi e il loro stato di conservazione sia nelle chiese

del Patriarcato che in quella del monastero di Decani dove abbiamo contribuito anche alla riabilitazione di parte della residenza (konak).

Abbiamo sempre considerato questo patrimonio per quello che è: una realtà viva, vissuta. Non si tratta di pietre morte, quasi fossero realtà museali, ma di espressioni di vita vissuta, oggi come ieri. Ed è questo senso di vita, di attualità, che ci ha portati a far vivere a tante altre persone il valore di questo patrimonio, attraverso visite di scolari, studenti, gruppi delle varie comunità, donne, uomini, anziani, che talvolta per la prima volta scoprivano e ammiravano queste ricchezze artistiche e culturali del proprio paese.

Molte anche le attività di dialogo interculturale tra le comunità, vero patrimonio umano di questo paese. Si tratta di un lavoro quotidiano, basato sulla fiducia, sul reciproco riconoscimento, sul reciproco arricchimento culturale e umano.

Altri vi illustreranno le attività che abbiamo realizzato in questi dieci anni. È stato un lavoro di squadra: Intersos Italia e Intersos Kosovo, con la presenza attiva e il lavoro fatto con convinzione e passione da Samir Zaimi, Anduen Krasniqi, Skender Kolari, gli altri operatori ed operatrici, tutta la splendida squadra del dialogo interculturale e le molte e valide Ong del coordinamento Mosaic che, lavorando insieme sul dialogo intercomunitario, esprimendo le loro diversità etniche e culturali, dimostrano quotidianamente che il dialogo, la convivenza, la vita insieme è possibile e può dare molti frutti.

Si tratta di risultati che sono sotto gli occhi di tutti. Invitiamo tutti a riconoscerli e dividerli, facendoli propri, per un futuro di pace, di positiva convivenza e di prosperità per il Kosovo.

AFGHANISTAN

Dicembre 2002

IN AFGHANISTAN TRA LE GENTE, CON GLI OPERATORI DI INTERSOS

NOVEMBRE-DICEMBRE 2002

JALALABAD. La strada che dal Pakistan arriva a Jalalabad è oggi un andirivieni di mezzi pesanti che trasportano di tutto. Molti i camion carichi di legname, bene prezioso, divenuto ormai raro in Afghanistan. Più ci si avvicina a Jalalabad e più la terra si colora di verde, ampiamente coltivata lungo la valle del fiume. La provincia di Nangarhar è una delle più ricche del paese. In questa e nelle altre province orientali di Kunar e Laghman sono ritornati, dalla primavera del 2002, più di trecentomila profughi che negli anni passati avevano trovato rifugio in Pakistan. Gli operatori di INTERSOS stanno aiutando circa cinquantamila persone a reinserirsi e a ripartire anche con attività produttive. Molte le case ricostruite, in tutti i villaggi della regione: i muri fatti di fango mescolato con paglia e lasciato seccare al sole, finì tronchi di legno come architravi e come sostegno del tetto terrazzato, anch'esso di fango. Dopo i tre anni di siccità, quest'anno è piovuto, ma la pioggia continua ad essere insufficiente. Alcuni dei vecchi profughi non si fidano ancora pienamente: "la situazione rimane incerta", dicono, e mantengono dei familiari a presidiare l'abitazione o l'attività commerciale che erano riusciti a costruirsi al di là della frontiera, in Pakistan. Questa è anche una delle aree di produzione del papavero da oppio. Un'altra, forse ancora più produttiva, è la provincia meridionale di Helmand. Si dice che la produzione sia aumentata, pur trattandosi della semina del 2001, quindi ancora sotto il controllo talebano che era peraltro riuscito a farla crollare nell'ultimo periodo. Sarà uno dei problemi che il nuovo governo dovrà presto affrontare, pena la ripresa in grande stile del traffico e l'arricchimento – e quindi il rafforzamento politico e militare – dei potentati della regione.

Da Jalalabad a Kabul si nota un'intensa attività per riparare e rendere più agibile la strada sterrata e piena di buche lungo tutto il percorso. I lavori sembrano procedere con molta speditezza. Ripercorro, esattamente ad un anno dalla morte di Maria Grazia Cutuli e di Julio Fuentes, la stessa suggestiva strada dove furono aggrediti e uccisi. La frequenza dei passaggi delle auto e dei camion la rende ora sicura. È comunque un momento di commozione. A Maria Grazia, che conoscevamo da alcuni anni, abbiamo voluto dedicare una scuola femminile, per circa tremila ragazze, che abbiamo ricostruito a Maimana, nella provincia settentrionale di Faryab, al confine col Turkmenistan.

KABUL. Prima di entrare in città, mi fermo al centro di transito dei profughi, organizzato dall'UNHCR all'estrema periferia orientale. Da qui sono passate e sono state assistite alcune centinaia di migliaia di persone. Ora è iniziato il freddo: anche se durante il giorno fa ancora caldo, al mattino le pozzanghere sono ghiacciate. Il ritorno dei profughi si è quindi interrotto; probabilmente riprenderà alla fine della prossima primavera. Solo un pullman con una ventina di persone è fermo in attesa dell'espletamento delle pratiche: visita medica, vaccinazioni per i bambini, verifica dello stato di bisogno delle persone e dell'eventuale necessità di particolare assistenza, registrazione, sussidio finanziario per chi deve continuare il viaggio fino al proprio villaggio in altre province. I nostri operatori sono stati impegnati nelle attività relative al contatto con le persone per indirizzarle e per individuare condizioni di particolare povertà, malattia, depressione ecc. da seguire direttamente attraverso operatori sociali presenti in modo organizzato in Kabul.

Kabul è la città più inquinata dell'Afghanistan. Già alle nove del mattino una pesante nuvola di smog, prodotto dai gas di scarico del formicaio dei mezzi di trasporto, domina su tutto, aggravandosi col passare delle ore. Ha raddoppiato i suoi abitanti: molti i profughi giunti dal Pakistan e molte le persone in estremo bisogno giunte in cerca di una qualsiasi forma di sussistenza. Proprio a queste persone cerchiamo di essere vicini. Da un lato abbiamo formato una trentina di operatrici e operatori afgani che stanno ora impegnandosi con generosità, interesse e professionalità per cercare di garantire la dovuta assistenza e di trovare risposte ai bisogni; dall'altro abbiamo cercato di coinvolgere su questo obiettivo un'ottantina di organizzazioni non governative internazionali e afgane, cercando di mettere le basi per interventi analoghi sulle fasce più bisognose della popolazione nelle altre province dell'Afghanistan. Per fine febbraio riusciremo a terminare i lavori per la ricostruzione dell'ospedale Khair Khana, riferimento sanitario importante per circa duecentomila persone dei quartieri più poveri della parte settentrionale della città.

Infine, la nostra squadra di sminatori ha operato, nei pressi di Kabul e in altri distretti pericolosi, fianco a fianco con gli sminatori afgani, fornendo consulenza, approfondita formazione, severità nell'osservanza delle

norme operative e di sicurezza (nessun incidente si è verificato grazie a questa severità), con particolare riferimento alle micidiali bombe *cluster*, le bombe a grappolo lanciate nei mesi scorsi sull'Afghanistan e rimaste inesplose per circa il 20%: il semplice tocco produce morte nel raggio di tre-quattrocento metri.

A Kabul si è subito colpiti dalla caotica e frenetica quotidianità che spinge tutti a cercare o inventare attività per sopravvivere. Commerci di ogni tipo, fino alle più imprevedibili vendite al minuto, edilizia, trasporti, impieghi presso organizzazioni internazionali, piccole officine... ; tutto esprime la voglia di ripartire, di farcela. Rispetto agli uomini, le donne nelle strade sono poche; ma circa due su dieci non portano il burqa. Nelle altre città non è così. È difficile per una donna togliere il burqa in pubblico: anche dove potrebbe farlo preferisce normalmente portarlo e, in ogni caso, rimane nascosta dentro un ampio foulard. Sembra incredibile, ma è anche un modo per sentirsi a proprio agio, più libera, in quel conteso. Molte cose devono cambiare nella cultura afgana prima che la donna possa sentirsi a proprio agio in pubblico libera dal burqa. Una di loro diceva che in Afghanistan è necessaria urgentemente un'ampia azione per "l'emancipazione dell'uomo".

MAIMANA, a nord, ai confini col Turkmenistan. Vi ero stato nello scorso gennaio quando, sotto la neve, i nostri operatori stavano distribuendo alimenti ad una popolazione colpita da tre anni di siccità. Il rapporto con quella popolazione è divenuto ormai molto solido: è la cosa che più mi ha colpito. Cibo, acqua, educazione: sono i tre campi in cui stiamo intervenendo e che ci hanno fatto conoscere e apprezzare questa gente. Aver portato l'acqua potabile in villaggi che dovevano procurarsela a qualche ora di cammino, aver ricostruito due scuole per più di quattromila ragazze dai 7 ai 19 anni, essere impegnati in altri importanti programmi per l'acqua e per l'educazione, aver coinvolto in un rapporto di fiducia e di amicizia centinaia di persone, sentirsi accolti e protetti da un profondo e sincero senso dell'ospitalità e della fratellanza... sono fatti che stanno rendendo INTERSOS una parte di questa comunità. Qui la povertà è estrema. La siccità ha ucciso il bestiame per il 90%. Alcuni villaggi posseggono uno o due buoi che, a turno, passano da famiglia a famiglia per l'aratura dei campi, quasi tutti in aree collinose. La vita si ripete, identica, da centinaia di anni, con il minimo essenziale per la sopravvivenza. La terra delle case si confonde con la terra sabbiosa di tutt'intorno. Terra arida, fiumi secchi o salati, nessun albero. Tutto è prezioso: i rari arbusti e lo sterco delle capre e delle pecore da usare come combustibile; la terra, mescolata all'acqua e alla paglia per costruire una nuova casa per i figli grandi; la lana delle pecore e delle capre per fare i tappeti o per riempire le trapunte; la farina di grano per fare il pane, che ha la forma piatta della nostra pizza e che, accompagnato dal tè, rappresenta il cibo principale, talvolta l'unico...

Il Faryab è una delle province dell'area di influenza del generale Dostum. Andando verso Mazar-e-Sharif, più

a nord-est, si possono vedere i suoi carri armati, nemmeno troppo nascosti dietro ai muri di cinta, ben oliati, pronti ad essere utilizzati in caso di necessità. Sono segni chiari che il cammino di pacificazione iniziato è ancora incerto e lungo.

Le insegnanti e le allieve delle due scuole femminili di Maimana hanno (come tutte le donne afgane) un doppio modo di mostrarsi: uno dentro il recinto della scuola, l'altro fuori. Nella scuola dedicata a Maria Grazia Cutuli era stata preparata una cerimonia alla presenza del Governatore, dei notabili, delle insegnanti e delle allieve. Le insegnanti hanno gestito con grande libertà e sicurezza, davanti agli uomini e perfino a noi stranieri, tutti i momenti della cerimonia, per nulla intimidite, un foulard sulla testa in modo alquanto disordinato. Le ragazze nel cortile hanno manifestato allegria, chiacchierando e divertendosi di fronte a tutti, composte ma libere. Al momento dei saluti, ci spostiamo tutti verso l'uscita. Solo allora sono ricomparsi i burqa, tenuti sollevati sul capo fino a pochi metri dal cancello ed abbassati per varcarne la soglia ed uscire in strada.

KANDAHAR. È l'acqua il problema numero uno di queste regioni meridionali. Fino a qualche anno fa i fiumi, col sciogliersi delle nevi, fornivano l'acqua indispensabile per l'irrigazione, che veniva anche raccolta e conservata. Ora sono secchi o hanno accorciato di molti chilometri la loro portata. Anche le popolazioni che vivevano lungo tutto il loro percorso sono state costrette ad abbandonare la terra per risalire dove ancora arriva l'acqua. La falda utilizzata è quella semi profonda, a 35-40 metri, che si abbassa di almeno 1,5 metri l'anno. Il rischio di un suo esaurimento in tempi ravvicinati, se le piogge continuano a non superare i 30 millimetri l'anno, è molto grande. Decine di migliaia di persone, forse centinaia di migliaia, saranno allora costrette ad emigrare altrove. Ma l'acqua è un bene troppo prezioso e nessuno è pronto a cedere ad altri quel poco che ha. È facile immaginare quali conflitti potrebbero scatenarsi. La lotta per l'acqua sta iniziando, non solo in Afghanistan, e sarà una lotta dura e duratura. Ma ancora poche sono purtroppo le orecchie attente alle grida di allarme che da qualche anno si sono levate da parte di organizzazioni non governative e di specifiche campagne di denuncia.

L'acqua è quindi uno dei nostri campi di attività nella regione. Oltre ad assicurare acqua potabile alla popolazione residente ed alle decine di migliaia di profughi ancora presenti in vari distretti (attività che stiamo sviluppando sia nella provincia di Kandahar che in quella adiacente di Helmand), occorre quanto prima realizzare uno studio approfondito sulla realtà idrogeologica dell'area, quantificando la falda sotterranea, le sue dinamiche, le sue riserve e conoscere quindi l'entità del problema.

L'altra attività che ci vede molto impegnati è l'organizzazione, l'assistenza alle persone e il coordinamento delle attività di un grande campo profughi per 40 mila persone, suddiviso in unità di 5 mila persone ciascuna.

Si tratta prevalentemente di profughi, provenienti dal confine pakistano nella direzione di Quetta, che ancora non possono fare ritorno ai propri villaggi per ragioni economiche o per motivi politici. Tra loro vi sono infatti migliaia di pashtun e di nomadi kuci fuggiti dalle province del nord dove non si sentono ancora sicuri di farvi ritorno.

In **Afghanistan** ho fatto visita ai trentasei operatori umanitari di INTERSOS che, in collaborazione con più di cinquecento operatrici e operatori afgani, stanno contribuendo alla ricostruzione del paese e al suo cammino di pacificazione e di sviluppo. Anche oltre confine, nel vicino **Pakistan**, altri sei nostri operatori e decine di operatori locali sono impegnati nell'organizzazione dei campi dei profughi afgani che ancora non hanno potuto fare ritorno a casa, fornendo loro assistenza, organizzando i servizi sociali ed educativi, con particolare riferimento ai bambini e alle donne. Le difficoltà dell'Afghanistan, paese in stato di grande

povertà e arretratezza, sono molte, gravi e diffuse in ogni regione e in ogni settore. La gestione democratica del potere non è ancora consolidata ed i conflitti rimangono acuti anche se latenti. Esiste il rischio che il cammino appena avviato possa nuovamente bloccarsi. C'è però nella gente una grande volontà di ripartire e di ricostruire un futuro di pace e di libertà. Nelle aree urbane ma anche in quelle rurali, dove prevalgono i ritmi delle stagioni e la simbiosi con la durezza della natura, dove si vive con il minimo essenziale alla pura sopravvivenza.

Questa popolazione corrisponde poco agli stereotipi che circolano in occidente; è fiera di sé, del suo gruppo etnico, delle sue tradizioni, vendicativa di fronte alle ingiurie e alle offese, e contemporaneamente è profondamente umana, disponibile, generosa, ospitale e fedele. Con essa i nostri operatori stanno condividendo il difficile cammino della speranza.

Nino Sergi, per il settimanale 'Vita'

Giugno 2006

I PRT, PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS, NELLE MISSIONI MILITARI IN AFGHANISTAN

IL CIVILE FUNZIONALE AL MILITARE. L'INDISPENSABILE CHIAREZZA, FUORI DA OGNI PROPAGANDA

Abbiamo accolto con soddisfazione la decisione del Governo italiano di rinunciare alla formazione di un PRT a Nassiriya in Iraq. Non si sarebbe trattato, come è stato detto, di una missione di civili tutelata da militari (circa 25 per ogni civile) ma di una vera e propria componente della missione militare internazionale. I PRT, infatti, pur modellandosi sulle realtà territoriali in cui sono realizzati, rimangono sempre parte integrante della struttura militare e sotto il suo comando. Si sarebbe trattato inoltre di un inganno, data la decisione di uscire militarmente dall'Iraq sancita anche dal voto popolare. Sarebbe stata in ogni caso una realizzazione costosa che, nonostante le buone intenzioni, non avrebbe garantito ai civili impegnati nelle attività di ricostruzione alcuna possibilità di libero spostamento e alcun vero contatto con le realtà con cui avrebbero dovuto cooperare. Purtroppo, la situazione venutasi a creare in Iraq non li permette, neanche a Nassiriya.

Il tema dei PRT non si limita all'Iraq. INTERSOS ha espresso recentemente i propri dubbi su queste **realità sviluppatesi all'interno delle missioni militari in Afghanistan**. Riteniamo necessario ritornarvi in modo più approfondito, dato che lo sviluppo dei PRT nella realtà afgana rimane, a nostro avviso, problematico mentre continua ad essere ritenuto la grande novità strategica, molto mediatizzata e propagandata ma senza alcuna apprezzabile valutazione di merito.

La problematicità a cui facciamo riferimento parte dal nostro punto di vista: quello di un'organizzazione

umanitaria che opera in Afghanistan e che è inserita in quella realtà sociale volendo contribuire a dare alle popolazioni afgane ciò che più desiderano, un futuro di speranza; di un'organizzazione che legge la realtà nei paesi in cui opera e, per quanto riguarda la presenza internazionale militare nel paese, percepisce tale lettura è sempre più preoccupante.

Non tocchiamo qui, volutamente, il tema dell'intervento militare nelle situazioni di crisi come quella afgana. Altre volte INTERSOS si è espressa in merito, operando le dovute distinzioni, individuando anche spazi di interlocuzione con i militari nelle situazioni che la richiedono per la salvezza e il bene delle popolazioni. Ora vogliamo soffermarci su alcuni aspetti della realtà delle forze internazionali in Afghanistan, compresa quella italiana, di cui evidenziamo alcune evidenti problematiche e contraddizioni. Lo facciamo anche per portare un contributo di conoscenza, analisi ed idee alla riflessione e alle scelte politiche che dovranno essere prossimamente prese.

1. DUE LE MISSIONI MILITARI INTERNAZIONALI IN AFGHANISTAN.

Ci sembra importante ricordare innanzitutto che **le missioni militari internazionali in Afghanistan sono due**, anche perché si tratta di una duplicità non scevra di conseguenze e di ambiguità politiche e strategiche. Pur con un comune riferimento alla Carta

delle Nazioni Unite ed una comune finalità generale, esse sono state costituite con **due diversi obiettivi** e sono state legittimate da **due ben diversi mandati** del Consiglio di Sicurezza.

a) Operazione Enduring Freedom (OEF)

La prima, l'Operazione Enduring Freedom (OEF), è avviata dagli USA e dal Regno Unito (RU) il 7.10.01 sulla base dell'art. 51 della Carta delle NU (diritto all'autodifesa). L'azione militare, a cui sono invitati a partecipare gli altri paesi, è un'operazione di guerra e ha l'obiettivo di **combattere il terrorismo, le basi e l'organizzazione di Al Qaeda e del regime talebano in Afghanistan**.

Nelle comunicazioni al Consiglio di Sicurezza, il riferimento di legittimità è l'art. 51 della Carta. Vengono cioè ignorate, sia dagli USA che dal RU, le precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n. 1368 del 12.9.01 e n. 1373 del 28.12.01 che contengono l'invito agli Stati a mettere in atto misure per prevenire e reprimere attacchi terroristici e per combattere chi li attua. **Per l'OEF, si preferisce quindi la via dell'iniziativa unilaterale**, su cui coalizzare il consenso, rispetto a quella multilaterale conseguente alle Risoluzioni ONU.

In Italia, il 9.10.01 la Camera dei Deputati approva una risoluzione che assicura il sostegno alle azioni anche militari degli USA, in applicazione dell'art. 5 del Trattato NATO, delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e delle conclusioni del Consiglio europeo del settembre 2001. La partecipazione effettiva all'OEF viene approvata dalla Camera il 7.11.01 e l'Italia mette a disposizione 2900 militari (scesi attualmente a 250 circa).

b) International Security Assistance Force (ISAF)

La seconda, l'International Security Assistance Force (ISAF), è **prevista negli accordi di Bonn del 5.12.01**. Con la risoluzione 1386 del 20.12.01 il Consiglio di Sicurezza autorizza il suo dispiegamento, sotto il cap.VII della Carta ONU, per un periodo di 6 mesi (periodicamente rinnovato). L'obiettivo è limitato: **assistere l'Autorità transitoria afgana nel mantenimento della sicurezza a Kabul e negli immediati dintorni** al fine di garantire la sicurezza per l'operatività dell'Autorità afgana e del personale ONU. A questo fine è stato firmato un accordo con le Autorità provvisorie afgane il 4.1.02.

L'ISAF continua tuttora, ma con un mandato modificato e molto ampliato. Il comando è passato, a turnazione, dal RU (gen. 02) alla Turchia (giu. 02), a Germania-Olanda (feb. 03). L'11.8.03 passa sotto comando NATO e una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza, la 1510 del 13.10.03, ne estende il mandato anche al di fuori di Kabul. L'obiettivo è sempre quello di 'garantire la sicurezza dell'operatività delle Autorità afgane, del personale ONU e degli operatori internazionali impegnati nella ricostruzione e negli aiuti umanitari'. La risoluzione chiede, tra l'altro, di agire in stretta consultazione con la struttura di comando della coalizione dell'OEF. Con essa l'ISAF

mantiene infatti un "costante e robusto" coordinamento operativo, anche perché **l'ampliamento del mandato sul territorio significa, nella realtà, una sovrapposizione e progressiva sostituzione con l'OEF** (che coincide con la necessità degli USA di impegnarsi in altri paesi).

La guida politica dell'ISAF è esercitata dal NAC, North Atlantic Council della NATO. All'insieme delle operazioni partecipano militari di 35 paesi.

Dal Comando ISAF dipendono il reparto per la gestione dell'aeroporto di Kabul e ora anche i nove Provincial Reconstruction Teams dell'area Nord e Ovest dell'Afghanistan.

Oltre alla nuova espansione nell'area Sud, è programmata per la fine del 2006 quella nell'area Est.

Nella rotazione dei comandi NATO, l'italiano gen. Del Vecchio assume la guida dell'ISAF, dal 4.8.05 al 4.5.06 (nel 2005 spetta all'Italia anche il comando di altre tre operazioni multinazionali militari: Bosnia, Kosovo e Albania).

I militari italiani impegnati nell'ISAF sono: un migliaio a Kabul; circa 400 a Herat; 90 ad Abu Dhabi. Dal 31.3.05 l'Italia svolge il ruolo leader per l'area Ovest, con capoluogo Herat, e ad un generale italiano è affidato l'incarico di Regional Command West (per le province di Herat, Farah, Chaghcharan, Qaleh-Ye Now).

• **Rimangono quindi, in modo parallelo, talvolta sovrapposto, sempre fortemente coordinato, le due missioni:** una basata sul diritto all'autodifesa riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle NU e successivamente legittimata da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza; l'altra concordata a Bonn nel dicembre 2001 tra NU, Governi e Istituzioni internazionali, Autorità afgane rappresentative e deliberata da una previa risoluzione, n. 1386, del Consiglio di Sicurezza.

• Si sarebbe potuto immaginare che, con un nuovo chiaro e condiviso mandato delle Nazioni Unite, l'avvio dell'ISAF avrebbe inglobato anche la preesistente OEF, rafforzando così il carattere multilaterale e concordato della presenza militare internazionale in Afghanistan con la necessaria e doverosa trasparenza politica. Così non è stato, data la priorità al mantenimento dell'opzione unilaterale dell'Amministrazione americana e alle "mani libere" sulla guerra al terrorismo. **Si è dato così avvio ad una situazione di ambiguità e di confusione anche agli occhi degli afgani** che pesa gravemente sull'ISAF: essa viene vissuta come un tutt'uno con l'OEF, acquisendone anche l'ostilità maturata.

• **Un'operazione militare avviata in base all'art. 51 della Carta delle NU dovrebbe essere temporanea** e comunque durare "*fin tantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale*". Con gli accordi di Bonn, basati sul consenso di tutte le parti, e con la relativa risoluzione 1386 del Consiglio di Sicurezza che autorizza il dispiegamento dell'ISAF, le "*misure necessarie*" per quanto riguarda l'Afghanistan sono state messe in atto. Ma, ancora una volta, la risoluzione del

Consiglio di Sicurezza non è stata presa nella dovuta considerazione.

- Sarebbe opportuno che, partendo da questo dato che può compromettere, se non l'ha già compromesso, il raggiungimento degli obiettivi dell'ISAF, **il Governo italiano provveda in sede NATO nei prossimi mesi ad un'attenta valutazione della situazione**, dei risultati raggiunti e degli insuccessi, portando estrema chiarezza sulle finalità della presenza militare a supporto e rafforzamento delle Istituzioni afgane centrali e periferiche, sugli obiettivi generali e per provincia, sugli strumenti e mezzi da impiegare, sulle modalità operative, sui sistemi di comando e di guida politica della missione, sulle strategie da adottare. Esigendo chiarezza.
- Procedere solo per dovere di alleanza, in una **probabile escalation militare "di contrattacco e di difesa" che potrebbe non avere limiti prevedibili**, piuttosto che nella realizzazione di una strategia multilaterale, partecipata, condivisa dagli afgani e realizzata con gli afgani, dotata dei mezzi necessari ed adeguati alla difficilissima realtà potrebbe portare ad una dolorosa e catastrofica fine. A pagarne le conseguenze sarebbe, ancora una volta e prima di tutti, la popolazione afgana.

2. I PRT, PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS

a) I PRT, una parte preminente dell'azione della NATO/ISAF in Afghanistan

Deciso l'ampliamento della presenza sul territorio afgano, nel gennaio 2004 l'ISAF inizia ad inglobare e gestire sotto il proprio comando i PRT, **Provincial Reconstruction Teams avviati dall'OEF**. Si tratta di squadre operative che vengono presentate come "composte da personale internazionale **civile e militare** che opera al fine di estendere sul territorio l'autorità del Governo afgano e di facilitare lo sviluppo e la ricostruzione".

L'8.12.05 la NATO decide un nuovo significativo incremento del ruolo dell'ISAF con l'avvio di nuovi PRT in sei province del sud che andranno ad aggiungersi a quelli già operativi nelle province settentrionali e occidentali. Le truppe NATO passeranno al contempo da 9.000 a 15.000.

L'allargamento nel sud significa anche operare "rafforzando il coordinamento con la struttura di comando e controllo delle Forze della Coalizione OEF" (come evidenziato anche nella relazione del Segretario Generale delle NU, il 7.3.06), operative nell'area fin dall'inizio dell'operazione. Continua la **confusione/sovraposizione tra le due missioni militari**.

b) Scopi e composizione dei PRT

Stando a quanto affermato nei documenti ufficiali, i PRT sono una struttura operativa sotto il Comando ISAF/NATO con alcuni scopi primari:

- estendere l'influenza del governo centrale a livello provinciale;
- fornire assistenza e aiuto alle strutture di sicurezza dell'Amministrazione e al disarmo;

- fornire ed addestrare l'esercito e le forze di polizia locali;
- fornire un ambiente sicuro per le organizzazioni e le attività umanitarie;
- facilitare lo scambio di informazioni e sostenere le campagne mediatiche;
- sviluppare progetti di ricostruzione identificati in consultazione con le autorità locali.

Sempre secondo i documenti ufficiali, il PRT è una **struttura mista composta da unità militari e civili con il compito di concorrere al processo di espansione della NATO in Afghanistan** al fine della progressiva stabilizzazione del paese, assicurando il supporto alle attività di ricostruzione condotte dalle organizzazioni nazionali ed internazionali operanti nella regione.

Ogni PRT è strutturato in base al rischio, alla posizione geografica e alle condizioni socio economiche della regione in cui opera e la sua composizione è normalmente di 100-250 persone.

È affiancato da una **Forward Support Base, FSB, necessaria per fornire il supporto operativo e logistico**. Nei centri regionali si tratta di una installazione militare aeroportuale avanzata per:

- assicurare il sostegno logistico regionale dei PRT,
- ospitare una infrastruttura medico-sanitaria idonea a soddisfare anche le esigenze sanitarie dei PRT presenti nella stessa area,
- ospitare una **compagnia di "Forza di reazione rapida"** d'area con propri elicotteri di supporto,
- assicurare il supporto logistico al Comando regionale,
- ospitare gli elementi nazionali di supporto.

Il PRT rimane con una **identità politica ambigua**: un po' forza di combattimento, un po' forza di stabilizzazione, un po' forza di ricostruzione. Ambiguità che può anche essere tradotta con: **né forza di combattimento, né forza di stabilizzazione, né, ovviamente, forza di ricostruzione**. Che cosa dunque?

c) Il PRT di Herat

Un caso concreto come quello di Herat ci può fare comprendere meglio l'effettiva realtà dei PRT. Essa non corrisponde esattamente a quanto viene presentato dai media e dall'informazione ufficiale. Non abbiamo a disposizione i dati aggiornati e sarà inevitabile qualche errore nei dettagli, anche perché la nostra è una lettura esterna. Ma riteniamo che tali errori non incidano su quanto si cercherà di evidenziare. Se da un lato non possiamo che apprezzare lo spirito di non pochi militari italiani a Herat che esprimono generosità e impegno verso gli afgani con cui riescono a venire in contatto, dall'altro ci sembra importante, oltre che doveroso, sottolineare i problemi – gravi – che i PRT stanno provocando.

I 400 militari italiani sotto il Comando Ovest sono così suddivisi: 30 nel Comando regionale; 180 nell' FSB, base a carattere multinazionale a leadership spagnola; 190 nel PRT, anch'esso a carattere multinazionale.

In realtà il PRT non comprende civili per le attività di ricostruzione. Le attività dei sei tecnici

della Cooperazione Italiana sono totalmente indipendenti da quelle del PRT, anche se essi sono ospitati presso la base militare per ragioni di sicurezza e sono scortati negli spostamenti programmati. Rimane comunque, anche per la Cooperazione italiana, la stessa ambiguità della concomitanza e la confusione che evidenziamo nei punti successivi, che dovrebbero suggerire altre modalità, magari in un confronto attento con le Ong.

La componente civile del PRT in verità non è riferita alla sua composizione ma a quella parte di attività che nella NATO va sotto il nome di CIMIC, cooperazione civile-militare. Si tratta dello sviluppo di una nuova strategia dovuta al cambiamento dei teatri operativi della NATO nei nuovi contesti internazionali di crisi. Strategia che viene attuata tramite e con il supporto di una nuova struttura di comando, il CIMIC.

L'interazione tra le forze alleate e il contesto civile governativo e non governativo nel quale si opera è considerata infatti cruciale per il successo delle operazioni militari. Queste hanno quindi l'esigenza di coordinare le attività con i governi nazionali e locali e con le organizzazioni internazionali e non governative presenti nella stessa area.

La struttura CIMIC è: "il coordinamento e la cooperazione, a sostegno della missione, tra il Comando NATO ai vari livelli e gli attori civili, inclusi la popolazione e le autorità locali, le organizzazioni e agenzie internazionali e nazionali, le organizzazioni non governative (Ong)".

Non è quindi la "componente civile" del PRT che svolge le attività di ricostruzione degli ambulatori, scuole, ospedali, pozzi, sistemi di distribuzione idrica... , cosa di per sé già problematica dal punto di vista della fedeltà ai principi umanitari, **ma sono gli stessi militari della struttura CIMIC a farlo**, in relazione con le Autorità civili locali. Si tratta, è bene notarlo, delle **stesse attività da sempre e ovunque realizzate dalla cooperazione civile**, sia governativa che non governativa: a costi indubbiamente inferiori e con un rapporto con le popolazioni più trasparente.

Da qui nasce l'ambiguità e la confusione che le ONG umanitarie hanno denunciato e continuano a denunciare, fino ad esprimere gesti estremi come decidere di rinunciare a svolgere attività nei paesi o nelle aree in cui operano i PRT.

3. LE ONG DI FRONTE AI PRT

I PRT pretendono di "operare in aree isolate, difficili, dove le Ong normalmente non sono presenti, allo scopo di creare un ambiente più sicuro che incoraggi l'espansione delle loro attività in quelle aree". Si tratta di un'intenzione lodevole da parte dei militari ma che non tiene conto della realtà, che è del tutto opposta. **Le Ong da sempre sono presenti nelle aree più difficili e isolate, godendo della tutela delle po-**

polazioni con cui vivono stabilendo un rapporto di partnership. Solo in casi particolari, ben definiti nello spazio e nel tempo, come è stato per es. nei recenti anni in alcune aree del Congo, può essere utile la tutela delle popolazioni e degli operatori umanitari da parte delle forze di interposizione. Le Ong devono in ogni caso salvaguardare la loro autonomia, indipendenza, neutralità umanitaria e lì dove non c'è chiarezza, dove non c'è severa distinzione tra i compiti, gli spazi, le attività dei militari e quelle delle Ong, lì dove la sfera umanitaria viene inquinata da strumentalizzazioni ed è subalterna ad altre finalità, allora **le organizzazioni non governative si sentono obbligate a prendere le distanze, fino ad allontanarsi da tali contesti.** È il caso dei PRT, il cui scopo è quello di estendere l'influenza della NATO nella propria area, **usando strumentalmente e subordinatamente le "attività umanitarie".** Capita perfino che in alcune aree dell'Afghanistan i militari si presentino alle popolazioni in abiti civili e su automezzi non identificabili come militari. Si presentano cioè come operatori umanitari, falsando così e inquinando la sfera dell'azione e dei principi umanitari.

Le organizzazioni non governative a livello internazionale hanno posizioni differenziate sul rapporto con i PRT. Dal totale rifiuto di ogni relazione, all'atteggiamento pragmatico, alla collaborazione (in particolare qualche Ong americana con debole senso della propria autonomia). Le più presenti nei contesti di crisi non si sono comunque limitate a porre il problema e a denunciarne gli effetti perversi ma, a fianco delle critiche, hanno **suggerito raccomandazioni per un ripensamento dei PRT** al fine di salvaguardare i principi umanitari e il rispetto della sfera umanitaria. Ne citiamo alcune.

- La prima richiede che ogni soggetto svolga le proprie specifiche attività, quelle per cui è preparato e formato ("ognuno faccia il proprio mestiere seguendo la propria *mission*"), senza ambiguità e confusioni di ruoli e evitando sprechi e danni irreparabili. I militari dei PRT devono focalizzare la propria presenza e attività, con risorse e mezzi adeguati, sul loro mandato specifico: garantire la sicurezza alle popolazioni, allo sviluppo del processo istituzionale ed alle attività delle amministrazioni locali. Dato il grave deterioramento della sicurezza in Afghanistan, questa raccomandazione andrebbe presa in seria considerazione.

- Se i PRT fossero chiamati a svolgere attività di ricostruzione (cosa non auspicabile) devono indirizzarsi su progetti infrastrutturali di ampia portata a sostegno delle amministrazioni provinciali e non su iniziative che sono da sempre nell'ambito degli interventi umanitari quali la salute, l'educazione, l'acqua, la nutrizione. Le Ong hanno sperimentato sulla propria pelle che le "attività umanitarie" condotte dai PRT hanno portato all'erosione della sicurezza delle organizzazioni umanitarie, perché viste in una sovrapposizione con i militari e rapidamente confuse con loro.

- Sarebbe comunque auspicabile che, pur nella distin-

zione dei ruoli e delle posizioni, vi sia un'apertura di dialogo sull'attività del PRT con le amministrazioni pubbliche e comunità locali (che vanno sempre coinvolte e responsabilizzate), le organizzazioni internazionali e Ong. Forse, l'ascolto dei diversi attori sul territorio potrebbe giovare a svolgere meglio il proprio mandato evitando rischiose sbavature.

Le Organizzazioni umanitarie, multilaterali e non governative, hanno prodotto ormai una preziosa serie di analisi, valutazioni e proposte sul rapporto civile-militare. In Italia non c'è ancora stato un serio approfondimento, se non tra pochi addetti ai lavori. È giunto il tempo che istituzioni governative, politici, Difesa e Ong affrontino con serietà questo tema che riguarda l'attualità ma riguarderà probabilmente, e forse maggiormente, il prossimo futuro.

4. LE ONG E IL RAPPORTO CON I MILITARI

Pur essendo severamente contro la guerra e l'uso della forza come strumento per la soluzione dei conflitti internazionali, INTERSOS non rifiuta a priori la collaborazione con le Forze armate ove questa possa essere necessaria alla salvezza e alla protezione delle popolazioni. Lo dimostra la nostra esperienza in paesi come la Somalia, la Bosnia, il Mozambico, il Kosovo, il Pakistan ed altri in occasione di catastrofi naturali o di interventi di mantenimento della pace sulla base di accordi internazionali. Condividiamo la recente richiesta di alcune grandi Ong umanitarie di una presenza armata di interposizione delle Nazioni Unite per la tutela delle popolazioni del Darfur.

Per potere avviare forme di collaborazione alcune condizioni vanno però rispettate. Tre in particolare: 1) deve trattarsi di presenza militare legittimata dal diritto internazionale, dalle Istituzioni multilaterali e, preferibilmente, da accordi tra le parti in conflitto; 2) devono essere sempre chiare, riconoscibili e inconfondibili le

diverse identità e specificità, quella umanitaria e quella militare; 3) l'eventuale richiesta di supporto delle Forze armate alle operazioni umanitarie in situazioni di reale necessità per le popolazioni o per l'apertura di corridoi umanitari deve derivare sempre dall'iniziativa autonoma e indipendente delle Ong e delle Agenzie umanitarie internazionali, sulla base della particolarità della situazione e mai da diverse decisioni o da finalità di ordine politico o militare.

Forme di collaborazione tra civili e militari che non garantiscano pienamente questi principi non possono essere prese in considerazione. Invitate a realizzare interventi umanitari e di ricostruzione a Herat, le Ong italiane hanno risposto negativamente non sussistendo le condizioni sopra menzionate. Continuano invece ad operare in varie altre province afgane, senza alcun'altra difesa che quella che deriva loro dal rapporto di fiducia costruito con le autorità e la popolazione locale.

Più in generale, è bene che ogni attività di cooperazione allo sviluppo, di ricostruzione e di aiuto umanitario sia lasciata in mano ai civili, siano essi operatori pubblici, delle agenzie multilaterali, delle Ong.

Cooperazione significa partnership, lavorare con, crescere insieme, talvolta per periodi lunghi. L'aiuto umanitario, in particolare, è **per le Ong un imperativo** e, al tempo stesso, **per le popolazioni in pericolo un diritto**. Imperativo umanitario e diritto all'aiuto che mai una Forza armata, con altre finalità istituzionali, può assumere in prima persona secondo i propri criteri e le proprie scelte.

Per non parlare dei costi. Forse è bene interrogarsi su quanto possano costare, in realtà, le scuole ricostruite da un PRT composto da 200 persone dotate di mezzi e di logistica poderosi.

Anche su questi punti la chiarezza, fuori da ogni propaganda, è d'obbligo.

INTERSOS. Nota diffusa il 20 giugno 2006

Gennaio 2007

(per le Ong del 'Forum Solint')

LA NUOVA STRATEGIA IN AFGHANISTAN E LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

1. C'è ampia condivisione nella maggioranza di governo e in parte dell'opposizione sulla necessità di ribaltare la strategia adottata dalla comunità internazionale in Afghanistan, pena un clamoroso fallimento, con gravi conseguenze che non rimarrebbero limitate al solo territorio afgano. Si è data infatti priorità alla componente militare rispetto a quella politica e non si è tenuto sufficientemente conto della realtà afgana, dei bisogni e aspettative della popolazione e delle attese per la ricostruzione. Molte le promesse, poche le

realizzazioni, grande la delusione della gente. Un primo forte e visibile segnale dell'avvio del cambiamento dovrebbe quindi essere un maggiore impegno per gli aiuti, l'assistenza e la ricostruzione, riducendo lo scarto esistente tra gli stanziamenti per la cooperazione e quelli per la missione militare.

La priorità alla componente militare è stata inoltre confusa e ambigua, mista tra sostegno alle istituzioni afgane e guerra "al terrore" e a chiunque o qualunque Stato fosse sospettato di sostenerlo, tra legittima-

zione Onu e pigra accettazione di scelte compiute, tra strategia di rafforzamento delle capacità istituzionali e di sicurezza afgane e azioni di prepotente e continuata sostituzione esterna, tra riconoscimento della sovranità del governo e delle istituzioni afgane e soffocamento della loro autonomia, tra piani di sviluppo e obiettivi militari, tra interessi dell'Afghanistan e interessi della Nato.

2. Un sintetico documento di analisi della situazione in Afghanistan e di proposta è stato diffuso l'8 novembre scorso dalle Ong del Forum Solint che hanno voluto esprimersi in proposito anche in vista del dibattito sul rifinanziamento della missione militare (v. in www.intersos.org "*L'urgenza di decisioni politiche non più rinviabili*"). Questa ulteriore riflessione intende riprendere e rafforzare alcuni punti, nell'imminenza del dibattito parlamentare.

3. La necessità di un ripensamento e un cambiamento della strategia da parte italiana ed europea è reale e urgente. Ripensamento che dovrà, quasi certamente, mettere in discussione decisioni prese solo un anno fa, nel febbraio 2006, dalla Conferenza di Londra che ha varato l'"Afghanistan Compact". Occorrerà in definitiva rispondere con la massima chiarezza alla domanda "che ci stiamo a fare in Afghanistan?" Domanda a cui nessun Governo italiano e nessuna forza politica ha dato risposta dal 2003 in poi, da quando Isaf si è trasformata in Nato e ha stabilito sinergie con Enduring Freedom, senza alcun dibattito e alcuna valutazione delle conseguenze per la politica complessiva in e verso l'Afghanistan e a livello regionale. I tempi sono purtroppo stretti per potere approfondire nel dovuto modo, tra le forze politiche italiane ma soprattutto con l'Ue e la Nato, una simile questione prima del voto sul rifinanziamento della missione. Questo sarà comunque approvato, dato anche il sostegno convinto di parte dell'opposizione. Sarà quindi necessario, a nostro avviso, che tale voto venga accompagnato da una mozione, vincolante e verificabile tra sei mesi, che impegni il Governo ad esigere in sede europea e in sede Nato i necessari chiarimenti per dare finalmente risposta alla domanda sui precisi scopi e finalità della missione, sulla sua collocazione nella strategia più generale e prioritaria del sostegno all'Afghanistan e al suo processo di consolidamento istituzionale e di sviluppo, sulle conseguenti e coerenti scelte politiche e azioni, anche militari, ma non solo, da mettere in atto. Senza chiarezza condivisa si rischia di procedere per inerzia, fedeli ad un'Alleanza che sa difendere bene i propri interessi ma male ha difeso, almeno finora, quelli dell'Afghanistan. In mancanza di chiarezza condivisa si potrà anche rinunciare alla partecipazione all'Isaf, senza per questo essere accusati di infedeltà all'Alleanza. Molto dipenderà anche dal Governo italiano: se in questi anni i Governi sono stati distratti e disattenti, prendendo per oro ciò che veniva fatto luccicare nelle strategie e

decisioni relative all'Afghanistan, il 2007 dovrà invece rappresentare l'anno dell'approfondimento e della chiarezza. Ne va della dignità e della coerenza politica del nostro paese, oltre che della più ampia sicurezza globale che non può essere governata dalle armi ma dalla politica.

4. La politica dovrà infatti riprendere il ruolo prioritario. L'annunciata conferenza internazionale sull'Afghanistan potrà essere l'occasione per individuare un nuovo percorso che, partendo dalla situazione afgana e dal piano strategico ed operativo per farvi fronte nel riconoscimento e rafforzamento della sovranità dello Stato e delle sue istituzioni, veda coinvolti anche i paesi dell'area in una visione geostrategica dei problemi e delle soluzioni da proporre. E senza l'impegno dell'Unione europea e l'egida delle Nazioni Unite tale coinvolgimento difficilmente potrà essere ottenuto.

5. L'azione di aiuto, assistenza e cooperazione andrebbe comunque rafforzata, da subito, segnando una netta distinzione e separazione tra cooperazione civile e azione militare. Distinzione non significa contrapposizione. La chiarezza sulla diversità dei compiti, ruoli e attività è stata la condizione che ha permesso, in altri contesti di crisi, forme di interlocuzione e talvolta di positiva collaborazione tra componente civile e componente militare, per una migliore tutela delle popolazioni e per un più sicuro avvio della ricostruzione sociale, fisica e politica. Garantendo questa chiara distinzione, riconoscibile da tutti, le Ong del Forum Solint ritengono che la cooperazione, sia governativa che non governativa, possa operare anche nella provincia di Herat. Non sussistono infatti maggiori difficoltà e insicurezza rispetto alle altre province occidentali e settentrionali del paese e alla stessa Kabul dove le Ong italiane hanno agito, in modo continuativo, per ben cinque anni. La presenza operativa a Herat, senza alcuna tutela armata, di Ong di altri paesi e del loro personale internazionale lo dimostra.

La cooperazione nelle province occidentali ed in particolare in quella di Herat non può però, a nostro avviso, essere vista disgiunta da quella realizzata dalle Ong italiane e dalla stessa Cooperazione italiana in altre province e a Kabul. Si tratta talvolta di una presenza che è riuscita a costruire rapporti di fiducia, con le comunità e le autorità locali, valorizzandole, a rispondere a reali bisogni, a rafforzare stabilità e sicurezza. Si tratta di un plusvalore italiano che non deve essere, a nostro avviso, sottovalutato; andrebbe anzi continuato e rafforzato, in una visione di insieme e non limitata alla sola provincia di Herat.

Occorre inoltre tenere presente che, proprio grazie alla relativa sicurezza nella provincia di Herat, una trentina tra Ong e organizzazioni internazionali vi stanno operando da tempo. Per le province vicine sarebbe insopportabile constatare una tale concentrazione di interventi rispetto al proprio vissuto di povertà e di "abbandono". Potrebbe essere immagi-

nata, per l'area occidentale, una priorità italiana che, partendo da Herat, copra interventi anche in alcune province più a nord, fino a quelle di Faryab e Mazar-i-Sharif, province dove le Ong italiane hanno lasciato il segno. Sarebbe un apprezzato segnale politico di attenzione alle popolazioni e di messa in pratica della distinzione degli obiettivi tra cooperazione e azione militare. Intervenire nella sola provincia di Herat rischierebbe inevitabilmente di fare apparire la cooperazione come funzionale e strumentale alla presenza militare italiana.

La collaborazione delle Ong con il team della Cooperazione italiana a Herat potrà realizzarsi, a beneficio reciproco, attraverso intese che rispettino la piena indipendenza ed autonomia della realtà non governativa. Si tratta, con quello dell'imparzialità, di

principi irrinunciabili per ogni organizzazione umanitaria.

6. Le Ong avranno presto un tavolo di confronto con il Ministero degli Esteri. A nostro avviso, è bene che tale tavolo, su una questione così delicata e complessa, sia aperto a tutti i principali soggetti istituzionali, negli Esteri ma anche nella Difesa, direttamente coinvolti nelle decisioni che dovranno essere prese. Occorre infatti tentare di giungere all'elaborazione di una piattaforma condivisa di strategia e di azione di cooperazione, nel rispetto delle reciproche autonomie, nei contesti di Herat e di altre province afgane.

Nota diffusa il 23 gennaio 2007

Febbraio 2007

(per le Ong del 'Forum Solint')

MAGGIOR PESO ALLA MISSIONE CIVILE E ALLA POLITICA

Le Ong del Forum Solint hanno salutato con favore i segnali politici volti a modificare la strategia finora adottata in Afghanistan e tendenti a prestare maggiore attenzione alla realtà socio-economica afgana, ai bisogni e aspettative delle popolazioni e delle istituzioni per una vita migliore, la ricostruzione e lo sviluppo. Molte sono state le promesse, pochi gli aiuti e le realizzazioni, grande quindi la delusione della gente che in alcune aree è tornata a contare sulla tutela di loschi potentati locali e degli stessi taliban. Nel decreto legge del governo questo cambiamento si è tradotto in una prima positiva previsione di stanziamenti per attività sociali e di ricostruzione, che rimangono purtroppo ancora molto insufficienti e troppo squilibrati rispetto alla componente militare.

Dietro alla definizione di "guerra al terrorismo" si nascondono, ad avviso del Forum Solint, finalità e obiettivi diversi, con diverse modalità di intervento da parte dei vari paesi che vi partecipano, compresa l'Italia. Esse hanno chiesto e chiedono nuovamente al Governo italiano maggiore trasparenza e linearità mostrando di saper assumere con coraggio e fino in fondo le scelte che si impongono con evidenza. Fare passare infatti una presenza militare che deve combattere il terrorismo come "operazione umanitaria" produce non solo confusione politica, strategica ed operativa ma anche danni irreparabili per la stessa azione umanitaria che perde così il suo significato vero e profondo. Esse hanno inoltre chiesto di esigere in sede Nato i necessari chiarimenti per dare finalmente risposta alla domanda sui precisi scopi della nuova fase dell'Isaf, sulla sua collocazione nella strategia più generale del sostegno all'Afghanistan e al processo di consolidamento istituzionale e di svi-

luppo, sulle iniziative da intraprendere nel contesto geopolitico regionale, sulle conseguenti e coerenti scelte politiche e operative da mettere in atto, anche militari se ritenute indispensabili, ma non solo e non in modo prioritario. Le Ong del Forum Solint, al di là del rifinanziamento della missione che per ovvie ragioni interne e internazionali non può che essere riconfermato, ritengono che il 2007 dovrà rappresentare per il Governo italiano l'anno dell'approfondimento, della chiarezza e della trasparenza. Ne va della dignità e della coerenza politica del nostro paese, oltre che della più ampia sicurezza globale che non può essere assicurata e governata dalle armi, troppo spesso con insensati e inefficaci automatismi di potenza, ma dall'azione politica.

La politica dovrà infatti riprendere il ruolo prioritario. L'annunciata conferenza internazionale sull'Afghanistan, se concordata a livello internazionale, potrà essere l'occasione per individuare un nuovo percorso che, partendo dalla realtà afgana e dal programma strategico ed operativo per sostenerla rafforzando la sovranità dello Stato e le sue istituzioni, veda coinvolti anche i paesi dell'area in una visione geostrategica dei problemi e delle soluzioni da proporre.

Per il Forum Solint l'azione di assistenza, ricostruzione e cooperazione va rafforzata, da subito, segnando una netta distinzione e separazione tra cooperazione civile e azione militare. Distinzione non significa necessariamente contrapposizione. La chiarezza sulla diversità dei compiti, ruoli e attività è la condizione indispensabile per potere individuare forme di interlocuzione e talvolta di collaborazione tra componenti civile e componente militare quando utile alle popolazioni, alla loro tutela e al loro sviluppo. Solo con

questa netta distinzione e chiarezza, le Ong italiane ritengono di potere operare anche nella provincia di Herat ove d'altronde non sussistono maggiori difficoltà e insicurezza rispetto a Kabul e alle altre province del paese dove esse stanno agendo da anni in modo continuativo.

La cooperazione nella provincia di Herat non può però essere concepita disgiuntamente da quella realizzata dalle Ong e dalla stessa Cooperazione italiana in altre province afgane. Si tratta di una presenza

diffusa che è riuscita a costruire rapporti di fiducia con le comunità e le autorità locali valorizzandole e rispondendo a reali bisogni delle popolazioni. Si tratta di un plusvalore italiano di umanità, di cooperazione e di partnership che non deve essere sottovalutato ma continuato, sostenuto e rafforzato in una visione di insieme che non può ridursi alla sola provincia di Herat.

Nota diffusa il 12 febbraio 2007

Marzo 2007

TRATTARE CON I TALIBAN

Daniele Mastrogiacomo è a casa. Complimenti a Emergency e a quanti si sono adoperati per la trattativa e per la liberazione. Rimane ora con forza l'interrogativo: trattare con i taliban anche per costruire la pace? La questione non è semplice e lo dimostrano le differenti reazioni espresse da analisti intelligenti e degni di stima. Si tratta comunque di una questione da approfondire legandola sia al contesto afgano che al nuovo e incerto contesto internazionale e distinguendo tra trattativa e partecipazione ad una conferenza internazionale come quella proposta dall'Italia: il dibattito le sovrappone spesso, mentre esiste una radicale differenza che non va confusa.

La questione afgana è a un punto critico. La soluzione militare appare ormai impossibile; la ricostruzione e il ben-essere della popolazione rimangono un auspicio che stenta a concretizzarsi; il consenso e le attese degli afgani sono stati traditi; la coltivazione dell'oppio e i proventi del narcotraffico sono al massimo livello e contribuiscono al rafforzamento dell'illegalità e della guerra.

Il contesto internazionale non è meno preoccupante. La legittimazione dell'operazione di peace keeping e di sostegno alle istituzioni afgane si è trasformata in progressiva legittimazione di "fatti compiuti" e, in definitiva, della guerra; le visioni dei paesi occidentali si stanno divaricando; il pensiero di una possibile sconfitta mette in crisi le scelte e le ambizioni della Nato; cresce al contempo il contrasto tra le visioni delle politiche governative e quelle delle società civili nei paesi occidentali. D'altro canto, il sistema delle relazioni internazionali ed in particolare quello multilaterale, con le sue regole e le sue liturgie identiche e immutabili da oltre cinquant'anni, sente anch'esso l'esigenza di individuare nuove strade per riuscire a governare la complessità globale. Diventa impellente escogitare nuovi e diversificati percorsi e nuove forme di gestione dei conflitti,

senza avere paura di uscire da schemi spesso inefficaci. Che occorra ormai trattare con i taliban può forse non piacere, data la loro ferocia, ma è ormai un'esigenza imposta dalla realtà della situazione afgana. Lo si sta già facendo a livello di territorio, ma non basta. Meglio trattare ora che farlo dopo essere stati sconfitti. La sconfitta non è certa, si dirà; ma non è certo nemmeno il contrario. Il punto centrale è "come trattare": e su questo punto non possono essere fatti errori.

Le vie sono molteplici. Tra la trattativa territoriale e l'auspicata conferenza internazionale vi è un'ampia gamma di modalità. La conferenza dovrebbe rappresentare l'ultima fase e il coinvolgimento in essa dei taliban potrebbe avvenire solo se fosse il governo afgano, quale legittima istituzione, a convocarli; altrimenti ne risulterebbe delegittimato. Ma anche un simile coinvolgimento dovrà essere il risultato di una trattativa avviata direttamente o tramite paesi intermediari ed in particolare quelli più vicini.

Quindi trattativa, trattativa, trattativa.

In fondo, è il risveglio della politica, la rinnovata presa di coscienza del primato di quell'azione di ascolto, di comprensione e di mediazione che è stata purtroppo sottovalutata, in Afghanistan come in altri contesti di crisi, per dare spazio solo all'azione "taumaturgica" quanto non risolutiva delle armi.

In questo contesto, le Ong si stanno preparando a rafforzare la loro presenza in Afghanistan. Quello dell'aiuto, della risposta ai bisogni della gente e della ricostruzione è l'approccio più convincente: esso stabilisce legami, fiducia, credibilità. Proprio ciò che è mancato nella strategia internazionale.

Nino Sergi, per il settimanale 'Vita', 21.03.07

Febbraio 2008
(Per le Ong di 'Link 2007')

L'URGENZA DI UNA DIVERSA STRATEGIA POLITICA E UN EFFICACE COORDINAMENTO DELL'AZIONE INTERNAZIONALE

DOCUMENTO PRESENTATO ALLE COMMISSIONI ESTERI E DIFESA DELLA CAMERA E DEL SENATO

Nel novembre 2006 INTERSOS e le Ong del Forum Solint si sono espresse sulla presenza italiana e internazionale in Afghanistan con un articolato documento che è stato reso pubblico ed inviato alle Commissioni Esteri e Difesa del Senato e della Camera. A più di un anno di distanza, riprendiamo quel documento, arricchendolo del contributo di analisi e proposta del coordinamento di Ong "LINK 2007". Pur rimanendo l'insieme dei contenuti valido e di attualità, il

documento è stato aggiornato, approfondito e ampliato in non pochi punti, al fine di garantirgli la massima corrispondenza con la realtà odierna dell'Afghanistan, così come da noi percepita anche attraverso il lavoro quotidiano dei nostri operatori e operatrici in diverse province del paese. Lo proponiamo come contributo al dibattito in corso e come pressante invito, ragionato e motivato, al cambiamento di rotta in Afghanistan, ora, prima che sia troppo tardi.

Gli interrogativi e le principali proposte del documento

- 1 - Esigenza di chiarezza sulla presenza internazionale in Afghanistan, che si è andata tacitamente modificando: perché continuare ad esserci? con quale mandato e quali obiettivi? quale strategia politica? quali modalità? quale uso della forza? quale comando e quali strumenti operativi?
- 2 - Urgenza di una nuova strategia condivisa e coordinata che, pur continuando a garantire la necessaria forza militare di stabilizzazione, affermi il primato dell'iniziativa politica e dell'azione di cooperazione civile per dare risposta ai bisogni e per la ricostruzione del paese
- 3 - Sicurezza, difesa e tutela degli individui, stato di diritto, fine dell'impunità
- 4 - Rafforzamento della società civile nelle sue espressioni organizzate, che hanno dato prova di sapere incidere sulla società e nella soluzione dei problemi
- 5 - Recupero politico e coinvolgimento di parte dei taliban
- 6 - Indispensabile distinzione tra la dimensione umanitaria e quella militare
- 7 - Adozione di strategie condivise a livello internazionale per contenere gli effetti devastanti della produzione dell'oppio
- 8 - Fine dell'operazione di guerra Enduring Freedom e piena unificazione dell'azione militare per ricondurla sotto l'egida dell'Onu e del governo afgano
- 9 - Consolidamento, formazione e ampliamento dell'esercito e della polizia nazionali, anche come vera alternativa alla permanenza prolungata delle forze straniere
- 10 - Necessità di una conferenza internazionale per adottare una "strategia di successo", con il coinvolgimento delle diverse identità afgane e dei paesi centro-asiatici.

Sono alcuni dei punti che vengono articolati nel documento. Una strada, quella che indichiamo, che deriva dalla realtà dell'Afghanistan come la conosciamo e viviamo insieme ai nostri partner afgani, difficile ma non impossibile, che richiede impegno, coerenza e intelligenza politica. Pronti a discuterne con chiunque intenda affrontare questa temi con serietà e senza pregiudizi.

1. Le operazioni militari in Afghanistan

1.1 Siamo nuovamente alla vigilia del voto parlamentare sulle missioni militari. In Afghanistan, la partecipazione italiana alle operazioni dell'Alleanza Atlantica continua senza che il Governo abbia ottenuto in sede Nato **le necessarie e chiare risposte alla domanda principale: che ci stiamo a fare?** E più in particolare: con quali obiettivi e quali criteri di valutazione, con quali strategie, quali regole operative (di ingaggio) comuni, quali strumenti e capacità di azione, per quanto tempo? E poi: l'azione delle forze armate della Nato, così come si è sviluppata, è la giusta risposta all'esigenza di stabilizzazione dell'Afghanistan? E inoltre: ha ancora senso, se mai lo abbia avuto, la guerra guerreggiata di Enduring Freedom, con propri comando e autonomia decisionale ma i cui errori e le cui scelte sbagliate e fallimentari ricadono poi su tutti?

1.2 **Anche se rifiutiamo decisamente che la guerra possa essere lo strumento per risolvere le controversie internazionali, riteniamo che in alcuni particolari contesti, a salvaguardia della vita e sicurezza di collettività in pericolo, la presenza militare sia necessaria.** Non di guerra si tratta, ma di imprescindibile impegno della comunità internazionale a tutela delle popolazioni o per la stabilizzazione e la pacificazione dopo un conflitto. Pensiamo alla scellerata decisione delle Nazioni Unite di ritirare il proprio contingente in Ruanda nel 1994, invece di potenziarlo. Pensiamo alla supplica delle organizzazioni umanitarie al Consiglio di Sicurezza nel 2003 perché fossero inviati adeguati contingenti militari in Congo a tutela dei gruppi etnici in pericolo. Pensiamo alla Bosnia abbandonata per anni alla violenza fraticida, dove ancora oggi il ritiro dei contingenti militari potrebbe significare, come in Kosovo, la ripresa delle ostilità. Pensiamo all'esigenza di una forza di tutela e interposizione in Darfur o in Ciad,

come ora in Libano e come sarebbe auspicabile in Palestina. E altri casi ancora.

Tale presenza militare non deve mai rappresentare, in ogni caso, lo strumento principale o, peggio ancora, l'unico strumento di intervento in quei particolari contesti. **Senza l'azione politica**, basata sul dialogo, sull'ascolto, sulla comprensione dei problemi e su conseguenti azioni per affrontarli e per risolverli, su coerenti decisioni condivise, **qualsiasi presenza militare diventa alla lunga inefficace, inopportuna e dannosa**.

1.3 **L'operazione Isaf** (International Security Assistance Force) in Afghanistan non è nata come azione di guerra. A Bonn, alla fine del 2001, erano presenti tutti: i rappresentanti delle varie comunità tribali afgane, le Nazioni Unite e molti altri paesi ed organizzazioni internazionali. È stata un'iniziativa sotto l'egida dell'Onu, multilaterale, che ha prodotto decisioni concordate e legittime. Compresa quella dell'invio di una forza multinazionale in Afghanistan **per garantire la sicurezza alle nuove istituzioni transitorie che stavano assumendo il difficile compito di governare il paese**. Anche se funzionale alla strategia americana, l'operazione Isaf non aveva il compito di combattere qualcuno, ma di permettere l'avvio della nuova fase politica. Due le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: la n. 1386 del 20 dicembre 2001 che autorizza la missione sotto il cap.VII della Carta Onu e la n. 1510 del 13 ottobre 2003 che ne ha esteso il mandato.

1.4 Se c'è stato un limite, esso può essere identificato nell'incapacità o la non volontà di assicurare una presenza militare più ampia, non limitata alla sola area di Kabul ma diffusa da subito su tutto il territorio per assicurarne la sicurezza e garantire pace e protezione alle popolazioni. Le province, schiacciate dalla prepotenza dei *warlords* o insidiate dall'influenza talebana, avevano infatti bisogno, in quella fase delicata, di una **significativa presenza esterna protettiva per garantire la sicurezza e permettere il cambiamento**. Non si è avuto il coraggio di farlo. È mancata soprattutto la volontà del governo americano che voleva riservarsi una piena libertà di azione sul territorio, senza vincoli e mediazioni degli alleati. Mancanza che non è stata senza conseguenze. Si è data priorità all'operazione di guerra *Enduring Freedom*, la guerra "ai terroristi", rispetto all'operazione di tutela e sicurezza Isaf, lasciando così sul territorio mano libera al dilagare di poteri mafiosi, del malaffare, della coltura dell'oppio, favorendo in alcune regioni il ritorno e la "tutela" dei taliban.

1.5 **I militari di Enduring Freedom**, proiettati contro Bin Laden e i capi taliban, hanno agito duramente, con regole operative molto "robuste". Bombardando di continuo e senza nemmeno chiedere autorizzazioni al Governo afgano, hanno **troppo spesso e senza scrupoli colpito civili innocenti**, in particolare nelle province centro e sud orientali. Le stesse

perlustrazioni nei villaggi sono brutali. In questo modo *Enduring Freedom* ha gettato interi villaggi nelle mani dei taliban e destabilizzato l'autorità di Karzai e delle Amministrazioni provinciali. Non ha importanza che il piano sia in teoria diverso: i militari americani colpiscono i taliban (spesso solo presunti) nei villaggi, successivamente la polizia afgana interviene a bonificare la zona, infine l'amministrazione civile pianifica gli interventi che servono agli abitanti e alla comunità (scuole, pozzi, ecc). La realtà è stata ed è purtroppo tragicamente diversa. I poliziotti, mal equipaggiati ed addestrati, guadagnano meno di cento dollari al mese: il saccheggio dei villaggi diventa l'occasione per arrotondare il salario. E dopo di loro non arriva alcuna amministrazione civile a provvedere alle opere necessarie al villaggio. Tornano invece i taliban, forti come prima, che a loro volta incutono terrore uccidendo insegnanti, chiudendo scuole e imponendo le loro ossessioni.

1.6 Quando nel 2003 Isaf passa sotto il comando Nato e, sempre su mandato delle Nazioni Unite, inizia finalmente ad operare nelle province del nord per poi estendersi a quelle occidentali, la situazione è ormai compromessa. **La sovrapposizione tra Enduring Freedom e Isaf/Nato è stata inevitabile**. Come inevitabile è stata la confusione tra le due operazioni agli occhi degli afgani. Sovrapposizione e confusione che si è presentata in seguito ancora più accentuata nelle province meridionali e in quelle orientali.

1.7 Due anni fa, nel giugno 2006, le Ong sottolineavano che il problema su cui doveva essere posta l'attenzione dell'Italia non doveva prioritariamente essere il ritiro dall'operazione Isaf/Nato, nonostante la confusione evidenziata, ma la verifica della fedeltà al suo mandato e la messa in atto di modalità efficaci perché la presenza multinazionale di "stabilizzazione e sicurezza" rimanesse tale, sia nelle sue regole operative che nel vissuto degli afgani. Chiedevamo che **il Governo italiano provvedesse in sede Nato ad un'attenta valutazione della situazione, dei risultati e degli insuccessi rispetto agli obiettivi stabiliti, portando estrema chiarezza sulle reali finalità della presenza militare** "a supporto e rafforzamento delle istituzioni afgane centrali e periferiche", sugli obiettivi generali e per provincia, sugli strumenti e mezzi da impiegare, sulle modalità operative, sui sistemi di comando e di guida politica della missione, sulle strategie da adottare. Verificasse quindi se continuavano a sussistere le condizioni per rimanere nel solco del mandato ricevuto: quello di sostenere le istituzioni afgane e la loro azione a livello centrale e provinciale garantendo, con presenze e mezzi adeguati, la sicurezza del territorio e delle popolazioni.

1.8 **La fine della presenza militare non sarebbe infatti senza conseguenze. Non significherebbe la fine della violenza, come tutti auspicchiamo**. Non creerebbe una situazione migliore. Sarebbe l'avvio di scontri tra prepotenze tribali rappresentate

da signori della guerra, sempre più forti e armati, pronti ad agire per conquistarsi maggiori spazi di potere e di malaffare. O sarebbe il ritorno, altrettanto feroce e oscuro, dei taliban con le loro ossessioni e pubbliche atrocità. Anche se la situazione in Afghanistan è carica di problemi, di errori gravi e ripetuti, di visione politica povera se non semplicemente assente, le popolazioni afgane, che sono la nostra priorità, non ne trarrebbero immediato giovamento. Di questo dobbiamo essere certi. E questo dovrebbe, a nostro avviso, guidare le valutazioni e le scelte politiche. Per sapere cosa potrebbe significare la partenza immediata delle truppe straniere basti ricordare che dopo la ritirata sovietica nell'89 più di sei milioni di afgani si sono rifugiati in Pakistan e in Iran e, tra il '92 e il '94, per la conquista di Kabul furono uccise circa 50 mila persone riducendo in macerie la città e provocando un altro milione di sfollati interni e il conseguente arrivo "salvifico" dei taliban.

1.9 Rimane comunque il fatto che, a sei anni dalla fine della guerra, **incominciano ad apparire le prime avvisaglie di una possibile sconfitta delle truppe Nato**, come quella subita dai Sovietici nell'89 o, prima ancora, dai Britannici nell'800 e agli inizi del '900.

Ancora una volta, è stato dimostrato che è più facile fare una guerra (sempre più con bombardamenti aerei per non subire danni e vittime) che non gestire il momento più delicato e difficile, quello del dopo guerra. La Comunità internazionale dimostra, troppo spesso, di non avere alcuna strategia o idea precisa in merito, ma di procedere per tentativi per lo più carenti se non errati. **È la mancanza di capacità politica che, con regolarità, si manifesta nella gestione delle crisi e delle situazioni di post-conflitto.** Non si tratta di scaricare responsabilità sul solo Governo americano: anche i paesi alleati, l'Europa, l'Italia sono altrettanto responsabili per non avere osato avviare un confronto politico, anche duro, durissimo se necessario, di fronte ai palesi errori che si andavano commettendo con lampante evidenza e che venivano ammessi solo quando divenuti ormai irrimediabili. In Iraq, certo, ma anche in Afghanistan. Si è preferito il silenzio o il mugugno, accodandosi "per ragioni di alleanza" e accettando, quando non coprendo, le idiozie, le scelte sbagliate ma testardamente confermate, perfino gli orrori (meritoriamente evidenziati dai media). Sciagurata alleanza quella che rimane cieca e assecondante. In Afghanistan c'è ancora qualche possibilità di porvi rimedio, ma va cercata e attuata subito.

1.10 Procedere ora in Afghanistan solo per dovere di alleanza, magari aumentando gli effettivi come richiesto dall'Amministrazione americana, in una escalation militare "di contrattacco" che potrebbe non avere limiti prevedibili, piuttosto che nella realizzazione di una nuova progettualità politica ampiamente multilaterale, chiara negli obiettivi e partecipata, condivisa dagli afgani e realizzata coinvolgendoli e responsabilizzandoli, dotata dei mezzi necessari e adeguati alla

difficilissima realtà, potrebbe portare ad una dolorosa e catastrofica fine. A pagarne le conseguenze sarebbe, ancora una volta e prima di tutti, la popolazione afgana.

2. Gli errori e l'attuale situazione

2.1 La lotta al terrorismo in Afghanistan ha avuto, in un primo momento, una visione e strategia politica parallela a quella militare ma, invece di essere perseguita con decisione, è stata purtroppo dimenticata o comunque gestita male od in modo gravemente insufficiente. Con la fine della guerra, era comune la convinzione che, per avere successo, **la lotta al terrorismo doveva al contempo fornire ingenti aiuti immediati, assicurare sicurezza e pace, garantire un minimo di benessere e l'avvio della ricostruzione.** Si doveva cioè dare un segnale di vero cambiamento, tangibile e positivo, assicurando così credibilità alle nuove istituzioni democratiche e impedendo ogni occasione di "richiamo" da parte dei taliban.

L'azione è stata concentrata invece sulla caccia a Bin Laden, al mullah Omar e ai loro complici (facendo l'errore di chiamare guerra, attuandola con decisione, un'operazione finalizzata a cercare, trovare e rendere inoffensivi terroristi in gran parte mescolati alla gente) e sulla tutela del governo centrale. Si è così ignorato quasi completamente il territorio afgano e le sue esigenze di sicurezza, di cambiamento e di ricostruzione. Con grande ritardo le forze Isaf/Nato si sono dispiegate al nord, all'ovest e – dopo ben cinque anni – al sud e ultimamente all'est, ma la scarsa presenza militare sul territorio **ha impedito che fosse assicurata in modo pieno e permanente la sicurezza di cui tutti sentivano la necessità** e di cui la ricostruzione aveva bisogno. Non vi è stato controllo del territorio, nelle campagne, sulle vie di comunicazione, nelle grandi città. Le prepotenze tribali, i loro piccoli ma feroci dittatori e i taliban sono stati lasciati liberi di riorganizzarsi. Questi ultimi, in particolare, hanno riempito negli anni il vuoto politico e militare, captando e assecondando il senso di frustrazione della gente nelle aree più difficili.

2.2 **Tutte le più importanti promesse sono rimaste deluse:** costruire la democrazia, dare segnali di cambiamento con migliori condizioni di vita e sicurezza, ricostruire il paese garantendo innanzitutto i servizi essenziali, avviare lo sviluppo. Le città sono sovrappopolate, il lavoro rimane scarso per milioni di profughi che vi hanno fatto ritorno, poche o nulle le opportunità per i giovani in un paese con il 45% della popolazione sotto i 18 anni, per nulla sostenuta l'azione positiva ed efficace della società civile. L'inutile e sbagliata guerra in Iraq (ma anche la crisi con l'Iran, il Medio Oriente) ha sottratto all'Afghanistan risorse, denaro, attenzione, impegno e militari. E la distratta attenzione americana ha comportato altrettanta distratta attenzione degli altri paesi. È mancata così una seria strategia, con conseguente iniziativa politica, sia da parte delle leadership occidentali che di quella afgana.

2.3 Eppure, già nel gennaio 2002, la Conferenza internazionale di Tokyo sulla “Ricostruzione e l’Assistenza all’Afghanistan” aveva evidenziato necessità per 5 miliardi di dollari per i primi trenta mesi e 15 miliardi per il decennio. L’allora presidente della Banca Mondiale, Wolfensohn, affermava: “È imperativo che le Autorità afgane e la comunità internazionale mostrino rapidi e tangibili benefici al popolo afgano. La lotta contro la povertà è centrale per il rafforzamento della pace e la stabilità. Il popolo afgano ha bisogno del nostro aiuto immediato”. **Non avere ricostruito con rapidità quanto distrutto dai taliban e dalla guerra è stato un gravissimo errore politico** della comunità internazionale. Ancora oggi, meno del 25% della popolazione accede all’acqua potabile e molte canalizzazioni continuano a rimanere distrutte o danneggiate; il 10% degli afgani beneficia dell’energia elettrica e a Kabul solo un terzo dei suoi tre milioni di abitanti e per poche ore al giorno. Rimangono da ricostruire scuole, centri professionali, case, ospedali, strade. Venti anni di conflitti avevano distrutto ogni istituzione governativa e sociale, ma le somme impiegate per gli aiuti e la ricostruzione corrispondono appena ad una ventesima parte di quelli allocati all’Iraq dopo la guerra. Alle promesse mancate, si deve aggiungere lo s coordinamento degli aiuti che hanno visto ogni paese andare per proprio conto, l’incapacità dell’Onu (Unama, la missione civile delle Nazioni Unite, è molto criticata per la mancanza di coordinamento e il diffuso sistema di corruzione nella ricostruzione) e dell’UE di individuare una strategia e un programma di interventi comune, l’esagerata presenza e parcellizzazione delle Agenzie e del personale internazionali a detrimento delle capacità afgane e dei finanziamenti effettivi per la ricostruzione.

2.4 **Anche le responsabilità afgane sono immense.** La corruzione è talmente diffusa, il governo così latente e il divario tra ricchi e poveri così ampio che Karzai ha perso il sostegno dell’opinione pubblica. Ben poche delle sue promesse si sono realizzate e i suoi compromessi sono male tollerati. Le inchieste sugli scandali del governo sono insabbiate; l’economia è nelle mani di mafia e narcotraffico; la corruzione dei giudici impedisce la giustizia; i vertici della polizia e i governatori corrotti restano al loro posto. È necessario quindi **distinguere con grande attenzione** ‘terrorismo’, probabilmente molto limitato, ‘banditismo’, diffuso in ogni situazione di instabilità, e ‘opposizione motivata’ a questo stato di cose. Fare di ogni erba un fascio, semplificando troppo, significa non volere leggere la realtà dell’Afghanistan, con l’inevitabile rischio di aggravarne i problemi piuttosto che risolverli.

2.5 Occorre comunque tenere presente che, partendo dal livello di grande sfacelo causato da decenni di guerra e dal regime dei taliban, **quanto realizzato in Afghanistan – anche se non corrisponde alle aspettative – non va assolutamente sottovalutato.** Scuole e le università sono state riaperte, le ragazze – pur

nei limiti imposti dalla tradizione – possono frequentare i vari cicli scolastici fino a quello universitario, i libri circolano, le istituzioni sono state ricostituite attraverso il voto popolare che, anche se in modo incompiuto e lacunoso, ha cercato di circoscrivere i poteri e ha permesso una pluralità di voci, comprese quel 28% di donne elette al Parlamento, anche la giustizia sta riprendendo il suo corso... Tutto questo grazie all’aiuto internazionale e all’impegno di afgane e afgani che credono nel proprio futuro e nella possibilità di realizzarlo, che sono pronti ad affrontare minacce e gravi rischi e che vanno quindi sostenuti, appoggiati e difesi. È necessario tenere sempre presenti, riconoscendole entrambe, le due facce della medaglia della realtà afgana.

2.6 È mancata infine una strategia politica anche nel rapporto americano e occidentale con il **Pakistan**. Frequenti sono gli scontri tra Karzai e Musharraf, mentre ambigua e ambivalente continua a rimanere la posizione pakistana, in particolare in presenza delle attuali gravi difficoltà interne. Eppure è lì, tra Afghanistan e Pakistan che prospera il jihadismo globale e trova forza, continuando a crescere, il fondamentalismo islamico che minaccia Afghanistan, Pakistan, i paesi dell’Asia centrale e il Medio Oriente.

3. La questione dell’oppio

1.1 I taliban sono da tempo ritornati nelle province del sud e l’insicurezza e la paura si sono propagate. A Kandahar i lavori infrastrutturali sono stati interrotti dalle imprese che hanno preferito ritirarsi; gli stranieri occidentali delle organizzazioni umanitarie hanno dovuto lasciare l’area, divenuta pericolosa. I taliban sono in mezzo alla gente e con essa si confondono; affiggono proclami che invitano ad uccidere chi lavora per il governo o gli stranieri. Erano sì fuggiti, ma non erano stati sconfitti. Lo si sapeva, ma è stata comunque ridotta progressivamente la presenza militare nell’area. **I taliban hanno saputo approfittare degli errori e delle incertezze e debolezze della presenza internazionale** per riorganizzarsi e rafforzarsi: hanno avuto sei anni per farlo.

Se la presenza militare americana nella provincia di Kandahar aveva da un lato ripristinato il potere locale, l’energia elettrica, le possibilità di lavoro nei progetti di ricostruzione, dall’altro aveva lasciato agire i trafficanti di droga e i potentati locali. È prosperata così la coltivazione del papavero che ha significato lavoro e reddito per migliaia di persone e traffici enormemente redditizi. L’arrivo dell’Isaf/Nato nelle province del Sud ha dato avvio, anche se in modo incerto, alla lotta contro la droga e la coltivazione del papavero. Ciò ha significato, per migliaia di persone, la perdita di un reddito regolare, anche se spesso pagato “in natura” con parte della stessa produzione. L’effetto è stato anche il rafforzamento dei taliban, visti come alleati – anche quando non desiderati – per riuscire a riappropriarsi della coltura dell’oppio e, con essa, della propria fonte di sussistenza.

Se la gente di Kandahar avesse lavoro e possibilità di reddito, se la ricostruzione ripartisse e contribuisse a questo scopo, se fosse garantita l'erogazione dell'energia elettrica, se i contingenti della Nato riuscissero a premere per la rimozione delle amministrazioni corrotte, se riuscissero a controllare la frontiera con il Pakistan garantendo maggiore sicurezza ... allora la gente non cercherebbe la propria tutela nei taliban. Lo stesso discorso può essere fatto anche per le altre cinque province meridionali dove la Nato ha preso il posto di *Enduring Freedom* incontrando non poche difficoltà.

3.2 Kandahar e Helmand sono le due province con la maggiore produzione di oppio di tutto l'Afghanistan, dove **i contadini coltivano il papavero per sopravvivere**. Dal 2005 i taliban hanno stretto alleanza contro il governo, con ogni probabilità riuscendo a coinvolgere nel traffico della droga parte delle stesse autorità locali governative. Altre province, altri contadini, altri trafficanti e altre autorità locali sono ormai dominate da questa fonte di reddito e di profitto. L'Afghanistan produce il 90% dell'oppio mondiale, ma **non esiste una strategia chiara, comune e condivisa**, sia a livello afgano che internazionale, su come affrontare il problema. Sembra assurdo, dopo ormai sei anni, ma è così.

3.3 **Da un lato, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, Unodc, considera inevitabile l'abbandono delle coltivazioni**, pur riconoscendo che ben 2,9 milioni di afgani, il 12,6% della popolazione, vivono dell'economia dell'oppio. Riconosce inoltre che solo l'1,9% dei coltivatori non ha riscontrato problemi una volta abbandonata la coltura del papavero a seguito delle distruzioni delle coltivazioni, mentre il restante 98,1% non riesce più a mantenere la famiglia, ad avere prestiti e si trova costretto a trasferirsi in altre zone per riprendere la coltivazione della droga. L'Unodc afferma giustamente che il problema non è militare ma sociale e propone un significativo ed immediato rafforzamento degli aiuti per lo sviluppo, considerando che il rientro nella legalità possa avvenire solo con un processo di crescita alternativo alla ricchezza dell'oppio e di miglioramento delle condizioni di vita e di benessere.

3.4 **Dall'altro lato, esperti e politici** suggeriscono di non ripetere esperienze come quella colombiana e **propongono l'acquisto delle migliaia di tonnellate di oppio** per essere usate dalla medicina, data la carenza di morfina per la terapia antidolore, specie il dolore cronico, ancora non sufficientemente sviluppata. In questo modo si continuerebbe a garantire lavoro e reddito alla gente pur combattendo i trafficanti in modo efficace. Si tratta di una proposta che andrebbe presa in seria considerazione, studiata, valutata e adottata senza ulteriori indugi se risultasse minimamente percorribile. La produzione è giunta nel 2006 a 6100 tonnellate (4.600 t. nel 1999, calo a 200 t. nel

2001; ripresa a 4.100 t. nel 2005). Si tratta di 6.100.000 kg che, a 110 \$ al kg, prezzo garantito dai narcotrafficienti, rappresenterebbero un costo complessivo di 671 milioni di dollari. Un costo inferiore al finanziamento di 700 milioni di dollari approvati nello stesso anno dal Senato Usa per "combattere la massiccia produzione afgana d'oppio".

3.5 Sta di fatto che la mancanza di una strategia comune e di coerenti e decise azioni contro il narcotraffico, senza però negare alle popolazioni la possibilità di sussistenza, stanno favorendo i narcotrafficienti che, grazie agli inesauribili profitti, assumono sempre più potere, corrompendo le pubbliche amministrazioni e favorendo l'alleanza con le forze talebane, finanziandole e sostenendole in funzione antigovernativa per garantirsi la continuità e il rafforzamento della loro condizione di potere.

4. Sicurezza e strategia militare

4.1 La situazione della sicurezza sta rapidamente peggiorando. Anche se Afghanistan e Iraq rappresentano due situazioni totalmente diverse, ci sono ormai evidenti segnali di progressiva irachizzazione del contesto afgano, con la crescente insicurezza e la tipologia degli atti terroristici vista in Iraq negli anni passati: esplosioni quotidiane, ricorso crescente agli attentati suicidi, ampio uso di armi artigianali e fortemente esplosive, impiego di sequestri, mediatizzazione di uccisioni di collaborazionisti. L'insicurezza è cresciuta in modo preoccupante anche a Kabul negli ultimi due anni. La strada Kabul-Jalalabd è colpita più volte al mese e a sud ed est è guerra aperta. Le grandi speranze suscitate dalla sconfitta del regime talebano si stanno spegnendo rapidamente e cresce in parte della popolazione la percezione degli stranieri come invasori.

4.2 Non si vede alcuna strategia e pianificazione politica capace di guidare un paese come l'Afghanistan che rischia nuovamente di disintegrarsi con la guerra, la corruzione, il narcotraffico. La Nato non riesce ad avere dagli alleati i rinforzi che sarebbero necessari. Ogni contingente Nato ha una sua strategia: gli inglesi sono per l'offensiva, ma aperta a forme di trattativa, gli olandesi per una strategia difensiva, gli italiani per isolarsi nella propria area nascondendo la propria azione dietro le apparenze della ricostruzione, i tedeschi rimangono nelle aree più sicure del nord ecc. Diverse per ogni contingente sono anche le regole operative, quelle comunemente chiamate "di ingaggio", rendendo arduo l'esercizio del comando. **La Nato appare essere così una coalizione di indecisi, mentre i taliban si rafforzano e diventano ogni giorno più aggressivi**. Gli americani hanno cercato di ridurre la loro presenza militare contando sull'ampliamento e sulla maggiore "robustezza" delle forze Nato. Finora però nessun paese ha mostrato disponibilità di ulteriori truppe, specie se da impegnare direttamente in azioni di guerra.

4.3 Le forze armate americane e quelle Nato sono ormai sempre più chiamate a confrontarsi con le conseguenze delle loro stesse azioni: **con i civili innocenti che continuano a subire gravi e ripetuti “effetti collaterali” che producono morte**, e con i rivoltosi che reagiscono a ciò che viene percepito come ingiustizia. La gran parte della gente si oppone ai taliban, ai trafficanti, ai signori della guerra e ha visto di buon occhio l'arrivo delle truppe straniere. Se questo vale ancora in alcune aree, certamente non vale più in quelle regioni dove **gli errori della presenza militare sono stati troppi e prolungati**, dove tale presenza si è fatta detestare.

La Nato ha assunto nelle province meridionali e orientali, anche se in modo subdolo, il compito di *Enduring Freedom*, la guerra contro il terrorismo. Proprio nel momento in cui **l'Afghanistan non è più il focolaio del terrorismo globale ma un paese dove qualcuno cerca di abbattere un regime ritenuto incapace e corrotto, sorretto dagli stranieri**. Qualcuno forse peggiore delle attuali massime autorità, ma che presumibilmente non ha nulla da spartire con il terrorismo.

4.4 I ministri della Difesa della Nato hanno approvato il 28 settembre 2006 a Portorose, Slovenia, la quarta fase della missione Isaf con la decisione dell'allargamento operativo alle province orientali al confine con il Pakistan e, di conseguenza, l'assunzione della piena responsabilità della sicurezza dell'intero territorio afgano. 11.250 mila militari americani di *Enduring freedom* sono passati così sotto comando Isaf/Nato che, nel febbraio 2007, è stato assunto dal generale americano Dan McNeil. **È stato il compimento della fusione delle due operazioni e la conferma definitiva della loro confusione agli occhi degli afgani e dei paesi dell'area** (pur rimanendo ancora un nucleo di *Enduring Freedom* composto da circa 8.000 militari americani).

Sotto il comando della Nato vi sono attualmente 43.250 militari, compresi alcuni elementi nazionali di supporto, di 40 paesi diversi, che operano in 25 PRT. I paesi numericamente più presenti sono: USA, Gran Bretagna, Germania, Olanda, Italia (circa 2.400), Canada, Francia, Romania, Spagna, Turchia. Si tratta della più grande presenza terrestre Nato al di fuori dell'Europa.

Il problema, sottolineato ormai da molti analisti, è la contraddizione in cui Isaf/Nato è venuta a trovarsi, dovendo essere al tempo stesso – almeno in alcune aree – missione di stabilizzazione e appoggio alle amministrazioni locali e “missione di guerra”, dovendo anche farsi carico della guerra ai talebani senza averne un mandato. Continuare a negare o ignorare la sovrapposizione tra Isaf/Nato e *Enduring Freedom*, magari considerando azioni di “ricognizione” i voli dei bombardieri o le infiltrazioni degli incursori e dei sabotatori, non aiuta certo all'identificazione di scelte condivise e di azioni efficaci. Efficaci, vale la pena di ricordarlo, non tanto per la “vittoria” della Nato o degli USA, ma per la pacificazione dell'Afghanistan.

5. Alla ricerca di una “success strategy”, nella chiarezza

5.1 La riunione informale dei ministri della Difesa della Nato a Vilnius, in Lituania (7-8 febbraio 2008) ha evidenziato le due grandi linee: quella del segretario della Nato, Scheffer, e del segretario alla Difesa americano, Gates, che chiedono rispettivamente più truppe e più truppe combattenti; e quella della maggioranza dei paesi alleati, tra cui l'Italia, che preferiscono presenza e regole d'ingaggio senza ulteriori impegni e rischi. Il ministro della Difesa Parisi ha ribadito la posizione italiana: necessità di ricondurre all'unità l'intervento militare, ponendo fine allo sdoppiamento delle due operazioni Isaf/Nato e *Enduring freedom* e migliorando il coordinamento delle operazioni per superare le disfunzioni emerse in passato; il rispetto del mandato Onu e una visione politica chiara degli obiettivi di medio-lungo periodo, fermo restando l'obiettivo primario di assistere il Paese affinché vengano raggiunte la stabilità, la democrazia e lo stato di diritto. Più in generale, nella visione del ministro, l'Italia intende “continuare a sostenere l'Afghanistan nella convinzione che una crescente attenzione debba essere rivolta alla ricostruzione civile ed ad una riflessione politica di ampio respiro”.

Riflessione prospettata già dal ministro degli Esteri D'Alema attraverso “la proposta di una conferenza internazionale che coinvolga tutti i paesi della regione e quelli a diverso titolo impegnati in Afghanistan, assieme alle organizzazioni internazionali, per promuoverne il consolidamento democratico e lo sviluppo sociale ed economico”.

5.2 **La visione militarista, che tende al rafforzamento della “guerra” ai taliban, a nostro avviso, è non solo errata ma rischia di condurre in un vicolo cieco** da cui sarà impossibile uscire senza danni gravi. La sconfitta dell'Unione Sovietica dovrebbe pur insegnare qualcosa. Sarebbe sufficiente osservare quanto successo in Iraq e il progressivo recupero e rafforzamento dei taliban in Afghanistan. Se in Iraq ci sono stati progressi significativi non è certo dovuto alla rafforzata presenza militare, ma al coinvolgimento e convincimento delle principali tribù e comunità, che erano state poste ai margini, se non discriminate, in particolare sunnite. Sono stati quindi la correzione delle scelte e della strategia e il rafforzamento dell'azione politica a fare migliorare la situazione e a far sentire sempre più isolato l'estremismo e il terrorismo.

È indispensabile e urgente procedere in modo analogo anche in Afghanistan, subito, prima che sia troppo tardi, con uno sforzo intenso e coordinato, un rinnovato impegno e una nuova e convinta strategia multilaterale per ridare credibilità alle istituzioni afgane e alla presenza internazionale. **Più che pensare a un'exit strategy, come qualche forza politica continua a**

proporre, occorre definire e decidere, nel poco tempo che ancora rimane, una “success strategy”.

Success strategy che, a nostro avviso, deve tradursi in una strategia condivisa e seguita da immediate azioni coerenti ed efficaci, capace di unificare le due dimensioni, quella politica e quella militare, rendendo quest’ultima subalterna alla prima. La visione militarista non può più, nell’Afghanistan di oggi, procedere da sola, ma deve seguire scrupolosamente una ripensata e diversa visione politica.

5.3 Si tratta innanzitutto di **mettere a punto un programma che comprenda:** aiuti efficaci ai civili assicurando acqua, elettricità, cure mediche ed educazione, la tutela dei più deboli, la sicurezza e protezione dei civili, il risarcimento delle vittime e dei danni “collaterali”, il rispetto dei diritti umani, il supporto alle istituzioni accompagnato da una visibile lotta alla corruzione e all’impunità, la ricostruzione del paese nei settori sociali, produttivi e infrastrutturali, la valorizzazione delle capacità e risorse afgane, l’ampliamento, formazione e responsabilizzazione delle forze di polizia e delle forze armate afgane anche al fine di poter mettere fine alla presenza armata internazionale. La popolazione deve poter vedere un reale cambiamento e deve poterlo apprezzare per tornare a credere nella presenza internazionale come in una presenza di reale aiuto.

Occorrerebbe cioè un ribaltamento della strategia e dell’azione internazionale che dia **priorità ai bisogni delle popolazioni e alla ricostruzione rispetto all’ampliamento dell’azione di guerra come invece qualcuno propone.** L’attuale **rapporto di 10 a 90 tra spese civili e spese militari** non è capito né quindi accettato dalla popolazione afgana. Già nel 2008 tale rapporto dovrebbe **raggiungere una proporzione di 50 a 50.** Stranamente, la politica rimane titubante di fronte a queste decisioni che paiono ovvie e ineludibili. Anche il decreto legge n. 8 del 31 gennaio 2008, sul rifinanziamento delle missioni militari all’estero, ne è una desolante prova. Oltre ad essere confuso e pasticciato – intenzionalmente, a nostro avviso – inserisce nel capitolo «cooperazione allo sviluppo», diminuendone la consistenza, qualsiasi tipo di spesa che non sia strettamente militare, stanziando comunque risorse ben lontane dall’auspicabile rapporto di 50 a 50. È stato calcolato che basterebbe sospendere i bombardamenti (di cui abbiamo già sottolineato gli effetti perversi), spostando il loro costo sulla ricostruzione, per raggiungere questo rapporto di 50 a 50 senza l’aggiunta di un solo dollaro.

5.4 Il cambiamento di strategia necessita una nuova volontà ed un nuovo impegno internazionale, che non può essere limitato ai paesi dell’Alleanza Atlantica ormai inquinata, in Afghanistan, dalla confusione/identificazione tra l’operazione di guerra *Enduring Freedom* e la missione Isaf/Nato. Solo da **una nuova Conferenza internazionale sull’Afghanistan sotto l’egida dell’Onu**, che veda coinvolte le isti-

tuzioni e rappresentanze afgane e i paesi confinanti e centro-asiatici oltre a quelli occidentali, potrà uscire la nuova e condivisa volontà politica, la nuova strategia e il nuovo impegno per la ricostruzione, la sicurezza e il rafforzamento delle istituzioni rappresentative. Delegare alla sola Nato, cioè all’Alleanza militare occidentale, il compito di accompagnare il cammino dell’Afghanistan garantendone la sicurezza, è per l’Onu un segno di debolezza e per i paesi centro-asiatici qualcosa di inaccettabile.

L’Italia, membro temporaneo del Consiglio di Sicurezza, può nuovamente prendere l’iniziativa, sollecitando l’Unione Europea, insieme ad altri paesi europei, a assumere le proprie responsabilità in questa direzione senza più fuggire di fronte a problemi che sono inesorabilmente anche suoi e dei paesi membri nel loro insieme. Lo auspichiamo vivamente. **La necessaria discontinuità non passa infatti dal disimpegno o dal ritiro dell’uno o dell’altro contingente militare dall’Afghanistan, ma da una piena assunzione di responsabilità della Comunità internazionale**, compresa l’Italia e l’intera Unione Europea, **con un visibile rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite**, basata sulla chiarezza e condivisione degli obiettivi, della strategia, degli impegni politici e delle modalità operative per poterli raggiungere con successo.

5.5 **La società civile afgana si è espressa in questo senso** in una recente conferenza a cui hanno partecipato anche rappresentanti di “Afgana”, il coordinamento di varie e diversificate realtà della società civile italiana interessate all’Afghanistan (Ong, associazioni, organizzazioni sindacali, giornalisti e organi di informazione, docenti). Quella della società civile afgana è una realtà variegata, pluralista, molto presente sul territorio attraverso forme di associazione ed organizzazione impegnate per rispondere ai bisogni sociali, culturali, educativi, formativi, di tutela e protezione, ai bisogni di informazione, di partecipazione politica e di apertura e confronto con realtà analoghe dei paesi vicini e di quelli più lontani, come il nostro. Realtà il cui primo obiettivo è la pace e la riconciliazione; che sa e può incidere sulla società afgana. Realtà che è stata poco valorizzata in questi anni, pur avendo dimostrato di sapere essere presente, con efficacia, su tutto il territorio, cercando di far crescere negli afgani l’idea dello Stato e l’esigenza della legalità. La Comunità internazionale dovrà tenerne conto per il prossimo futuro: **la costruzione della pace in Afghanistan reggerà solo se basata su istituzioni autorevoli, rappresentative e su organizzazioni della società civile e del mondo produttivo credibili, forti, riconosciute e sostenute.**

5.6 **La nuova strategia dovrà comportare anche il recupero politico di parte dei taliban.** Sotto questo nome c’è una realtà plurale, diversificata e molto divisa. Non tutti sono terroristi, non tutti dimostrano la ferocia che in più occasioni abbiamo visto. Una buona parte potrebbe essere recuperata e inserita nel processo

di pacificazione e ricostruzione dell'Afghanistan. Non dobbiamo inoltre dimenticare che per buona parte della popolazione i taliban continuano a rappresentare un sicuro riferimento di quella **dimensione patriottica e religiosa** che rimane irrinunciabile, ma che non viene espressa in modo convincente dalle istituzioni governative ed è sottovalutata dalle istituzioni internazionali.

Trattare con i taliban è ormai un'esigenza imposta dalla realtà della situazione afgana. Lo si sta già facendo, segretamente, a livello di territorio (anche se in merito vi sono forti contrasti nei comandi militari), ottenendo alcuni risultati positivi. Ma non basta. Il coinvolgimento, l'ascolto, la trattativa e l'inclusione nel processo politico devono divenire, a nostro avviso, una parte rilevante della nuova strategia. È la via obbligata per arrivare alla stabilizzazione di intere aree e per rendere reale il cammino verso la pacificazione del paese. È certo meglio trattare ora che non farlo dopo essere stati sconfitti. La sconfitta non è certa, si dirà; ma non è certo nemmeno il contrario.

La trattativa potrà avere forme diverse: direttamente, tramite autorità tribali o religiose (malik e ulema) o paesi intermediari, con pazienza, con interlocutori credibili e con obiettivi graduali.

In fondo, è la rinnovata presa di coscienza del **primato della politica**, dell'azione di ascolto, di comprensione, di convincimento e di mediazione che è stata purtroppo sottovalutata, in Afghanistan come in altri contesti di crisi, per dare spazio spropositato all'azione "taumaturgica" delle armi che si è dimostrata non risolutiva.

5.7 Per il Governo italiano, la prossima occasione per esigere chiarezza sulla missione Isaf/Nato in Afghanistan e per proporre la nuova strategia politica entro cui inserire la presenza militare sarà il Summit di Bucarest, dal 2 al 4 aprile prossimo. Esso riunirà i 26 membri dell'Alleanza, gli Stati non-membri che hanno contribuito alle missioni in Afghanistan, l'ONU, l'UE, i paesi donatori, le Agenzie internazionali e lo stesso presidente Kharzai. Pur essendo alla vigilia delle elezioni, il Governo italiano **dovrà riuscire a parlare in modo autorevole**: potrà farlo solo esprimendo la propria posizione con la forza della più ampia maggioranza possibile delle forze politiche.

La chiarezza servirà anche al rafforzamento della Nato, se è anche questo l'obiettivo del Vertice. Esso passa infatti attraverso un confronto approfondito e franco e una rigorosa valutazione dell'operato dell'Alleanza atlantica. Altrimenti sarebbe per l'Italia opportunistica subalternità e rinuncia al proprio ruolo politico. Sull'Afghanistan, in particolare, dove abbiamo assunto responsabilità al più alto livello, non possiamo permettercelo.

6. I PRT e il problematico rapporto civile-militare

6.1 L'Italia partecipa all'operazione Isaf/Nato con circa 2400 militari (su Kabul e su Herat). È affidato all'Italia il coordinamento dei Prt (*Provincial Reconstruc-*

tion Team, squadre provinciali di ricostruzione) delle quattro province della regione ovest: Herat, a comando italiano; Farah, americano; Badghis, spagnolo; Ghor, lituano.

I Prt, con l'ambigua definizione di "squadre di ricostruzione" hanno in realtà il compito di "concorrere al processo di espansione della Nato in Afghanistan" (ministro Parisi). Stando a quanto affermato nei documenti ufficiali, i Prt sono una struttura operativa sotto il Comando Isaf/Nato con alcuni scopi primari:

- estendere l'influenza del governo centrale a livello provinciale;
- fornire assistenza alle strutture di sicurezza dell'amministrazione;
- fornire supporto all'addestramento dell'esercito e delle forze di polizia locali;
- fornire un ambiente sicuro per le organizzazioni umanitarie e le loro attività;
- facilitare lo scambio di informazioni e sostenere le campagne mediatiche;
- sviluppare progetti di ricostruzione identificati con le autorità locali.

Si tratta della realizzazione della strategia Nato volta a "conquistare i cuori e le menti" delle popolazioni attraverso attività umanitarie e di ricostruzione (quali la costruzione di scuole e ambulatori, la fornitura di materiale scolastico, la distribuzione di medicinali, la riparazione di un ponte ecc.) **a fianco delle attività militari.**

6.2 Sempre secondo i documenti ufficiali, il Prt è una struttura mista composta da unità militari e civili. La componente civile del Prt in verità non è necessariamente riferita alla sua composizione ma a quella parte di attività che va sotto il nome di cooperazione civile-militare. Si tratta dello sviluppo di una nuova strategia, pensata per i mutati teatri operativi della Nato nei nuovi contesti internazionali di crisi ed attuata tramite una nuova struttura di comando, la Cimic (Civil-Military Cooperation).

L'interazione tra le forze alleate e il contesto civile, governativo e non governativo, nel quale operano è considerata infatti cruciale **per il successo delle operazioni militari**. Queste hanno quindi l'esigenza di coordinare le attività con i governi nazionali e locali, con le Ong e le organizzazioni internazionali presenti nella stessa area. La struttura Cimic è "il coordinamento e la cooperazione, a sostegno della missione, tra il Comando Nato ai vari livelli e gli attori civili, inclusi la popolazione e le autorità locali, le organizzazioni nazionali e internazionali, le Ong".

6.3 Non è quindi la "componente civile" del Prt che svolge le attività di ricostruzione di ambulatori, scuole, ospedali, pozzi, sistemi idrici... , cosa di per sé già problematica dal punto di vista della fedeltà ai principi umanitari (indipendenza, imparzialità, neutralità, non discriminazione), ma sono gli stessi militari della struttura Cimic a farlo in rapporto con le Autorità civili locali e

utilizzando i propri mezzi logistici e di sicurezza, i propri mezzi armati. **Non è l'azione umanitaria che interessa, ma la strumentalizzazione di questa azione ai fini del successo della missione militare.** Anche se i militari impegnati in queste azioni dimostrano normalmente grande generosità e disponibilità, come abbiamo spesso potuto constatare, **la strategia che le guida è funzionale agli scopi militari**, come ottenere informazioni, collaborazione e 'protezione'.

6.4 Si tratta comunque di quelle stesse attività da sempre e ovunque realizzate (a costi indubbiamente inferiori e con un rapporto con le popolazioni più trasparente) dalla cooperazione civile, sia governativa che non governativa: infrastrutture sociali, educative, sanitarie, forniture di beni e servizi di prima necessità ecc.. **Da qui nasce l'ambiguità e la confusione che le Ong umanitarie continuano a denunciare**, fino ad esprimere gesti estremi come decidere di rinunciare a svolgere attività nelle aree adiacenti ai Prt. Le Ong devono infatti salvaguardare la loro autonomia, indipendenza, neutralità umanitaria e laddove non c'è chiarezza, dove non c'è severa distinzione tra i compiti, gli spazi, le attività dei militari e quelle delle Ong, dove la sfera umanitaria, indipendentemente dalle intenzioni dei singoli militari, viene inquinata da strumentalizzazioni ed è subalterna ad altre finalità, allora le organizzazioni non governative si sentono obbligate a prendere le distanze, fino ad allontanarsi da tali contesti.

Anche per quanto riguarda l'azione di ricostruzione e di sviluppo, siamo convinti che spetti alle amministrazioni e alle organizzazioni civili provvedere alla valutazione, programmazione e realizzazione di tali interventi, coinvolgendo e responsabilizzando le popolazioni.

Una netta distinzione si impone in questo ambito, al fine di evitare ogni sorta di confusione tra l'azione militare e quella delle organizzazioni civili, in particolare quella delle organizzazioni umanitarie e di sviluppo. A Herat la netta separazione dal Prt delle strutture e delle iniziative umanitarie della cooperazione civile è avvenuta solo pochi mesi fa. E solo da allora le Ong umanitarie hanno potuto avviare le proprie iniziative in quella provincia.

6.5 **In realtà le popolazioni e le amministrazioni locali chiedono alle forze internazionali sicurezza** su tutto il territorio. Condizione fondamentale per poterlo amministrare, per consolidare le istituzioni decentrate, programmare interventi di ricostruzione e di sviluppo sociale e infrastrutturale, permettere alle popolazioni sfollate di fare ritorno a casa e a quelle presenti di progettare e programmare il proprio futuro. Senza garanzia di sicurezza, ogni sforzo per la ricostruzione sarebbe vano. Gli afgani non si aspettano dalle forze internazionali interventi umanitari o di ricostruzione (anche se vale anche per loro il proverbio "a caval donato non si guarda in bocca"), ma di essere tutelati e assicurati nei movimenti e nelle loro attività quotidiane. Attesa che rimane purtroppo ancora tale in molte aree.

6.6 Le organizzazioni non governative hanno suggerito raccomandazioni per un ripensamento dei Prt al fine di salvaguardare i principi umanitari e il rispetto della sfera umanitaria. Ne citiamo alcune.

- Ogni soggetto svolga le proprie specifiche attività, quelle per cui è preparato e formato, seguendo la propria *mission*, senza ambiguità e confusione di ruoli e evitando sprechi e danni irreparabili. I militari dei Prt devono focalizzare le proprie attività, con risorse e mezzi adeguati, sul loro mandato specifico: garantire la sicurezza alle popolazioni, allo sviluppo del processo istituzionale ed alle attività delle amministrazioni locali. Dato il grave deterioramento della sicurezza in Afghanistan, questa raccomandazione andrebbe presa in seria considerazione.

- Se i Prt fossero chiamati a sostenere attività di ricostruzione (cosa non auspicabile) devono indirizzarsi su progetti infrastrutturali di ampia portata a sostegno delle amministrazioni e non su iniziative che sono da sempre nell'ambito degli interventi umanitari quali la salute, l'educazione, l'acqua, la nutrizione. Le Ong hanno sperimentato sulla propria pelle che le "attività umanitarie" condotte dai Prt hanno portato all'erosione della sicurezza delle organizzazioni umanitarie, perché viste in una sovrapposizione con i militari e rapidamente confuse con loro.

- È comunque auspicabile che, pur nella severa distinzione dei ruoli e delle posizioni, si sviluppi un dialogo tra i Prt e le amministrazioni pubbliche e comunità locali, le organizzazioni internazionali e le Ong. L'ascolto dei diversi attori sul territorio potrebbe giovare a svolgere meglio il proprio mandato evitando rischiose sbavature.

6.7 Le Organizzazioni umanitarie, multilaterali e non governative, hanno prodotto ormai una preziosa **serie di analisi e proposte sul rapporto civile-militare pur nella salvaguardia della propria identità e autonomia**. Scegliere il dialogo e l'azione politica e proporre il coinvolgimento di parte dei taliban per avviare un nuovo cammino di pace in Afghanistan comporta che non vi sia alcuna confusione con la scelta militare. Come si è detto, non la escludiamo, come gli stessi afgani non la escludono, ma è altra da noi, organizzazioni umanitarie, e deve rimanere altra. Rapporto, ove possibile e utile, nella piena autonomia e differenza. In Italia non c'è ancora stato un serio approfondimento, se non tra pochi addetti ai lavori. È giunto il tempo che istituzioni governative, politici, Difesa, Esteri e Ong affrontino con serietà questo tema che riguarda l'oggi ma riguarderà probabilmente, e forse maggiormente, il prossimo futuro.

7. Gli aiuti e la ricostruzione

7.1 Vale la pena di ritornare su quanto già esplicitato nei punti precedenti. Anche se nel contesto afgano la comunità internazionale non può limitarsi agli aiuti umanitari e alla ricostruzione, questa componente, insieme a quella politica e militare, è essenziale e pri-

oritaria. Uno dei più gravi errori è stato proprio di avere sottovalutato, realizzandola in modo insufficiente, quella che può essere considerata la parte fondamentale della strategia politica della “lotta al terrorismo”, quella dell’aiuto e della cooperazione per **assicurare efficaci risposte ai bisogni primari delle popolazioni, garantire la ricostruzione e promuovere lo sviluppo dell’Afghanistan**. Va riconosciuto che l’aiuto umanitario e la cooperazione hanno già dato positivi risultati, ma in modo limitato e non continuativo: vanno ora ampliati, in stretto legame con le istituzioni afgane, al fine di dare risposte efficaci ai bisogni primari. Se alcune infrastrutture importanti sono state realizzate, le condizioni di povertà della gente sono invece le stesse e le aspettative sono rimaste deluse, mentre si è lasciato spazio ad ogni forma di prepotenza, di illegalità e di corruzione. **Il senso di frustrazione è diffuso e favorisce lo sviluppo di forze antigovernative e in alcune aree il ritorno dei taliban. Occorre ribaltare la direzione di marcia**, dando priorità a queste tipologie di intervento, molto più efficaci e meno costose di quelle militari. Aumentare e qualificare l’azione di cooperazione da parte della Comunità internazionale, e quindi anche da parte dell’Italia e dell’Europa, deve divenire la preoccupazione dominante e la prova della reale assunzione di responsabilità. A tal fine, occorrerà anche fare un primo bilancio di quanto realizzato, valutandone gli effettivi risultati in termini di efficacia nella risposta ai bisogni e di reale coinvolgimento, partecipazione e responsabilizzazione degli afgani.

7.2 Lo sforzo italiano di aiuto e di cooperazione, come quello di qualsiasi altro paese, non avrebbe la necessaria efficacia se non collegato e coordinato con quello dell’insieme dei paesi e delle organizzazioni internazionali. L’esperienza, oltre che la ragione, dimostrano che gli aiuti skoordinati, fatti più per interesse di bandiera che per il bene delle popolazioni, non raggiungono i risultati che intendono produrre. Anche per definire questo piano coordinato di aiuti visibili ed efficaci e di interventi di ricostruzione e di sviluppo, l’auspicata Conferenza internazionale sull’Afghanistan dovrà essere realizzata quanto prima. Il coinvolgimento e l’assunzione di responsabilità del più ampio numero di paesi insieme alle Autorità afgane e le decisioni politiche che ne scaturiranno devono essere accompagnate, questa volta davvero, da un piano preciso e circostanziato per aiutare l’Afghanistan ad uscire dal baratro in cui si trova da ormai troppi anni.

7.3 Affermare che l’indispensabile assunzione di responsabilità deve comportare una forte, decisa e riconoscibile azione di cooperazione significa anche assicurare i necessari finanziamenti per poterla realizzare. Le promesse costantemente disattese o solo parzialmente attuate creano sfiducia, frustrazioni e reazioni negative. Specie se si mettono a confronto (e gli afgani lo fanno, come noi) i fondi spesi per le attività militari con quelli spesi per la ricostruzione. Il costo delle

operazioni militari è stato dal 2002 al 2006 di circa 82 miliardi di \$, nove volte di più di quanto è stato speso per finanziare lo sviluppo, 7,3 miliardi.

Nel 2004, la seconda Conferenza internazionale per l’aiuto all’Afghanistan tenutasi a Berlino si è impegnata per 8,3 miliardi di \$, mentre quella del 2006 a Londra per 10,5 miliardi. Cifre sempre molto inferiori rispetto a quelle militari, con la differenza che queste vengono sempre erogate e spese, mentre quelle per gli aiuti e la cooperazione **rimangono in parte, ancora una volta, mere promesse**.

8. Le strategie regionali

8.1 **A livello regionale, il problema non è solo il Pakistan. Anche l’Iran ha un forte peso**, insieme agli altri vicini come India, repubbliche centro-asiatiche e Russia che non gradiscono la presenza americana e stanno finanziando propri movimenti di contrasto. La Nato, che ha assunto il compito della sicurezza e della stabilità in Afghanistan, avrebbe dovuto assumere anche il compito vitale di curare i rapporti con i paesi vicini, il Pakistan e l’Iran in particolare. Per farlo in modo efficace avrebbe dovuto prendere posizioni diverse da quelle del governo americano o comunque più attenuate e aperte al dialogo, specie rispetto all’Iran.

È necessario comunque che nella regione **cambi radicalmente la strategia politica occidentale, quella americana e quella europea, in particolare**. La prima dovrà aprirsi al dialogo regionale e alla partecipazione multilaterale preferendo la diplomazia, il negoziato e la politica alle armi, e potrà farlo solo se costretta dagli alleati con una ferma e decisa azione di convincimento; la seconda dovrà convincersi che non può più rifiutare di assumere il proprio ruolo e le proprie responsabilità politiche e dovrà presentarsi con un’unica voce e strategia politica. Gli interessi nazionali dei singoli paesi membri, in questo caso, assumono un’importanza ben limitata e comunque miope e impediscono l’indispensabile assunzione collettiva di responsabilità.

8.2 Occorrerà cioè riuscire ad attenuare le contrapposte strategie politiche nella regione che suscitano e alimentano instabilità, dando spazio al jihadismo globale e al fondamentalismo: gli scontri tra Afghanistan e Pakistan, gli interessi e l’ambigua posizione di quest’ultimo verso il paese vicino, dati anche i suoi problemi interni, le influenze del conflitto indo-pakistano, gli interessi dell’Iran, della Russia, dell’India, delle repubbliche centro-asiatiche, la mal sopportata presenza americana nella regione, le differenze geo-strategiche tra Usa e Ue e tra gli stessi paesi Ue. La Conferenza internazionale non potrà trovare soluzioni a così profonde diversità ma, se gestita bene e con la partecipazione attiva dei paesi confinanti e di quelli dell’area, potrà ottenere la loro collaborazione per porre severi argini alle infiltrazioni jihadiste, anche nel loro stesso interesse, riducendo così parte del problema. Essa

potrà dare inoltre indirizzi utili per una visione rinnovata dell'Afghanistan e della regione, come realtà che riguarda anche i nostri destini futuri e non solo i nostri interessi immediati.

8.3 Rafforzare l'iniziativa e l'azione politica internazionale, con una nuova visione strategica, potenziando la dimensione politica, il multilateralismo, il peso europeo, il coinvolgimento dei paesi dell'area, il dialogo interno afgano, è la via obbligata per riuscire a definire e realizzare una "success strategy". Il tempo non gioca a favore, corre anzi rapidamente in direzione opposta. Questa presa di

coscienza deve spingere il mondo occidentale, e gli Usa e l'Europa in particolare, verso un reale cambiamento di strategia ed una accelerazione dei tempi.

La presenza militare internazionale si presenta così come uno degli elementi da valutare e su cui decidere, e non dovrà essere necessariamente il principale: dovrà essere definita sulla base delle reali necessità e delle scelte condivise che da esse dipendono. Considerarla una questione interna alla politica italiana, come talvolta si tende a fare, sarebbe semplicemente infantile, ma anche disastroso.

Documento diffuso il 12 Febbraio 2008

Febbraio 2009

AFGHANISTAN. E LA RICOSTRUZIONE?

Le Ong che operano in Afghanistan hanno ricevuto dal Ministero degli Esteri una comunicazione in cui viene suggerito che tutto il personale non afgano lasci il paese, dato il deterioramento della sicurezza segnalato dall'Ambasciata italiana a Kabul. Le Ong che attualmente collaborano anche con la Cooperazione Italiana sono attualmente Cesvi, Gvc e Intersos. L'area degli interventi è quella di Herat, dove esse hanno accettato di intervenire nel 2007 di fronte alla decisione governativa di garantire una visibile distinzione tra la cooperazione civile e quella militare.

Herat rappresenta solo l'ultima delle sfide delle Ong italiane in Afghanistan. Sono infatti già intervenute in una ventina di provincie, da Kandahar e Helmand a Kost, Paktya, Nangarhar, Kunar, Laghman, Wardak, Kabul, Baghlan, Balkh, Sar-y-Pul, Faryab e altre. Le attività sono state molte: distribuzione di cibo, sementi e beni di prima necessità, campi di accoglienza per profughi, assistenza ai più vulnerabili, ricostruzione di scuole, centri ospedalieri e ambulatoriali, reti idriche, pozzi, abitazioni per i rifugiati rimpatriati, iniziative con le donne, centri di formazione artigianale, sviluppo agricolo, sminamento ecc.

Le Ong sono sempre state convinte che non è con la presenza militare (considerata comunque necessaria) che "si vince" in Afghanistan, ma con una strategia che abbia come primo obiettivo la risposta ai bisogni e alle aspettative degli afgani. Questi continuano invece a rimanere delusi. Nove decimi delle risorse sono infatti state impiegate per l'azione militare, peraltro senza risultati significativi, mentre solo un decimo per l'azione di ricostruzione e di sviluppo (eppure si continua a

parlare, in modo subdolo, che i 40 mila militari sono in Afghanistan "per ricostruire"). Se poi si aggiunge l'insuccesso di un'amministrazione centrale, corrotta e incapace di rispondere perfino alle necessità primarie, non ci si può meravigliare che il malcontento stia favorendo i Taliban e le altre opposizioni, pur nel ricordo delle sofferenze causate dal periodo talebano.

La sicurezza peggiora. Le Ong ne sono consapevoli, dato che continuamente cercano di analizzare e valutare la situazione. Esse hanno anche prodotto alcuni documenti di analisi e proposta, trovando purtroppo limitato ascolto. Arrivano alle Ong invece, senza alcun confronto, approfondimento e valutazione comuni, messaggi a senso unico da parte delle rappresentanze diplomatiche, forse anche finalizzati a togliersi la grana di questa presenza ingombrante come gli operatori umanitari. Si tratta di un atteggiamento che riteniamo irrispettoso e irragionevole, dato che le Ong sono sempre state aperte al dialogo.

Se la situazione in Afghanistan è andata peggiorando, ciò non significa automaticamente che non si possa continuare ad operare. Significa invece che devono essere messe a punto misure di sicurezza che meglio rispondano alla modificata situazione. Le Ong hanno sempre valutato i rischi per i propri operatori nei diversi contesti, fino anche a decidere di ritirarsi dal paese, come è successo in Iraq e in Somalia. Per ora non ritengono di doverlo fare in Afghanistan. È comunque da evidenziare che è il personale afgano a rischiare di più (ben più del personale internazionale) perché vissuto come "agente" di un disegno politico-militare straniero e quindi non indipendente e neutrale.

Ecco il punto: la sicurezza delle Ong è legata alla chiara percezione dell'umanità, neutralità e imparzialità dell'aiuto e alla possibilità, ove attuabile, di interloquire con tutte le parti in conflitto. Negare o limitare queste caratteristiche significa abolire quello scudo di sicurezza che ha garantito e continua a garantire, salvo i casi di pura criminalità, l'azione umanitaria. Purtroppo, in Afghanistan c'è una tendenza a sottovalutarle, considerando piuttosto le Ong umanitarie come funzionali alla strategia militare del "Clear, Hold, Build", arbitrariamente associandole al piano attuativo di tale strategia. Le Ong non possono accettarlo, pena la perdita della loro identità, della loro essenza.

Riteniamo indispensabile, a questo punto, un serio

approfondimento. Lo proponiamo al Ministero degli Esteri e allo Stato Maggiore della Difesa. Constatiamo infatti che, su questi temi, si dicono cose diverse a seconda del momento, delle convenienze politiche e delle soggettive sensibilità, mentre non si è mai cercato di approfondire, nel dovuto modo e con tutti gli elementi di valutazione a disposizione, le modalità della presenza italiana, nelle sue diverse componenti, in quei contesti. Il decreto di proroga delle Missioni internazionali è ora al Senato: è l'occasione perché anche questi aspetti entrino nel dibattito parlamentare.

Nota diffusa il 18 Febbraio 2009

Luglio 2011

IN AFGHANISTAN È L'ORA DELLA COOPERAZIONE CIVILE

La proroga della missione in Afghanistan è all'esame della Camera. L'enfasi, talvolta sacrale, dei governi e della politica ha malamente cercato di coprire negli anni quel crescente senso di incertezza e disorientamento di una missione militare che ha sempre stentato a darsi chiari obiettivi, in un paese che ha sempre mal sopportato il perdurare di forze straniere sul proprio territorio. È mancata una visione politica precisa, condivisa con gli afgani e sostenibile. Ancora oggi, dopo dieci anni, non esiste alcun piano strategico chiaro, al di là dell'aver fissato la data del 2014, definito alcune tappe intermedie in ordine sparso e avviato la fase di transizione.

Non sta andando bene in Afghanistan, nonostante quanto la propaganda politica cerchi ancora di affermare. Peggio ancora l'influente vicino Pakistan. La coalizione internazionale ha fatto scelte non attentamente valutate e adottato strategie confuse, spesso divergenti tra regione e regione. Sono stati così sprecati anni, ingenti risorse finanziarie e purtroppo molte vite umane, italiane, internazionali, ma soprattutto afgane. Numerosi gli errori commessi, dovuti innanzitutto all'incapacità o ai ritardi della politica nel perseguire vie diverse da quella militare e sostenerle con la stessa premura e impegno dimostrati per l'intervento armato. Le Forze armate, occorre riconoscerlo, continuano a coprire questo perdurante vuoto della politica, coscienti di ciò e facendolo per dovere istituzionale, fino anche a morirne. Ma non possono sostituirsi ad essa.

Per quanto tempo ancora si riuscirà a nascondere con le celebrazioni e gli annunci dei 'successi ottenuti' il fallimento della coalizione internazionale in questi

dieci anni? Certo, moltissime cose sono migliorate rispetto al periodo talebano e ci riempiono di soddisfazione. I ragazzi e le ragazze possono andare a scuola, fino all'università; a Kabul le donne col burka si vedono ormai solo nei quartieri periferici; le organizzazioni della società civile si esprimono vivacemente e alquanto liberamente; l'acqua e l'elettricità nelle grandi città è in buona parte assicurata; l'informazione gode di un buon grado di libertà; l'economia ha ripreso; l'apparato amministrativo esiste ... e molto altro ancora. Tutti sono terrorizzati al solo pensiero del ritorno del regime talebano. Ma per la maggioranza della gente, quella che vive nei villaggi o nei quartieri periferici delle città, ben poco è cambiato. Inoltre, le istituzioni sono ampiamente corrotte, con una visione del bene comune limitata alla cerchia dei propri interessi, una giustizia inapplicata, un centralismo rapace che teme ed emargina preziose competenze e buone volontà, una perdurante impunità.

La presenza della NATO ha favorito la stabilità, ma è mancato quel chiaro e definito progetto politico da parte della Comunità internazionale che avrebbe potuto rafforzarla e consolidarla. Si è preferito, anche per meschine visioni di politica interna e di consenso elettorale, nascondere la realtà, quella che oggi spinge a ricercare soluzioni per uscirne quanto prima e senza troppe umiliazioni.

Emblematici sono i PRT, Provincial Reconstruction Team, unità provinciali di ricostruzione. Rispetto al loro costo, di ricostruito c'è poco. E non poteva che essere così. Non spetta ai militari ricostruire. Quando lo fanno è solo per "conquistare le menti e i cuori",

secondo la tattica adottata dalla NATO finalizzata a comprare la benevolenza di chi potrebbe esserti nemico. Tutto legittimo e opportuno, ma non è certo con le armi che si ricostruisce un paese. La sicurezza è indispensabile, occorre però iniziare a domandarsi se non ci sarebbe forse più sicurezza nel paese senza il dispiegamento della coalizione su tutto il territorio, occupandolo, come è avvenuto dal 2003 in poi. Se cioè non avrebbe garantito maggiori e duraturi risultati la scelta della ricerca della trattativa politica con gli insorgenti. Si è fatto l'errore di considerarli tutti aprioristicamente talebani, qaedisti, terroristi da combattere, riconoscendo con troppo ritardo che l'insorgenza poteva anche esprimere, a modo suo, opposizione politica, aspirazioni, autorità e potere riconosciuto, da tenere in considerazione. La via della trattativa e quindi del riconoscimento e coinvolgimento avrebbe potuto favorire il rafforzamento delle istituzioni e della loro presenza attiva fino al più remoto villaggio, fornendo quelle risposte ai bisogni della gente. Le armi non risolvono i problemi, li rinviando, talvolta li modificano aggravandoli o aprendo nuovi scenari di scontro. Il PRT di Herat è una fortezza di muri e cemento armato, fili spinati e torrette di protezione, impenetrabile. E pensare che dovrebbe trattarsi della struttura incaricata di costruire rapporti con i civili. Nessuno a Herat la vuole, così, nel centro cittadino. Ma la volontà degli afgani non è stata presa in considerazione e la reazione, violenta purtroppo, si è fatta sentire lo scorso 30 maggio. Nulla a che vedere con i talebani, ma solo con l'insipienza di chi ha progettato e testardamente mantenuto tale fortilizio in città. Va ora smantellato quanto prima. Sarebbe anche un risparmio, utile all'ampliamento della cooperazione civile.

Dieci anni sono ormai passati ed è iniziata la fase della transizione. È ancora possibile dare senso all'azione internazionale e, per quanto riguarda Herat e le province occidentali, a quella italiana? La via, a nostro avviso, è sempre la stessa, quella che per anni è stata sminuita: puntare sull'azione civile più che su quella militare, invertendo decisamente i termini della proporzione. Un passo indietro dei militari e due passi avanti della cooperazione civile. Nella fase e nelle condizioni attuali i militari vanno certo mantenuti. Sarebbe da incoscienti

pensare ad un ritiro troppo affrettato, non attentamente valutato e concordato. Ma la gradualità della loro uscita va programmata in parallelo con l'impegno civile da ampliare e rafforzare, anche in termini di stanziamenti finanziari.

Non spendere per gli interventi civili quanto speso per quelli militari sarebbe il segnale peggiore che l'Italia potrebbe dare. Non senza conseguenze. L'impegno, su priorità condivise con i governatori delle province occidentali, dovrà rafforzare e qualificare l'azione della pubblica amministrazione nei villaggi, favorire le produzioni agricole, il trasporto ai mercati urbani e la loro trasformazione, coinvolgere le organizzazioni della società civile che stanno dimostrando capacità diffuse, rafforzare il sistema scolastico, formare i giovani di entrambi i sessi ad acquisire capacità professionali in una realtà dove la disoccupazione supera il 40% nelle aree urbane, dare risposte ai problemi sociali delle fasce più vulnerabili, fino alla realizzazione delle infrastrutture e degli investimenti industriali che l'area necessita. Herat e le province occidentali potrebbero diventare col tempo un'area di crescenti rapporti economici e di sviluppo, anche valorizzando gli scambi con le confinanti parti orientali dell'Iran e del Turkmenistan. Il rischio è che si continuerà a spendere risorse per le operazioni militari per poi abbandonare l'Afghanistan a sé stesso. Non dovrà succedere. La presenza italiana assumerebbe, anche al di là del 2014, agli occhi dell'Afghanistan e della Comunità internazionale un valore tale da posizionare l'Italia tra i paesi da rispettare e da considerare. Una 'success strategy' che purtroppo il nostro paese stenta a volere assumere. Il decreto di proroga delle missioni internazionali, all'esame della Camera, ha infatti ridotto la cooperazione civile in Afghanistan al misero 1,5% rispetto allo stanziamento per l'impegno militare: 5,8 milioni per la cooperazione civile di fronte a 399,705 milioni per la presenza militare. Scelta suicida. Agli occhi degli afgani insultante e inaccettabile. Forse l'intelligenza di molti parlamentari potrebbe ancora modificarla. Lo speriamo, per il bene del nostro paese.

Nino Sergi, per il quotidiano 'Il Riformista', 17 luglio 2011

ERITREA

Febbraio 2006

ESPULSIONE DI ONG DALL'ERITREA

Le ONG italiane Cesvi, Gvc, Mani Tese, Nexus, Cosv e Coopi hanno ricevuto tra il 15 e il 16 febbraio 2006 una lettera ufficiale dal Governo dell'Eritrea in cui viene espresso l'invito a concludere le proprie attività nel paese. La presenza di Ong straniere ha sempre dato fastidio al Governo eritreo: non desidera infatti testimoni, specie quelli che sanno guardare e valutare, quelli vicini alla gente che subisce inesorabilmente le conseguenze dell'arroganza e della violenza dei propri dirigenti ed in particolare della lucida follia del proprio presidente. Secondo l'Onu, nel 2005 circa due terzi dei 3,5 milioni di abitanti - che hanno un reddito pro-capite medio annuo di 115 euro - necessitavano di assistenza alimentare; il Paese da tempo sta infatti fronteggiando una grave crisi che ha provocato l'aumento di prezzi e la difficoltà a reperire beni alimentari di prima necessità. Di fronte a questa drammatica situazione il presidente Isaias Afewerki espelle le Ong umanitarie o impedisce loro i movimenti all'interno del paese, mentre continua ad essere ossessionato dalla guerra.

INTERSOS ha operato in Eritrea dall'estate 2000, ma ne è uscita all'inizio del 2003 come segno estremo di denuncia del regime dittatoriale.

Di seguito la Nota di INTERSOS diffusa nell'**Aprile 2003**.

ERITREA

GENTE MERAVIGLIOSA CHE SOFFRE A CAUSA DEL REGIME
DITTATORIALE

Prigionieri di coscienza, servizio di leva esteso a tempo indeterminato, oppositori politici imprigionati, assenza di tutele giuridiche, uso dei tribunali speciali, militarizzazione delle amministrazioni, continuo stato di guerra a copertura degli errori e dell'incapacità del regime dittatoriale: la situazione dei diritti umani in Eritrea è denunciata da Amnesty International ed è stata verificata da INTERSOS che, all'inizio del 2003, ha deciso di lasciare il Paese come estremo segno di denuncia.

L'Italia, perfino davanti all'umiliazione dell'espulsione del proprio Ambasciatore, continua invece a ritenere che sia un regime da aiutare.

Alcuni di INTERSOS hanno sostenuto la causa dell'indipendenza eritrea fin dagli anni Settanta, facendone conoscere le ragioni, appoggiandola politicamente, stabilendo stretti rapporti di collaborazione con le comunità

esiliate in Italia, recandosi nel paese e incontrando una dirigenza politica in guerra ma ancora vicina al proprio popolo. Grande è quindi la delusione di fronte ai risultati a cui ha portato l'attuale leadership che, giorno dopo giorno, ha posto l'Eritrea sotto il giogo di una brutale dittatura, liberandosi perfino, con l'accusa di tradimento, di compagni della lotta di liberazione e di membri del governo, e spegnendo senza indugi ogni possibilità di espressione e di critica.

La situazione dei diritti umani in Eritrea ha subito negli ultimi anni un lento ed inesorabile degrado. Le riforme democratiche annunciate dal governo alla vigilia dell'indipendenza dall'Etiopia, sono state in gran parte disattese: il processo costituzionale, l'istituzione di un'assemblea costituente e la creazione di una democrazia multipartitica sono stati lungamente rimandati a causa della guerra. Tuttora il Fronte Popolare per la Democrazia e la Giustizia, del presidente Issayas Afewerki, continua a essere l'unico partito autorizzato. Il tentativo di indire libere elezioni nel dicembre 2001 è fallito e di fatto oggi l'Eritrea è una dittatura monopartitica e autolegittimata in cui le interferenze del governo sul potere giudiziario si sono rivelate arbitrarie oltre che smisurate.

La situazione dei diritti umani è stata, negli ultimi anni, oggetto di numerose denunce e di tensioni tra il governo eritreo e la comunità internazionale. In particolare l'espulsione dell'ambasciatore italiano nel settembre del 2001 ha portato l'Unione Europea a ritirare dal Paese i propri rappresentanti generando così una pesante frattura nei rapporti diplomatici con gli stati membri. L'Unione Europea ha in quella occasione espresso la propria preoccupazione per gli arresti ingiustificati di personalità politiche e giornalisti indipendenti, e per la messa al bando degli organi di stampa indipendenti, definendo le misure adottate dal governo di Issayas Afewerki una "deriva autoritaria".

Preoccupante era stato, precedentemente, il ritardo con cui l'Eritrea ha sottoscritto la Convenzione di Ginevra concedendo così al Comitato Internazionale della Croce Rossa l'accesso ai prigionieri di guerra etiopi. Continue violazioni dei diritti umani sono state riportate negli ultimi anni sia da organizzazioni specializzate come Amnesty International e Human Rights Watch, che da

organi di stampa internazionali. Infatti il regime dittatoriale, oltre a proibire la formazione di nuovi partiti politici, reprime sistematicamente le libertà di opinione e espressione politica e di associazione. Gli arresti arbitrari di giornalisti della stampa indipendente sono stati numerosissimi in questi anni e sono spesso stati mascherati con richiami improvvisi al servizio di leva. Servizio che rimane obbligatorio per gli uomini e le donne di età compresa fra i 18 e i 45 anni, e non prevede obiezione di coscienza; mentre richiami alla leva possono essere arbitrariamente ordinati in qualsiasi momento senza possibilità di rinvio o esenzione.

La stampa indipendente è stata sospesa dal governo per «non essersi attenuta alla relativa legge». Sono inoltre diventati sempre più frequenti gli arresti di funzionari del partito governativo che fossero in dissenso con le posizioni del presidente Issayas Afewerki. Il più clamoroso di questi, avvenuto nel settembre 2001, ha visto la detenzione senza accusa né processo di undici alti dirigenti per aver scritto una lettera aperta ai compagni di partito accusando il governo di agire in modo «ille-gale e incostituzionale». Numerosissimi anche i fermi

e le detenzioni senza processo, nonché i processi iniqui celebrati dal Tribunale Speciale, spesso condotti a porte chiuse e senza difesa e senza la possibilità di ricorso.

Dopo più due anni di presenza in Eritrea a soccorso delle popolazioni stremate dalla guerra e dei profughi rientranti nei propri villaggi, INTERSOS ha deciso di interrompere le attività all'inizio del 2003, denunciando l'intollerabile situazione politica, sociale e di assoluta assenza dei diritti fondamentali, in un clima di continuo stato di guerra e con conseguenze economiche sempre più pesanti, in cui la popolazione eritrea è costretta a vivere anche in tempo di pace.

Un popolo così meraviglioso, dopo decenni di grande unità, compattezza, fermezza sul diritto alla propria indipendenza, ma anche di grandi sofferenze, meriterebbe di vivere davvero in pace, pensando al proprio futuro, sotto una guida ben più illuminata di quella attuale che la sta portando, giorno dopo giorno, su un cammino senza uscita e senza speranza.

INTERsos, Nota diffusa il 17 febbraio 2006

ISLAM

Ottobre 2000

PLURALISMO E MUSULMANI ESTRANEI

«Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano ...».
Costituzione della Repubblica italiana, art. 8.

Autorevoli personalità hanno recentemente lanciato l'**allarme Islam in Italia**. Alcune manifestazioni di piazza contro l'edificazione di moschee e la presenza di musulmani si sono ripetute in alcune città del nord. Queste ultime ci danno sempre un senso di disagio, se non di vergogna per come sono condotte e motivate. Quella di Lodi, in particolare, non va dimenticata per la sua gravità e per la ripugnanza che l'alto grado di rozzezza, stupidità e intolleranza, lì espresso, ha suscitato nella grande maggioranza degli italiani. Gli autorevoli ragionamenti che si sono sviluppati recentemente in ambito cattolico (card. Biffi) e laico (prof. Sartori) suscitano in noi invece sorpresa insieme ad incredulità e seria preoccupazione.

I musulmani, si sostiene, incominciano ad essere un pericolo per la nostra società, per la nostra cultura, per lo stesso nostro sistema di valori sociali e civili, oltre che religiosi, che stanno alla base della nostra società e del suo ordinamento: quindi è auspicabile che lo Stato incominci a mettere un serio freno al loro ingresso. Nessun musulmano in Italia poteva aspettarsi tanto. Senza mai aver iniziato, né voler iniziare, una "guerra santa" di proselitismo, gli viene infatti già riconosciuta la possibilità di vittoria, e grazie alla sola sua presenza! Il problema, lo riconosciamo, è molto complesso e, in quanto tale, merita attenzione e approfondimento. Averlo posto va quindi a merito di chi lo ha fatto. Riteniamo però che sia stato fatto in modo errato perché parziale, insufficiente, superficiale e basato su una limitata conoscenza dell'Islam e per di più interpretata solo negativamente.

INTERSOS sta operando in Bosnia dal 1993. Conosciamo l'Islam bosniaco e i musulmani bosniaci: non hanno proprio nulla di allarmistico. È un Islam europeo ed è in Europa da secoli, alle nostre porte. Non ci pare che abbia mai creato problemi nei tempi moderni; mentre altre mire – principalmente quelle di una grande Serbia, cristiana ovviamente, e di una Croazia etnicamente pura e altrettanto cristiana – sono invece arrivate alle più tragiche conseguenze.

Le migrazioni sono un fenomeno che, con la facilità delle comunicazioni, è destinato ad ampliarsi. Va regolato, certo, per quanto sarà possibile. Ma è singolare e inaccettabile che possa esserlo chiedendo "**di che religione sei?**"

Si criticano, giustamente, i paesi che impongono simili discriminazioni e poi non si vede altra via che comportarsi allo stesso modo. È alquanto assurdo e contraddittorio. Anche perché lo si farebbe in difesa dei valori cristiani (per i quali occorrerebbe amare perfino il proprio nemico, rendendolo "prossimo") e in difesa della nostra società basata proprio sui valori della libertà e del pluralismo.

Occorre mettere limiti al pluralismo di fronte all'Islam, e in particolare di fronte all'*Islam intollerante*? Ma il signor Abdullahi, tanto per citare un nome a caso, ha forse scritto sul passaporto che è intollerante? Sono ipotesi che ci preoccupano e che ci ricordano momenti cupi della nostra storia europea. Ipotesi che, in definitiva, denunciano una visione debole dei nostri valori e dei nostri ordinamenti, se bastasse davvero un 2, 3 o anche 5% di popolazione islamica a metterli in crisi e a farli saltare. Fortunatamente la realtà è ben diversa, Non ci sembra infatti che la presenza musulmana in Francia, Belgio, Olanda, Germania, Inghilterra, Spagna e nella stessa Svizzera, stia mettendo in pericolo quelle società e i loro ordinamenti.

Il problema si pone, a nostro avviso, in termini diversi e interroga tutti noi in Europa, musulmani e non musulmani. Deve però trovare da parte di tutti disponibilità a farsi interrogare.

Per il suo carattere totalizzante, l'Islam impregna la vita dell'intera comunità musulmana in ogni suo aspetto e ne condiziona il pensiero e l'agire. È vero quindi che l'articolazione tra le dimensioni religiosa, sociale e politica, e quindi tra religione, società e stato ha preso, nella storia anche recente dell'Islam, forme che contrastano con le soluzioni date in Europa e nel mondo occidentale in genere al problema del rapporto tra religione e spazio pubblico. Ma questa articolazione non ha niente di rigido, non è una categoria culturale "innata", ha avuto interpretazioni diverse e non è definitiva.

Ciò ci rimanda ad un altro errore di apprezzamento che consiste nell'ignorare le dinamiche, i dibattiti in corso, i cambiamenti nel mondo musulmano europeo

e, ancor più grave, nell'identificare in ogni affermazione dell'islam, dei presunti fondamentalisti o integralisti.

Certo la presenza dell'Islam pone problemi nuovi, che non si devono negare in nome di un generoso, e talvolta ingenuo, interculturalismo, ma che non si risolvono certo con la paura, il rifiuto e la presunta *chiusura religiosa* delle frontiere. Pensare ad una società europea, e italiana, senza musulmani è pensare in ritardo ed è dimostrare l'incapacità di cogliere le sfide del mondo contemporaneo. Dimostrare la propria debolezza, quindi.

Di fronte all'emergere di interrogativi e problemi a vari livelli del funzionamento della vita sociale e politica preferiamo la via del confronto, del dibattito e del dialogo, perché ci pare l'unica idonea a ricercare nuove soluzioni per il vivere civile.

Senza dimenticare che, accanto a questi interrogativi e problemi, sta sorgendo in Europa - se sappiamo coglierne l'occasione - uno straordinario e pacifico incontro di civiltà che supera nei fatti i secoli di ostilità,

esclusione e dominazione tra mondo europeo laico-cristiano e mondo musulmano.

La nostra esperienza ci insegna, infine, che vi è una stretta connessione tra apertura e maggiore facilità all'integrazione e al rispetto dell'identità altrui e della legalità e, al contrario, tra rifiuto e maggiore difficoltà, se non analogo rifiuto, all'integrazione e al rispetto. Il problema - e la sfida - per noi e per gli immigrati musulmani è di sapere **se l'Islam in Europa riesce a rimanere l'Islam d'Europa** e a svilupparsi come tale. In ogni caso, visto che la presenza islamica è inevitabile ed è comunque ormai senza ritorno, ci sembra che la priorità sia proprio quella di contribuire - con l'accoglienza, il confronto e il dialogo - a farla diventare sempre più europea. L'esclusione e il rifiuto, ne siamo certi, provocano solo l'effetto opposto.

Ci pare quindi che **il problema sia stato mal posto** : in un modo che, anche senza volerlo, contribuisce solo all'intolleranza.

INTERSOS-NOTIZIE, n.19. Ottobre 2000

Febbraio 2006

RESPONSABILITÀ E DIALOGO

LETTERA ALLE OPERATRICI E AGLI OPERATORI DI INTERSOS

I recenti sconsiderati atti e dichiarazioni di un ministro della Repubblica e lo scarso senso di responsabilità dimostrato dal suo partito ci hanno profondamente indignati. Pur considerando tali manifestazioni come funzionali a meri interessi domestici ed elettorali, al pari di molte altre sortite altrettanto dissennate e incivili del recente passato, siamo convinti che si sia passato il segno.

La libertà, diritto fondamentale di ogni essere umano, incontra un limite cautelativo e talvolta invalicabile nella libertà e nei diritti degli altri, nel riconoscimento e nel rispetto della dignità di ogni persona con la propria diversità, sia essa culturale o religiosa. È un principio che vale per le espressioni di un politico ma anche per quelle di un vignettista, di un giornalista e di chiunque altro, specie se volto alla derisione e allo spregio.

Intersos da sempre cerca di vivere nella propria azione quotidiana - anche se con molti limiti e manchevolezze - i valori della fratellanza umana, della solidarietà, del riconoscimento della dignità di ogni essere umano, del rispetto e valorizzazione delle culture e delle fedi religiose. Queste ultime in modo particolare, anche perché toccano l'essere umano in profondità, ne definiscono la trascendenza, danno senso e significato alla stessa esistenza.

Abbiamo quindi cercato, ogniqualvolta siamo entrati in contatto con culture e fedi diverse, di approfondire le nostre conoscenze, di dialogare, di vivere quella fratellanza che accomuna ogni essere umano.

Con l'islam, in particolare, questo cammino di dialogo è stato rilevante, sia nei paesi dove siamo intervenuti sia in Italia. Il convegno a cui hanno partecipato i rappresentanti delle principali comunità musulmane, realizzato nel novembre 2004 a Roma con il significativo titolo "islam, islam europeo, islam italiano", è stato un momento importante di riconoscimento e di rafforzamento del dialogo. Ad esso sono seguite alcune pubblicazioni sull'islam per approfondirne la conoscenza, senza la quale nessun dialogo e nessuna comprensione è possibile. Dovremo continuare il nostro impegno in questo senso.

Mi piace ricordare anche il profondo rapporto che unisce Intersos alla comunità musulmana del Kosovo e che, anche grazie alla ricostruzione di moschee incendiate dall'odio etnico, ha dato risultati sorprendenti per il rafforzamento del cammino di pace dopo i terribili anni della guerra. Rapporto analogo a quello con la comunità serbo-ortodossa kosovara, anch'esso improntato sul superamento delle divisioni e sulla ricostruzione, anche attraverso i simboli religiosi, di un nuovo clima di dialogo e riconoscimento reciproco.

Questo è e deve rimanere il nostro messaggio: un messaggio di pace, di rispetto, di riconoscimento, di costante ricerca di comprensione, di dialogo e di collaborazione. Si tratta dei nostri valori, definiti nella nostra Carta fondamentale. Valori che abbiamo condiviso con i nostri partner nei paesi dove siamo intervenuti, trovando risposte altrettanto rispettose, riconoscimento reciproco, volontà di conoscenza e di dialogo, collaborazione. Viviamo quindi con sgomento e severa condanna le strumentalizzazioni e le generalizzazioni di singoli fatti che implicano singole responsabilità. Strumentalizzazioni e generalizzazioni che fomentano l'odio provocando divisioni e morte laddove c'è bisogno di comprensione e tolleranza per assicurare la vita.

Ma sulla base della nostra esperienza riteniamo che, al di là delle rumorose e mediatiche manifestazioni di intolleranza, di fanatismo accompagnato dall'avversione e talvolta dal terrorismo, di negazione dell'altro, di rifiuto della comprensione e dell'ascolto vi sia nell'essere umano, in ogni paese, in ogni cultura e in ogni religione una forte e straordinaria spinta alla tolleranza e alla convivenza pacifica e alla costruzione di appropriate forme di dialogo.

Vivere questa spinta nella quotidianità, vivere nella pace e nella convivenza senza fanatismi e intolleranze, come in realtà sta facendo la stragrande maggioranza della gente nei vari continenti, non fa scalpore, non fa notizia, non è mediaticamente interessante e quindi sembra non esistere. Tocca anche a noi testimoniare con la nostra presenza e il nostro lavoro che si tratta invece, pur con le innumerevoli difficoltà che l'accompagnano, di una realtà diffusa, da valorizzare e da far conoscere.

È anche il modo migliore per manifestare la nostra contrarietà e il nostro disappunto di fronte alla stupidità, all'ignoranza e al fanatismo. Ovunque, e quindi anche in casa nostra. In momenti così confusi, di fronte all'incapacità di iniziativa e ai silenzi delle istituzioni europee e internazionali, sentiamoci ancora più impegnati in ciò che facciamo, cercando di vivere a fondo e nella quotidianità i valori su cui si basa la nostra organizzazione e la nostra azione umanitaria.

Vi saluto e vi abbraccio tutti,
Nino Sergi
Roma, 20 febbraio 2006

Gennaio 2010

MUSULMANI IN EUROPA. COSÌ ESTRANEI DA NON POTERE ESSERE EUROPEI?

QUANDO LE PAROLE DISINVOLTE RISCHIANO DI DIVENTARE MACIGNI DEVASTANTI

Premessa

L'integrazione dei musulmani è un'illusione e un rischio secondo il prof. Giovanni Sartori, "un rischio da giganteschi sprovvaduti" (Corriere della Sera, 20.12.09)¹. Egli continua ad affrontare questo tema in modo alquanto radicale, tradendo una sensibilità che quasi oscura la sua raffinata capacità di analisi. A noi italiani può sembrare un tema nuovo, e lo è, ma in Europa da anni è approfondito, con analisi e proposte che probabilmente anche il professore non conosce a sufficienza, ma che potrebbero aiutare tutti noi a capire meglio la questione, facendo tesoro di quanto è già stato seriamente e approfonditamente fatto nei paesi vicini.

Pur non essendo "xenofili", come sbrigativamente saremmo da lui definiti, ma semplicemente rispettosi dell'essere umano nella sua totalità, la nostra valutazione è diversa da quella di Sartori, anche se altrettanto conscia dei problemi e delle difficoltà. L'abbiamo espressa già nel 2000, all'uscita del libro del suo libro *"Pluralismo, multiculturalismo e estranei – Saggio sulla società multietnica"*, e la

riprendiamo oggi, da un lato riproponendo le valutazioni e analisi di allora, nostre e di esperti che da decenni studiano la presenza musulmana in Europa e dall'altro cercando di approfondirle nuovamente, alla luce del dibattito e delle preoccupazioni odierne.

Tra le valutazioni e analisi di allora (Ottobre 2000) riproponiamo:

1. *Pluralismo e musulmani estranei*, di Nino Sergi²
2. *Islam in Italia: gli abbagli del Prof. Sartori*, di Felice Dassetto dell'Università Cattolica di Louvain La Neuve³
3. Il *Commento* di Stefano Allievi dell'Università di Padova al libro di Giovanni Sartori⁴.

Qualche giorno dopo l'articolo di Sartori, i pronunciamenti critici si sono susseguiti: una loro prima elencazione è stata raccolta da "Vita non profit"⁵. Essi hanno provocato un secondo editoriale del professore il 5 gen-

² http://www.intersos.org/varie_pluralismo.htm

³ <http://www.intersos.org/Dassetto-Sartori%20Intersos%20Notizie%20n.19.2000.pdf>

⁴ [http://www.cattaneo.org/archivi/biblio/pdf/Sartori%202000%20\(Allievi\).pdf](http://www.cattaneo.org/archivi/biblio/pdf/Sartori%202000%20(Allievi).pdf)

⁵ <http://web.vita.it/news/view/99138>

¹ http://www.corriere.it/editoriali/09_dicembre_20/sartori_2eb47d0c-ed3e-11de-9ea5-00144f02aabc.shtml

naio 2010, in cui precisa e ribadisce la sua posizione⁶ e un terzo, due giorni dopo⁷, in risposta alla centinaia di lettere giunte al Corriere della Sera.

A seguito poi del rapimento in Mauritania di due italiani da parte di gruppi *qaedisti* e soprattutto del fallito attentato sul volo Delta ad opera di un militante di Al Qaeda 'europeizzato e istruito', molte parole sono state scritte sull'estraneità e la pericolosità dell'Islam. "Fermiamo gli immigrati islamici" (il Giornale, 29.12.09), "Un'altra Lepanto per fermare l'Islam" (la Padania, 29.12.09), per citare le più esplicite.

Le parole, quando vengono pronunciate, con grande enfasi ma con altrettanta superficialità e talvolta con intenzioni strumentali, su temi delicatissimi come quello religioso e identitario, possono appiccare incendi difficilmente contenibili e le cui conseguenze - per chiunque - sono sempre imprevedibili. Non dimentichiamo, tra i molti casi, cosa è successo recentemente e a pochi chilometri da noi, al di là dell'Adriatico.

Vogliamo quindi riprendere il tema, seguendo la via dell'analisi e della riflessione a cui ci ha abituati il professor Sartori. Sarà indubbiamente una riflessione limitata, la nostra, ma vuole invitare quanti hanno conoscenze più approfondite ad esprimersi, lasciando parlare l'intelligenza, il rigore dell'analisi, il buon senso e guardando un po' lontano nel tempo e nello spazio. È anche un invito ad evitare, su questi temi, troppo facili strumentalizzazioni politiche. Tra qualche anno ci si potrebbe vergognare e pentire, di fronte alle conseguenze che possono derivare dalle forzature e dagli errori. Ma sarà forse troppo tardi. Come si costruiscono giorno dopo giorno il pluralismo, l'interculturalismo e la convivenza, si costruisce giorno dopo giorno anche l'intolleranza.

1. La presenza musulmana in Europa e in Italia

In Italia abbiamo avuto consapevolezza della presenza musulmana e della sua consistenza con un po' di ritardo rispetto ad altri paesi europei, anche perché è solo negli ultimi due decenni che si è consolidata e manifestata. Le reazioni sono state perlopiù allarmistiche, basate in prevalenza sulla paura di ciò che non si conosce e che, in quanto "estraneo", è temuto e allontanato. Abbiamo assistito anche a manifestazioni scomposte, squilibrate, sconsiderate e ad un uso strumentale dell'inquietudine, trasformata presto in apprensione, diffidenza, sospetto, paura, facendo di ogni erba un fascio e identificando singoli deviazioni con l'insieme. Alcune posizioni hanno perfino affermato la 'non integrabilità' dei musulmani. Eppure, la nostra Costituzione all'art. 19 afferma che «tutti hanno diritto di

professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume».

Se stiamo ai dati, ai circa 35 milioni di musulmani nell'Unione Europea, la gran parte dei quali cittadini europei, l'affermazione della non integrabilità appare non solo superficiale, ma anche pericolosa perché crea divisioni e separazioni anche dove non esistono. Nessun problema quindi? No, i problemi ci sono, e sono evidenziati sia dai non musulmani che dai musulmani, perché toccano entrambi. Essi vanno però approfonditi, senza mai fermarsi alla sola superficie, vanno declinati, col giusto grado di priorità e importanza, evitando di mescolare e confondere tutto. E soprattutto occorre non fare l'errore di attribuire alla fede islamica ciò che appartiene ad altre e ben differenti problematiche, quali la necessità di regolamentare l'immigrazione o il dovere della lotta al terrorismo.

La prima presenza musulmana in Europa risale all'VIII-IX secolo, in Spagna e in Sicilia, fatta al contempo di guerra e tolleranza, di alta cultura e oscurantismo: è stata respinta e poi lasciata nell'oblio, ma di essa rimangono numerose testimonianze architettoniche e culturali. La seconda è legata all'espansione dell'impero ottomano nei Balcani e nell'Europa centrale, dal XV secolo ai primi due decenni del '900: le comunità musulmane hanno convissuto per secoli con quelle cristiane, ortodosse o cattoliche (sopravvivendo al regime comunista in Albania, Jugoslavia, Bulgaria) fino alla recente disgregazione della Federazione jugoslava. La terza, totalmente pacifica, è legata all'arrivo di lavoratori migranti negli anni '60 a seguito di accordi bilaterali di immigrazione, in particolare tra paesi dell'Europa occidentale e quelli del Maghreb, la Turchia, l'Africa occidentale; in Gran Bretagna giungono musulmani dai paesi del Commonwealth. A queste presenze di lavoratori seguono, particolarmente dagli anni '80, altre tipologie di immigrati, più complesse e confuse, dai nuovi rifugiati in fuga da paesi dittatoriali o in conflitto, agli illegali.

Duplica quindi la presenza dell'Islam in Europa. Una prima, vecchia di qualche secolo, nell'Europa balcanica e orientale, che ha convissuto con cristiani e non credenti fino allo scoppio dei nazionalismi etnici che hanno usato l'identità religiosa per i propri disegni politici. Una seconda, più recente ma con già vari decenni alle spalle, nell'Europa occidentale, anch'essa ormai stabilizzata e con giovani generazioni a pieno titolo europee o che si sentono tali.

A fianco di quest'ultima presenza vanno aggiunti gli autoctoni convertiti all'Islam, i 'nuovi musulmani' (S. Allievi, 1999) stimabili ormai in 300-400 mila europei e 20-30 mila italiani. Nell'insieme, circa il 5% della popolazione dell'Europa è musulmano. Ma lo è già il 25% degli abitanti di Marsiglia e di Rotterdam, più del 10% di quelli di Parigi, Londra, Berlino, Birmingham, mentre a Bruxelles un terzo dei residenti potrebbe essere musulmano già nel 2020. In Italia se ne contano circa un

⁶ http://www.corriere.it/politica/10_gennaio_05/sartori-replica-islam_ddd2dd00-f9c4-11de-ad79-00144f02aabe.shtml

⁷ http://www.corriere.it/editoriali/10_gennaio_07/sartori-pluralismo-no-multiculturalismo-ideologico_3fd04c02-fb57-11de-a955-00144f02aabe.shtml

milione, l'1,7% della popolazione. Sono dati che vanno anche inseriti in una visione più globale: il 23% della popolazione mondiale è musulmano, più di 1,5 miliardi di persone.

2. Una presenza diversificata e complessa

Si tratta di una pluralità musulmana, complessa, etnicamente diversificata, con riferimenti politici ma anche religiosi differenziati, con divisioni come ogni realtà sociale articolata, che ha comunque preso coscienza della propria dignità collettiva e che ha preteso di poterla manifestare pubblicamente. Quasi in contrapposizione a quanto è avvenuto in Occidente con lo sviluppo del processo di secolarizzazione e la tendenza ad occultare nello spazio pubblico la dimensione religiosa per ridurla alla sfera privata.

Manifestarsi, per manifestare la propria identità musulmana. Come ogni religione ha sempre fatto e continuerà a fare, se vuole espandersi o anche solo sopravvivere. Si tratta di una manifestazione identitaria che si esprime talvolta anche come reazione a regole di "laicità" che appaiono limitative della libertà. Da qui l'ostentazione del velo, l'adozione pubblica di precetti o di scelte morali, la predisposizione di luoghi di culto e l'edificazione di moschee per la preghiera collettiva (nel 1970 qualche decina di luoghi di preghiera in tutta Europa, nel 1980 circa 2000, nel 2000 più di 5000), lo sviluppo di organizzazioni caritative, l'insediamento in spazi urbani marcati dall'Islam, l'adozione di istituzioni rappresentative.

I migranti italiani, portoghesi, spagnoli, polacchi, greci nei decenni passati hanno quasi nascosto la loro appartenenza identitaria nello spazio pubblico dei paesi europei in cui si inserivano, vivendo la loro vita comunitaria soprattutto nell'ambito familiare o negli spazi privati dei propri circoli o associazioni nazionali legati alla madrepatria. I musulmani, con la progressiva presa di coscienza della propria islamicità e appartenenza collettiva, hanno richiesto alle istituzioni degli Stati europei il riconoscimento di uno status pubblico per l'Islam, al pari delle altre religioni riconosciute. Una richiesta di ampliamento del pluralismo europeo, sulla base degli stessi principi fondanti e degli ordinamenti giuridici dei paesi europei.

3. Un'identità plurale

Non si tratta di semplice pluralismo culturale e etnico, come da tempo ha fatto notare Felice Dassetto dell'Università Cattolica di Louvain La Neuve, rigoroso e lungimirante studioso dell'Islam europeo dagli anni '80 ad oggi. «L'Islam introduce delle dinamiche di trasformazione delle simbologie dello spazio, di visibilità istituzionale e talvolta politica, di appartenenza collettiva, d'inclusione geopolitica, che vanno ben al di là di quanto normalmente si intende per pluralismo culturale» (1999).

Iniziamo dal tema dell'identità o, meglio, delle diverse identità (Amartya Sen, 2006) che convivono e, insieme,

qualificano e esprimono ogni essere umano. Dassetto evidenzia in particolare quattro riferimenti identitari dei musulmani nel contesto europeo. Un primo è quello *nazionale* che esprime il legame con il paese di origine: legame che si affievolisce nelle generazioni successive, ma che non si estingue totalmente, anche con l'acquisizione della nazionalità del paese in cui si vive. Un secondo è *culturale*, inteso come l'insieme delle tradizioni, dei costumi e modi di vita, dalle abitudini alimentari, ai rapporti sociali, alle regole matrimoniali, alle espressioni artistiche eccetera.

Questi due riferimenti sono oggi spesso inseriti in una dimensione politica più ampia, quella dell'identità *etnica* (A. Bastenier, 2004) che unifica, in modo variabile, origine, nazionalità, cultura, lingua, colore della pelle. A parte qualche tentativo non riuscito, finora non sono nati partiti 'etnici', ma non è da escludere che, di fronte a partiti xenofobi, possano in futuro organizzarsi e avere anche sostegno.

Un quarto riferimento, che si affianca ai precedenti, è quello *religioso*: l'Islam. Si tratta di un riferimento identitario che non tocca con la stessa intensità tutti i musulmani in Europa. Alcuni rimangono 'laici', mentre altri, anziani, giovani, anche giovani donne, ritengono importante rendere esplicita e riconoscibile la propria identità religiosa, come manifestazione di sé, come fattore di integrazione sociale (particolarmente quando questa incontra difficoltà nel più ampio contesto della società, a livello scolastico, di lavoro, di quartiere o altro), come affermazione dell'Islam, specie laddove non è considerato o è disprezzato.

Questa identità musulmana è vissuta sia in modo unitario, in particolare verso l'esterno, sia in modo plurale, all'interno. Non è possibile qui riprendere i molteplici riferimenti che fanno dell'unico Islam un Islam plurale. Oltre alla divisione nei due grandi schieramenti, il Sunnismo, maggioritario al 90% e lo Sciismo, si contano varie tendenze e opinioni e diversi significati e riferimenti giuridici e teologici. Ne citiamo alcuni tra i più attuali e problematici.

Un primo si rifà al modello profetico del legame tra religione, società e gestione politica ed è vissuto dai salafiti, da *salaf*, originario, a significare la volontà del ritorno alle origini dell'Islam. Un altro è quello dei wahabiti, che si ispirano a *Ibn Wahab*, pensatore del XVIII secolo e predicatore della restaurazione dell'Islam contro le deviazioni dell'impero ottomano. Sono due posizioni che, nel dibattito attuale, intendono 'islamizzare la modernità'.

Diversa è la tendenza di coloro che cercano di conciliare le fonti originarie dell'Islam con le radici della modernità europea. Potremmo inserire in questo orientamento il teologo Tariq Ramadan. Si tratta di una posizione difficile perché viene accusata dagli europei di non essere abbastanza moderna e dai musul-

mani, in particolare i salafiti, di svendere l'Islam diluendolo nella modernità.

Dalla visione salafita-wahabita sono nate posizioni radicali di gruppi armati e terroristici, gruppi definitisi *'jihadisti'*, dando un carattere combattente al *'jihad'* (che in realtà esprime la nozione di lotta spirituale, simile allo sforzo ascetico dei santi cristiani) al fine di 'combattere i nemici di Dio'. Si tratta di una posizione inaccettabile, che trova tra i non musulmani, anche tra i commentatori italiani, opinioni diverse. C'è chi ritiene che si tratti della conseguenza logica della rivelazione islamica, anche se espressa in modo estremo, e che non sia quindi possibile alcun rapporto con l'Islam. C'è chi la considera un'aberrante degenerazione e preme sui musulmani perché agiscano decisamente per neutralizzare questo ed ogni altro estremismo.

Secondo Dassetto (2006) anche i musulmani moderati si trovano in una situazione di difficoltà. «Pur condannando gli atti terroristici, hanno difficoltà a condannare in modo assoluto i responsabili che agiscono in nome dell'Islam ... In ogni caso preferiscono non arrivare a rotture, ma tentare di promuovere il dialogo, il dibattito interno. Una posizione, questa, che i non musulmani considerano inaccettabile perché non risolve nulla e perché, comunque, "non si discute con degli estremisti che sono anche assassini". Si tratta di posizioni diverse influenzate dal contesto concettuale in cui si iscrivono». Da un lato, noi ci appelliamo ai diritti umani, alle libertà della persona, al valore della vita, al diritto internazionale. Dall'altro lato, il mondo musulmano mette in evidenza la dominazione dell'Occidente, il colonialismo e il neocolonialismo, le forme di dominio e repressione che si sono manifestate in luoghi e con fatti concreti, dalla Palestina alla Cecenia, alla Bosnia... e che sente ora esprimersi anche nella crescente islamofobia in Europa. In ogni caso, «in generale i musulmani rifiutano a torto o a ragione di essere assimilati ai radicali o di doversi giustificare in relazione ai loro atti».

Si tratta di problemi che toccano l'essere e l'identità di molti musulmani in Europa che sono e si sentono europei e vivono il proprio essere musulmano con una mentalità e un'apertura corrispondenti alla cultura e ai valori qui acquisiti. Ma sentono al contempo e non di rado una sorta di emarginazione, incomprensione, anche rifiuto che rendono talvolta più interessanti altri riferimenti e altri legami, esterni al mondo europeo, che la semplicità odierna delle comunicazioni permette di creare e sviluppare. Riferimenti e legami legittimi e normalmente costruttivi e proficui, ma che a loro volta possono aumentare il distacco con l'ambiente europeo di riferimento, quando non ulteriori "paure" e sospetti nei non musulmani.

4. L'Islam interpella l'Europa

L'Islam richiede all'Europa una propria visibilità e un proprio spazio, richiede cioè un ampliamento della

pluralità esistente. L'Europa non sa bene come rispondere, anche perché, da un lato la coscienza di sé, della propria identità, dei propri valori unificanti, delle proprie radici e del proprio destino non è così solida, chiara e condivisa (perfino il governo francese ha sentito l'esigenza di lanciare, lo scorso novembre, un pubblico dibattito sull'identità nazionale) e, dall'altro, non trova di fronte a sé una realtà univoca, ma una realtà diversificata e complessa che non conosce sufficientemente e che spesso rifiuta di conoscere, limitandosi a diffidarne.

Se si vuole riuscire a convivere tra musulmani e non musulmani nell'Europa di domani, come è indispensabile, a meno di tradire tutti i valori che rappresentano l'anima europea (e non si tratta affatto di buonismo ma appunto di fedeltà ai propri valori), occorre stabilire canali di ascolto e di dialogo, in un confronto franco e rigoroso ma da sviluppare con reciproci riconoscimento e attenzione e reciproca disponibilità all'ascolto e alla comprensione. Se nell'immediato la chiusura/rifiuto può dare un'effimera impressione di compattezza e forza, le conseguenze sul tessuto europeo, nel lungo periodo, sarebbero disgreganti.

La complessità dell'incontro tra Islam e Occidente (Dassetto 2004), già in atto da tempo, anche se oggi con difficoltà nuove, è resa ancora più complessa dal fatto che si tratta di incontro tra pluralità: la pluralità dell'Islam, ma anche la pluralità dell'Occidente.

È indispensabile, in ogni caso, che sia sempre mantenuta una netta distinzione tra l'Islam, come religione viva e vissuta da più di 1,5 miliardi di persone nel mondo e circa 35 milioni in Europa e in Italia, e le devianze e strumentalizzazioni dell'Islam a fini non religiosi ed in particolare terroristici. Mantenere confusione tra queste due realtà, come troppo spesso avviene, comporta l'impossibilità di ogni confronto e di ogni convivenza. Peggio ancora, confonderle intenzionalmente, al fine di alimentare divisione, timore e odio, potrebbe rappresentare un'azione criminale da perseguire senza alcuna esitazione. C'è una tendenza generale, tutta italiana, a mantenere viva una certa ambiguità e confusione su questi temi, a partire dalla scorretta identificazione tra *'clandestino'* e *'irregolare'*, quando è chiaro a tutti che gli irregolari sono nella gran parte regolari che non lo sono più o che non lo sono ancora a causa delle lente procedure burocratiche, senza quindi alcuna connotazione negativa di clandestinità, usata spesso per generare paura. La clandestinità vera va perseguita, certo, ma va prima identificata come vera clandestinità.

5. Le inevitabili influenze esterne

Dagli anni della rivoluzione islamica iraniana fino ai recenti movimenti terroristici, gli sforzi per costruire un Islam europeo sono stati scossi da eventi esterni all'Europa, dalle dinamiche dell'Islam mondiale e dai legami che, sempre più facilmente, si stabiliscono tra musulmani europei e il resto del mondo. Si tratta della

faccia musulmana dei più ampi processi di globalizzazione. Pensare oggi ad un Islam europeo, o italiano, isolato da questi nuovi processi è un'illusione, ma d'altro canto non sono da escludere nemmeno possibili influenze di un Islam europeo sul resto del mondo. Questo processo di europeizzazione (e quindi anche di italianizzazione) dell'Islam andrebbe compreso, sostenuto, aiutato perché significherebbe riuscire a coniugare i valori e la cultura dell'Islam con quelli europei.

Si tratta del processo che la gran parte degli italiani convertiti all'Islam stanno da tempo realizzando con risultati positivi e che viene solo parzialmente compreso e valorizzato. La COREIS, Comunità Religiosa Islamica italiana, è riuscita infatti ad aprire canali di comprensione e di dialogo, a livello religioso e culturale, con tutti, la Chiesa cattolica, le altre confessioni cristiane, l'Ebraismo, la politica, la cultura, gli enti locali. Come si è già accennato, questo processo di europeizzazione dell'Islam assume ancora maggior valore se consideriamo le dinamiche negative, spesso disgregative, che in sua assenza (e, peggio ancora, in presenza di atteggiamenti di contrasto e di rifiuto) si stanno sviluppando.

La presenza dell'Islam in Europa va pensata, oltre che nella sua dimensione culturale, etnica, religiosa, anche in termini di civiltà. Il mondo dell'Islam, infatti, sta vivendo non solamente un risveglio religioso, ma anche un moto di riconquista della propria civiltà, dopo il periodo della decadenza e la dominazione coloniale. Un moto che, con gradazioni diverse, assume anche una valenza antioccidentale, dato che l'Occidente continua a pensare la propria civiltà come l'unica valida universalmente, confortato dai successi economici e tecnologici che è riuscito a diffondere nel mondo, anche se accompagnati spesso dall'uso della forza e dal dominio delle armi. In questa visione, l'Islam non viene considerato, quando non è apertamente osteggiato da gesti e atteggiamenti che sono vissuti dai musulmani come crescente islamofobia.

Quest'ultima viene spesso generalizzata dai musulmani, trasformando anch'essi atti e posizioni di alcuni gruppi o esponenti politici in tendenze generali e scambiando la naturale inquietudine di fronte ad una religione nuova con un atteggiamento di ostilità. La difficoltà di trovare nei paesi europei le condizioni per affrontare questi problemi in termini relazionali, di confronto e comprensione reciproca con i non musulmani, induce sovente il musulmano a ripiegarsi nel discorso consolatorio e ostile di un generico "siamo perseguitati", senza le necessarie distinzioni e senza riuscire a vedere le molte alleanze possibili.

6. Incontro difficile ma possibile. Occorre però volerlo

«Questo dà la misura dell'ampiezza del lavoro che abbiamo di fronte e dell'urgenza di mettere in atto una forte azione istituzionale destinata a costruire la nuova

relazione tra Occidente e Islam. È superficiale pensare che un simile incontro si realizzi sempre e comunque in modo positivo. Frequente è invece il caso contrario. Può essere positivo solo se gli attori in gioco lo costruiscono come tale: come incontro. Non basteranno quindi i vaghi discorsi sul multiculturalismo, elemento base ma per nulla sufficiente a pensare ed affrontare il problema. Sarà necessario riuscire a costruire una vera relazione di reciproca inclusione, che identifichi basi comuni e solide di coabitazione pur nell'affermazione delle specificità, che sono anche specificità di civiltà» (Dassetto, 2006).

Se da un lato non sono accettabili le posizioni che in modo superficiale e spesso strumentale negano ogni valore all'Islam e ogni dignità e diritto di cittadinanza ai musulmani, dall'altro dobbiamo prestare attenzione ai vari campanelli di allarme, che a loro modo esprimono preoccupazione e problematicità. E sono allarmi che non vengono, teniamolo presente, da una sola parte. Occorrerà innanzitutto fare chiarezza su alcuni punti fondamentali.

7. Il problema non è la fede musulmana

Il problema non è né può essere la fede musulmana. Sarebbe come dire che un miliardo e mezzo di persone al mondo sono un problema, così i 35 milioni in Europa, il milione in Italia, compresi i 20-30mila indigeni italiani di fede musulmana. Che nessuno di loro sa ragionare e si lasciano guidare, fatalmente e fanaticamente, da un'ideologia religiosa "invasiva" che rifiuta i nostri valori etico-politici. A parte la definizione azzardata e pericolosa, che confonde devianza e normalità in un unicum che esiste solo nella mente di chi lo afferma, è evidente che le cose non stanno così. Certo, esiste un fanatismo islamico e un terrorismo di matrice islamica, come esiste una preoccupazione diffusa in merito. Ma se qualcuno o qualche gruppo vive l'Islam in modo deviato, strumentale ad altri fini, fino ad impossessarsi, attraverso il fanatismo, delle vite dei 'martiri' per creare morte, il problema non è l'Islam ma le persone che usano l'Islam in questo modo. Anche il Cristianesimo ha passato secoli di oscurantismo e di fanatismo, perfino il Ku Klux Klan ha incendiato e ucciso afro-americani all'insegna della croce cristiana, ma nessuno potrebbe affermare che è la fede cristiana ad avere guidato fanatismi e nefandezze, ben sapendo che sono persone, gruppi, poteri ad aver abusato del messaggio evangelico, tradendolo.

A questo proposito, ancora oggi c'è chi usa in modo strumentale, subordinandolo a fini politici, il messaggio evangelico. Eppure tale messaggio, quello interpretato nei secoli dai Padri della Chiesa e oggi nuovamente esplicitato da papa Benedetto XVI, è preciso, pur nella diversità delle interpretazioni. Non per nulla il Papa ha voluto pranzare alla mensa dei poveri di S. Egidio a Roma, il 27 dicembre 2009, insieme a barboni, immigrati bisognosi, rifugiati politici e profughi di ogni tipo, cristiani

e musulmani, definendoli, riprendendo San Lorenzo, “il tesoro della Chiesa”. Sono parole che fanno scandalo, che vengono da alcuni definite sbrigativamente buonismo, solidarismo arrendevole e del tutto perdente. Ma è il Messaggio, quello trasmesso dagli apostoli e non quello reinterpretato dai partiti, quello che fa scandalo e non può essere modificato: “Dio opera tutto in tutti” (1 Cor. 12,6) e in Gesù “non c’è giudeo né greco, non c’è schiavo né libero, non c’è maschio né femmina, perché tutti voi siete uno in Cristo Gesù” (Gal. 3,18).

I musulmani sono in Europa. Lo sono da secoli, o da immigrazioni più recenti, o da conversioni crescenti di autoctoni. Sono europei esattamente al pari dei cristiani o degli agnostici, con gli stessi diritti e doveri, le stesse libertà e le stesse restrizioni. Sono a casa loro. Occorre farsene una ragione una volta per tutte e sforzarsi di capire come riuscire a rafforzare il loro senso di appartenenza alla comune casa europea.

8. Regolare l’immigrazione e garantire la sicurezza

Il problema non è quindi religioso ed è un dovere di tutti chiarirlo, al fine di non provocare conflitti (molto infiammabili) dove non ci sono. Il problema va ricondotto a quelli della gestione dell’immigrazione e della sicurezza. Essi non possono però essere slegati dal problema del riconoscimento dei diritti oltre, che dei doveri, che toccano ogni essere umano ed in particolare ogni cittadino residente e che sono alla base di ogni convivenza. Il Presidente Napolitano, nel discorso di fine d’anno, ha voluto esplicitare senza ambiguità che «le politiche volte ad affermare la legalità e garantire la sicurezza, pur nella loro severità, non possono far abbassare la guardia contro il razzismo e la xenofobia, non possono essere fraintese e prese a pretesto di chi nega ogni spirito di accogliimento». Sono parole che devono valere per tutti gli italiani, ricordando sempre che a una persona non si concedono diritti, perché la persona è portatrice di per sé di diritti universali.

L’immigrazione va gestita e regolamentata, è indubbio, e sarebbe bene farlo a livello europeo, coordinando le politiche e le misure da adottare e garantendo i mezzi necessari per gestirla sia nella regolazione dei flussi che nell’integrazione. Ma non può essere una gestione sulla base di una discriminazione religiosa. La stessa nostra Costituzione afferma all’art. 8 che «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge» e «hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano». Una discriminazione di tipo religioso sarebbe inoltre offensiva e provocatoria per le ampie minoranze con la stessa fede, nazionali o nazionalizzate, con possibili conseguenze difficilmente controllabili. Possono essere presi provvedimenti per favorire alcune presenze migratorie, grazie ad accordi bilaterali con paesi con cui si stabilisce un rapporto di collaborazione privilegiato; possono anche essere adottate misure di maggio-

re controllo rispetto a provenienze da paesi considerati critici; ma sarebbe assurdo e inaccettabile selezionare gli ingressi e la permanenza in Italia e in Europa sulla base del credo religioso.

“Ma la gente ha paura”, qualcuno dice. Sempre più frequentemente si tratta di paure indotte, spesso fomentate e usate a fini politici, per conquistarsi consenso, istigando, minacciando perfino referendum popolari. Anche su questo punto occorre fare chiarezza. La maggioranza degli abitanti di un paese non può mai arrogarsi il diritto di venir meno ai principi e garanzie costituzionali e ai diritti riconosciuti universalmente. Si tratterebbe di inammissibile dittatura della maggioranza che non ha nulla a che vedere con un sistema democratico. Le minoranze vanno rispettate e tutelate, garantendo loro il diritto di esistere e di esprimersi, anche nella fede religiosa, con le libertà, i vincoli e i doveri previsti dagli ordinamenti. Cavalcare il “dobbiamo ascoltare la gente e i suoi timori e decidere conseguentemente” è giusto solo se basato sul severo rispetto di questi principi, riconoscimenti e garanzie, senza mai trasformarsi in una dittatura che decide, a seconda dei casi, sull’universalità o meno di essi.

A questo proposito sono illuminanti le parole di Ilvo Diamanti (dicembre 2009). «Con la scusa ideologica che “la gente la pensa così”, si usano quegli argomenti e, con la loro ripetizione esasperata, alla fine “la gente diventa davvero così”... La xenofobia, la paura dello straniero, sta diventando razzismo. E non è meno grave se ancora coinvolge frange minoritarie (ma molto aggressive), perché si è abbassata e continua ad abbassarsi in modo sconsiderato l’asticella della decenza, cioè la reazione decisa contro le manifestazioni di razzismo. Se le frange non vengono stigmatizzate, ma talvolta incoraggiate, il loro spazio e la loro visibilità si allarga e il sentimento di razzismo inizia ad avere cittadinanza ... La paura dello straniero è stata usata mediaticamente come risorsa politica e per le campagne elettorali e per la raccolta del consenso. La xenofobia si è così allargata, aprendo le porte al razzismo. A partiti o esponenti politici che soffiavano sul fuoco, non corrisponde un’altrettanta forza di repulsione, altrettanto decisa, costante e visibile da parte dei partiti e esponenti politici che la pensano diversamente. Anche chi fa riferimento ai valori cristiani si rifugia troppo spesso dietro al solito “la gente la pensa così”, rinunciando ad esprimere nel concreto i valori che dice di portare ...

Noi, diversamente da altri paesi europei di più vecchia immigrazione, non solo non siamo preparati a proporre la nostra idea di integrazione, ma non abbiamo neanche un’identità nazionale chiara e sembra si abbia timore a chiarirla. Forse per questo, perché non sappiamo bene chi siamo, abbiamo paura a farci contaminare da altri, a mescolarci con altri. Il riferimento alla “volontà popolare” diventa una scorciatoia che non affronta il problema.»

Anche il problema della sicurezza, divenuto allarmante di fronte al possibile ampliamento delle reti terroristiche,

va gestito con la dovuta severità, ma con alcune avvertenze. La prima è quella di non mescolare mai l'Islam, la fede musulmana, con il terrorismo di matrice islamica, quello cioè che si riferisce in modo indebito e arbitrario all'Islam; di non confondere mai i fedeli musulmani con i fanatici o i gruppi di fanatici che pretendono di rifarsi all'Islam. L'esempio può forse non piacere, ma sarebbe come confondere mafia siciliana e siciliani e combattere la mafia siciliana combattendo o discriminando i siciliani. Chi, con leggerezza e in modo sconsiderato, alimenta simili confusioni contribuisce in realtà a produrre ed alimentare un clima di insicurezza.

Il nostro paese, come gli altri paesi dell'Unione Europea, può vantarsi di un ordinamento giuridico, di istituzioni e di un insieme di regole, disposizioni e provvedimenti idonei a garantire una sana convivenza e a risolvere in modo rispettoso e giusto i possibili contenziosi e le possibili tensioni. Ciò che manca, però, è proprio la cultura del rispetto degli ordinamenti e delle istituzioni e del rigore nell'osservanza delle disposizioni e delle regole. Si tratta di una cultura che in Italia non è né penetrata né diffusa. Eppure, il rispetto dell'altro e delle sue ragioni, delle regole, delle istituzioni, il senso del bene comune, del proprio dovere e della propria parte di responsabilità, sono gli elementi essenziali per la convivenza, la coesione sociale e il funzionamento di qualsiasi società democratica.

9. La centralità dell'integrazione

Il tema dell'integrazione è centrale nella nostra società che ha superato il 5% di presenza immigrata e si sta avviando al 10%, al pari di altri paesi europei. Si tratta di più di quattro milioni di persone nella sola Italia. Le misure di gestione e regolamentazione dei flussi sono essenziali, ma da sole non risolvono i problemi che gli immigrati vivono direttamente e pongono alle comunità quando si inseriscono. Diversità di cultura, modi di vita, lingua, credenze religiose, tradizioni, tendenza all'isolamento e alla ghettizzazione di fronte a incomprensioni e atteggiamenti xenofobi ecc. allargano la gamma dei problemi comuni a tutti: dal lavoro, alla casa, alla scuola, alla salute, ai servizi sociali. È indubbio che occorran politiche che prevedano una più ampia capacità di risposta: più case, più scuole, più luoghi di culto, più servizi sociali.

L'immigrazione non è un processo senza limiti: forse l'Italia è giunta ad un livello di accoglienza tale da non lasciare più ampi spazi a significative nuove ondate migratorie. Salvo il caso dei rifugiati, i primi a intuirlo e a comportarsi di conseguenza, puntando su altre destinazioni più vantaggiose dell'Italia, sono gli stessi migranti. La relativa stabilizzazione permette di pensare e attuare, nelle migliori condizioni, politiche di integrazione corrispondenti alla reale dimensione dei bisogni. Le realtà territoriali, i Comuni, hanno un ruolo fondamentale per attuare sane politiche di integrazione. Non possono però essere lasciati soli, alla loro buona volontà. È indispensabile un piano nazionale, che dia

chiare indicazioni in tal senso, alleggerisca la burocrazia e garantisca le risorse necessarie a quegli Enti locali che dimostrano di saperlo attuare.

Una particolare attenzione va data ai figli di immigrati che vivono in Italia e, in buona parte vi sono nati e vi rimarranno. Fanno parte del nostro futuro e dobbiamo far di tutto per farli sentire fieri di essere romani, milanesi, torinesi, bergamaschi, italiani, pur mantenendo l'orgoglio delle loro origini. Ricordando sempre che l'integrazione non è un processo unilaterale, che riguarda solo lo straniero: essa deve muoversi in due direzioni, comportando un adattamento reciproco tra il territorio che ospita e chi viene ospitato. Adattamento che, per chi sa viverlo, non significa perdita, ma arricchimento delle proprie identità.

L'acquisizione della cittadinanza si inserisce pienamente nel tema dell'integrazione: rappresenta il riconoscimento dell'integrazione compiuta. Se ne sta dibattendo in Parlamento e speriamo che la legge che ne uscirà corrisponda alle reali esigenze di valutazione dei requisiti sostanziali (primi fra tutti il convincimento e la volontà di essere italiani nella condivisione dei valori, il rispetto delle istituzioni e delle leggi, la conoscenza della nostra lingua, l'inserimento sociale) ancor più di quelli formali, certamente meno importanti ma su cui purtroppo si sta concentrando l'attenzione. È evidente che chi è nato, è cresciuto, ha studiato in Italia, ha vissuto con compagni italiani con cui ha condiviso saperi, emozioni, affetti, progetti di vita ecc. si senta facilmente italiano, pur nel legame con il paese della famiglia. Negare questo sentimento e questo convincimento, solo per scelte di tipo burocratico-prudenziale, rappresenta per questi giovani, almeno per quelli convinti, una ferita, difficile da rimarginarsi, e forse inguaribile. La saggezza dei parlamentari avrà la meglio? Da come si sta sviluppando il dibattito, non sembra. Ma l'iter delle proposte di legge è appena iniziato e si può quindi ancora sperare.

10. Musulmani non integrabili?

Ritorniamo al tema da cui siamo partiti. Dopo le riflessioni precedenti si può forse metterlo meglio a fuoco limitando i contenuti ad alcuni punti del dibattito in corso.

Alcune tra le ragioni presentate sono condivisibili.

Il multiculturalismo è un argomento complesso e come tale va affrontato, evitando superficialità e ingenuità, come spesso accade, destinate a rimanere sterili parole e astratte posizioni ideologiche. Senza valori e regole condivisi, senza una base comune di convivenza è difficile considerare il multiculturalismo un valore da inserire, *tout court*, nelle politiche di integrazione. Il risultato sarebbe un coacervo di comunità senza legami le une con le altre e senza sentimento dell'entità collettiva. Il pluralismo, che esiste ed è fondamento dei sistemi democratici delle nostre società e che valorizza le diversità, dovrà essere il principio su cui costruire

l'inclusione delle diversità culturali e religiose e l'interculturalismo, cioè la costruzione di relazioni tra le diversità culturali. La questione più ampia che la politica deve porsi è come riuscire a gestire le nostre società e le nostre democrazie in situazioni di grande, rapido e ineluttabile cambiamento. E se l'Italia e l'Europa abbiano le capacità di farlo al meglio.

La cittadinanza, ma anche il diritto di voto agli immigrati sono un punto di arrivo, che presuppone un congruo periodo di soggiorno e un inserimento sociale nell'accettazione dei valori fondanti. Invocare il diritto di voto adducendo l'argomento del pagamento delle tasse da parte degli immigrati significa aggiungere confusione: le tasse danno infatti diritto ai servizi, al pari dei cittadini italiani, mentre il voto presuppone qualcosa di ben diverso. La cittadinanza rappresenta un momento rilevante e unico, sia per l'immigrato che per la società che l'accoglie. Un momento che andrebbe maggiormente valorizzato. Ma è pur sempre uno degli aspetti che fanno dell'immigrato un membro della società, rilevante, ma non sempre il più importante o risolutivo.

Per quanto riguarda in modo specifico i musulmani, il ragionamento di coloro che ritengono molto difficile, se non impossibile, l'integrazione si basa su presupposti deboli, sbagliati e non corrispondenti alla realtà. Da un lato non è vero che i musulmani non si siano mai integrati o l'abbiano fatto con difficoltà nelle società in cui si sono inseriti. L'esempio degli Stati Uniti e dell'Europa dovrebbe bastare. Le difficoltà ovviamente ci sono state e ci sono, come per tutti gli immigrati che si inseriscono in ambienti completamente diversi dai propri, e andrebbero capite per aiutare a superarle. Per i musulmani di oggi vanno certamente tenute presenti anche le influenze esterne, di cui si è accennato nei paragrafi precedenti. Influenze che passano anche attraverso imam non preparati o faziosi che predicano nelle moschee. Come vanno considerate le forti dinamiche di trasformazione che l'Islam introduce. Quello degli imam non sufficientemente preparati, né umanamente né teologicamente, è un serio problema per l'Islam europeo, in particolare dove più recente è la sua presenza. Non per nulla non è ancora stata avviata in Italia una vera facoltà che risponda all'esigenza di formazione superiore degli imam. Si tratta di un problema che difficilmente i musulmani potranno risolvere da soli, date le divisioni e le tensioni esistenti. Su questo punto, nel pieno rispetto dell'autonomia e della libertà delle scelte, un sostegno esterno, sincero e fraterno, come massima espressione del dialogo, potrebbe forse essere di grande aiuto.

Ma non vale il discorso che, dato che alcuni non si integrano e non vogliono integrarsi (in realtà sempre casi limitati, anche se il clamore che suscitano o che viene appositamente creato è ampio), rifiutando o anche combattendo il sistema di valori del paese di accoglienza, predicando odio e fanatismo, anche tutti gli altri sono da considerare allo stesso modo. I singoli

casi vanno isolati, valutati e, se necessario, perseguiti con gli strumenti che già esistono nei nostri ordinamenti, senza mai confonderli con l'intera comunità dei musulmani. Farlo, creando i presupposti per un rapporto conflittuale, oltre a mettere a rischio le nostre stesse società, il vivere comune e la coesione sociale, fa il gioco di chi questo scontro vuole davvero.

11. In sintesi

Da quanto si è cercato di esprimere nei paragrafi precedenti, alcuni punti possono essere evidenziati:

1. Il problema non è l'Islam né l'espressione della fede islamica.
2. I musulmani sono in Europa e in Italia. Molti sono a casa loro, in quanto indigeni, nativi o naturalizzati. L'Islam non può non avere piena cittadinanza in Europa.
3. La via della comprensione reciproca e del dialogo nella diversità, fino alla reciproca inclusione, è obbligata. Il pluralismo è uno dei pilastri della nostra democrazia e su di esso sono stati costruiti gli stati. Attenzione poi al linguaggio. Le parole possono diventare macigni ingovernabili e distruttivi.
4. La via del conflitto, non solo è suicida perché nega i fondamenti della nostra civiltà occidentale, ma è scelta perché porterebbe, come già è avvenuto più volte nel mondo, a conseguenze non immaginabili e comunque disastrose. La storia, con le sue tragiche esclusioni, apartheid e 'soluzioni finali' (e i vari solenni 'mai più') non va dimenticata.
5. Occorre avere la capacità di distinguere, senza mai confonderli, fede islamica, la fede di più di 1,5 miliardi di musulmani nel mondo e nella nostra Europa, con terrorismo di matrice islamica. Il terrorismo islamico va combattuto come ogni terrorismo, sia esso locale o globale. Anche il fanatismo va contenuto e combattuto, come ogni fanatismo che inquina il pluralismo e la convivenza.
6. Non bisogna alimentare la paura. Già si alimenta da sola, basandosi talvolta su fatti o dati infondati (stando a ricerche affidabili, gli italiani pensano per es. che gli immigrati in Italia siano quattro volte più numerosi di quanto lo sono in realtà). D'altro canto occorre prestare attenzione ai segnali di allarme e attenzione alle posizioni ideologiche tra cui quella del multiculturalismo ingenuo.
7. Nella presente fase, l'integrazione degli immigrati, compresi ovviamente quelli di fede musulmana, va considerata prioritaria, per lo sviluppo delle nostre società.
8. Affrontare seriamente la questione migratoria e la presenza dell'Islam in Italia è anche l'occasione per ripensare le nostre società sempre più complesse, plurali e globali, i principi e valori che ci possono unire e la loro traduzione quotidiana nelle scelte politiche e nella promozione della coesione sociale. In fondo l'Islam ci interpella, ma la nostra risposta finora è stata evasiva, talvolta con reazioni sconsiderate e arroganti, segno non di forza, ma di debolezza. La risposta non può comunque essere solo italiana o

localistica: essa va cercata a livello europeo. Partendo dal nuovo Trattato dell'Unione e coinvolgendo le comunità religiose più significative, occorrerà definire, sulla base dei valori in essa espressi, da condividere e riconfermare, un nuovo patto di convivenza, comprensione, accettazione e rispetto reciproco, con diritti e doveri validi per tutti e difesi da tutti.

Breve appendice

Dato che INTERSOS è attiva, a soccorso delle popolazioni in pericolo, in alcuni dei paesi dove si è manifestato o si sta manifestando il terrorismo di matrice islamica, non possiamo chiudere questa nota senza farvi riferimento. Abbiamo infatti la netta sensazione che la lotta al terrorismo, e in particolare quello di *al Qaeda*, non si possa fare con la guerra e le occupazioni militari di territori altrui. La guerra odierna produce morti e distruzioni soprattutto nelle popolazioni civili inermi. Essa rappresenta in realtà un terreno fertile per l'allargamento del fanatismo terroristico e una distrazione di risorse e di attenzione rispetto all'azione, forse più efficace, dell'intelligence.

Occorrerebbe un'azione di intelligence attenta, costante, strettamente coordinata a livello dei paesi interessati e a livello internazionale, coinvolgendo i paesi islamici e premendo su quelli meno collaborativi. Occorrerebbe una conoscenza approfondita della complessità del problema, delle sue diverse sfaccettature, dei contesti e delle modalità in cui si sviluppa, dei paesi in cui più facilmente si inserisce o può inserirsi, degli errori fatti in questi anni dalla "Comunità internazionale" che è

sembrata non esistere o comunque incapace di comprendere e di intervenire nei giusti modi e tempi (la Somalia ne è l'esempio più lampante). Solo conoscenze approfondite, insieme a coordinate azioni di intelligence possono contribuire a rendere efficace l'azione politica che deve rimanere la strada maestra perché sa (o dovrebbe sapere) usare fermezza e durezza quando necessario, senza mai rinunciare al dialogo.

I due decenni a cavallo tra il secondo e il terzo millennio, con le problematiche che si sono evidenziate in un mondo che non è più quello di prima, dovrebbero rappresentare l'occasione per ripensare la globalità e i problemi ad essa connessi. La Comunità Internazionale, così come è organizzata e con le istituzioni e gli strumenti che si è data nel dopoguerra, ha dimostrato di non sapere dare le giuste risposte ai nuovi problemi mondiali. "Comunità internazionale" ha ormai assunto per alcuni quasi una connotazione negativa, di debolezza e di incapacità di affrontare e risolvere i contenziosi: una macchina costosissima, debolmente utile e non più rispondente al mondo del XXI secolo. Si sente il bisogno di una nuova *governance* mondiale, che pochi però vogliono, anche perché estremamente difficile e toccherebbe molti interessi. Ma tale bisogno è davanti agli occhi di tutti e forse la risposta può venire proprio da quei pochi - "volenterosi" - che, credendoci e volendola, potranno iniziare ad avviarla. L'Europa potrebbe, in questo, assumere un ruolo di rilievo.

INTERMOS, Nino Sergi, 8 gennaio 2010

Gennaio 2011

CRISTIANI IN PERICOLO

LETTERA APERTA ALLE COMUNITÀ ISLAMICHE D'ITALIA

Cari Amici e Amiche delle Comunità islamiche, mi sono sempre sentito vicino a voi, condividendo il vostro diritto di professare pienamente la vostra fede, riconosciuti e rispettati, di godere in Italia di idonei luoghi di culto, di rendere visibile la vostra presenza. Come molti altri nel nostro paese, non vi ho mai considerato 'estranei' e non ho mai pensato che l'Islam sia incompatibile con i valori che hanno costruito l'Italia e l'Europa. Valori forti, questi: se vissuti pienamente, aiutano ad aprire le menti e i cuori al nuovo e alle trasformazioni che caratterizzano la nostra epoca e influenzano, condizionando, le nostre vite e società.

Oggi vi scrivo per chiedervi di farvi sentire e di far sentire al mondo intero la vostra voce di musulmani italiani e di musulmani in Italia, ancor più di quanto già lo stiate facendo.

Iraq, Indonesia, Pakistan, Filippine, Nigeria, fino all'ultima strage di Alessandria d'Egitto. Per quanto ancora dovremo assistere ai deprecabili e rivoltanti atti di violenza che sempre più frequentemente colpiscono le minoranze cristiane, i loro beni, le loro case, le loro persone con eccidi nelle stesse chiese, durante le cerimonie religiose e di preghiera? Sempre più spesso è la visione di una società pluralista ad essere messa in discussione e di cui le minoranze cristiane diventano l'obiettivo da colpire, come ogni altra minoranza con idee e aspirazioni proprie.

Occorre che nessuno ceda alla semplificazione, altrettanto dannosa, dello scontro tra religioni. Il nostro lavoro quotidiano di operatori umanitari in molti paesi con presenze etniche e religiose minoritarie ci ha piuttosto insegnato che la coesistenza e il reciproco rispetto

sono la normalità e che negli anni le comunità sono riuscite a stabilire regole di convivenza e di risoluzione dei conflitti, a reciproca garanzia di pace e prosperità. Questo desiderio di pace viene spesso annullato da scelte insensate e traumatiche, che provocano reazioni altrettanto traumatiche, da giochi politici dettati da ambizioni di potere, da osceni interessi particolari, dalla volontà di sopraffazione. La religione viene spesso usata, con l'inganno e la manipolazione, come pretesto per accendere lo scontro, mantenerlo vivo e interiorizzarlo nelle singole persone, creando divisione dove c'era concordia, odio dove c'era comprensione e tolleranza, spesso da molti secoli.

«Affermiamo che nessuna fede, credenza o ideologia potrà mai essere invocata per giustificare o anche solo spiegare le motivazioni aberranti che hanno condotto ad un atto tanto efferato che in tutta evidenza è stato programmato e perpetrato per minare la plurisecolare convivenza tra musulmani e cristiani, componenti storiche di quel Paese». Sono le parole forti e convincenti dell'UCOII, l'Unione delle Comunità e Organizzazioni islamiche in Italia (2.1.2011).

La COREIS, Comunità religiosa islamica italiana, dalla sua fondazione si è espressa per il dialogo interreligioso, cercando, da un lato, di diffondere una migliore e più profonda conoscenza della religione islamica, anche allo scopo di fugare pregiudizi e paure ingiustificati, e dando vita, dall'altro, a significative attività di incontro e di dialogo, in particolare con la Chiesa cattolica e la Comunità ebraica, sia in Italia che in Europa.

La Sezione italiana della Lega Musulmana Mondiale, l'Unione islamica in Occidente, le altre aggregazioni religiose islamiche presenti in Italia, le associazioni musulmane a carattere nazionale o quelle più allargate come i Giovani musulmani d'Italia, hanno tutte dimostrato attenzione, interesse e apertura al dialogo nella comprensione reciproca. Si tratta della positiva realtà dell'Islam nel nostro Paese, nonostante le problematiche che indubbiamente esistono ma che possono essere governate e superate nella reciproca conoscenza e nel dialogo. Positività che non può e non deve essere messa

in discussione a causa di singoli fatti incresciosi che le stesse comunità sono le prime a condannare.

Ciò che vi chiedo ora, con la considerazione che mi lega a voi, è di fare sentire maggiormente la vostra voce di fronte a quest'ondata di crescente terrore contro le minoranze cristiane. Una voce che mobiliti tutte le altre comunità musulmane in Europa, che susciti una reazione di indignazione comune, forte e perseverante, indirizzata alle comunità e alle autorità religiose dei paesi coinvolti, con l'imperativa richiesta di reagire decisamente e duramente di fronte a chiunque voglia usare la religione come strumento di divisione e di odio. La vostra voce avrà probabilmente più impatto e più possibilità di essere ascoltata della nostra e di quella delle nostre Istituzioni.

So che già lo state facendo, ma la sfida è tanto difficile quanto immane e richiede molto di più anche da parte vostra. Occorrerà anche far conoscere questo vostro impegno, diffondere le vostre prese di posizione e i vostri messaggi di pace. Un contemporaneo appello va quindi ai Media, ai giornalisti italiani e a quelli delle testate internazionali presenti in Italia e in Europa, perché facciano conoscere ogni vostra iniziativa in tal senso.

Anche noi, la società italiana e le Istituzioni a livello locale e nazionale, dovremo fare la nostra parte. Siete anche voi una minoranza religiosa in Italia. Non sempre c'è stato quel rispetto che vi è dovuto e quel riconoscimento pieno della vostra scelta religiosa e delle sue esigenze comunitarie. E' giunto il momento di aprire gli occhi. Molti l'hanno fatto e hanno stabilito con voi rapporti umani di grande valore nel reciproco riconoscimento e in un arricchente dialogo, scoprendo che i valori fondamentali sono gli stessi e riescono sempre ad unire.

Conto su una risposta da parte vostra, una risposta pubblica, che permetta ad ognuno di fare la propria parte. Il mondo ne ha bisogno.

Un ringraziamento e un cordiale saluto a tutti voi,

Nino Sergi

(Presidente)

Roma, 3 Gennaio 2011

IRAQ

Marzo 2003

GLI AIUTI UMANITARI ALL'IRAQ E LE SCELTE DELLE ONG

INUTILI POLEMICHE

Fanno bene le ONG a rimanere estranee a polemiche e battibecchi che poco producono e che fanno normalmente perdere tempo ed energie. Però, il tema sollevato da VITA sugli aiuti umanitari alle popolazioni dell'Iraq e le supposte contraddizioni del mondo delle ONG italiane assume una particolare rilevanza perché tocca uno degli elementi fondamentali che ci caratterizzano: la trasparenza e la chiarezza delle nostre posizioni. Vediamo dunque, anche per rispetto e stima dei lettori di VITA, di trasmettere con serenità e sincerità il nostro pensiero.

L'Associazione delle Ong italiane, attraverso il suo comitato esecutivo, ha aderito alcune settimane fa al costituendo "Tavolo di solidarietà con le popolazioni dell'Iraq". Alcune Ong, in particolare quelle operative nell'area medio orientale o centro asiatica, hanno a loro volta aderito con un impegno diretto. Il Tavolo Iraq, ponendosi obiettivi definiti, ha fatto delle chiare scelte.

Gli obiettivi sono due:

- realizzare, con o senza la guerra, interventi a sostegno delle popolazioni irachene, coordinandoli il meglio possibile, al fine della massima efficacia e dei migliori risultati;
 - lanciare, in caso di guerra, una sottoscrizione pubblica per coinvolgere la società italiana nel sostegno alle attività umanitarie e di ricostruzione in Iraq;
- Le scelte di fondo sono sostanzialmente tre:
- non utilizzare fondi del governo italiano provenienti da eventuali analoghe iniziative di raccolta fondi o da appositi stanziamenti *a copertura della partecipazione alla guerra o a sostegno delle operazioni militari* (che, qualunque sia il loro esito, sono e rimangono per noi ingiustificate e prive di legalità);
 - di identificare in piena autonomia le azioni di aiuto che realizzeremo;
 - di non collaborare con le forze militari.

La polemica è cresciuta su due punti. L'uso dei fondi governativi e la non collaborazione con le forze militari. Polemica sterile, da cui vorremmo sottrarci, ma che questa volta richiede doverose precisazioni.

In Italia siamo tutti maestri nel combattere contro "fantasmi", anche ben costruiti, ma che non esistono.

È un metodo usato nella politica ma anche nel sociale. Li si attribuiscono a qualcuno, per poi attaccarlo. È successo nelle settimane scorse proprio sul tema dell'uso dei fondi pubblici. C'è chi ha gridato (i soliti sciocchi) che le ONG stavano correndo senza scrupoli dietro i fondi pubblici e chi, all'opposto, ha gridato che le ONG, rifiutando i fondi pubblici nell'emergenza umanitaria, stavano tradendo il proprio mandato.

"Fantasmi", ancora una volta, nel tentativo di trovare divisioni e incoerenze, o peggio ancora nemici anche dove non ci sono. Pur nelle diverse sensibilità al riguardo, è stato chiarito fin dalle prime riunioni del Tavolo che i fondi pubblici sono denaro dei cittadini italiani e che quindi, se stanziati per lo sviluppo dei paesi più poveri o per il soccorso umanitario, possono essere usati, al meglio, per il raggiungimento degli obiettivi. Le organizzazioni dell'Associazione ONG che aderiscono al Tavolo useranno quindi i fondi governativi stanziati per l'emergenza e per la cooperazione (ma di quali fondi stiamo poi parlando, se le casse del Tesoro sono vuote e Tremonti sta imponendo il rallentamento della spesa per la cooperazione?). Non useranno invece, come scritto a chiare lettere, fondi appositamente raccolti o stanziati a copertura dell'immagine negativa che potrebbe derivare dalla partecipazione alla guerra (secondo noi priva di legalità, ripetiamolo). A decidere in merito saranno le stesse organizzazioni del Tavolo che valuteranno, senza alcun pregiudizio, la qualità delle prossime mosse del nostro governo al riguardo.

Le ONG hanno una testa che ragiona con grande autonomia, hanno un codice etico che le guida da anni: li useremo, senza alcuna ideologia, che poco si addice alla nostra vocazione umanitaria, come abbiamo sempre fatto. Ricordo che, ai tempi della guerra del Kosovo, le ONG hanno utilizzato e ben impiegato i fondi della sottoscrizione di Missione Arcobaleno. Avevamo infatti valutato - e lo confermiamo tuttora - che in quel contesto e con l'autonomia delle scelte che ci è stata sempre garantita, quei soldi andavano da noi utilizzati a beneficio di tutte le popolazioni vittime e a garanzia delle centinaia di migliaia di persone che li avevano generosamente donati. Anche se alcuni hanno enfatizzato

la possibilità di una seconda Missione Arcobaleno per l'Iraq (che avrebbe un ben diverso ed inaccettabile significato, rispetto a quella del '99), le ONG in realtà non hanno mai creduto alla reale possibilità del suo lancio da parte del governo. Il contesto è molto diverso, la localizzazione non è affatto ravvicinata e facile sarebbe – come è successo allora – la strumentalizzazione a fini politici. L'unico (disperato) motivo perché il governo la proponga potrebbe solo essere il deficit di cassa della finanza pubblica. Visto che qualcosa Berlusconi dovrà fare, la sottoscrizione potrebbe essere una scorciatoia facile gradita a Tremonti. Ma riteniamo che non sarà così.

La collaborazione con le forze militari è invece un tema più complesso e delicato che andrebbe affrontato con maggiore attenzione. Per capire la posizione prevalente nelle Ong umanitarie, mi rifaccio alla posizione di INTERSOS rispetto alle forze militari italiane in Afghanistan.

Le ONG stabiliscono normalmente rapporti con i militari in missioni di *peace keeping*, di mantenimento della pace (con compiti cioè d'interposizione, disarmo, controllo del territorio a sostegno dell'amministrazione civile), sempre valutando di volta in volta il tipo di collaborazione da richiedere. Si è trattato in particolare di utilizzo delle strutture e dei servizi che l'apparato militare poteva facilmente mettere a disposizione nelle aree di crisi con popolazioni a rischio: trasporti aerei e terrestri, logistica, uso di mezzi meccanici, fornitura di beni come l'acqua e l'elettricità, ecc. Sono state collaborazioni preziosissime. Ma la presenza in Afghanistan del nuovo corpo militare con compiti offensivi, e non più di mantenimento della pace sotto il mandato dell'ONU, ha immediatamente portato INTERSOS ad una differente decisione. In situazioni del genere, infatti, non può più esserci alcun tipo di collaborazione tra umanitario e militare. In questi casi è necessaria infatti, per realizzare bene la nostra *mission umanitaria*, una netta e chiara distinzione tra le due finalità che non possono e quindi non devono entrare in rapporto, anche solo nell'immaginario delle popolazioni per cui e con cui stiamo lavorando.

Data l'ipotesi, divenuta realtà, di presenza militare *offensiva* in Iraq, era ovvio che le organizzazioni del Tavolo esprimessero chiaramente la loro volontà di non intrattenere relazioni con le forze militari. Nessuna ambiguità è infatti possibile al riguardo.

Quando poi, come ora speriamo vivamente, le Nazioni Unite prendessero subito in mano la situazione e decidessero, in accordo con i rappresentanti delle Comunità locali, azioni di *peace keeping*, di mantenimento della pace, solo allora potrà essere rivista la nostra posizione.

Al di là di quanto ho cercato di esprimere, rimane poi la libertà di ciascuno di enfatizzare quanto crede. Fa parte del gioco, non c'è da meravigliarsi. Ognuno sarà valutato e giudicato per quel che dice e fa. La realtà del Tavolo però non cambia e spero che anche i lettori (e il direttore) di VITA se ne convincano e si tranquillizzino. I presidenti delle ONG rimangono coerentemente fedeli alla loro *mission*, ben sapendo che il dovere delle proprie organizzazioni rimane quello di dare le giuste risposte, e al momento giusto, ai bisogni della gente più bisognosa, salvaguardando i principi etici e di coerenza etica che li hanno sempre ispirati. Non abbiamo aspettato nessuno per operare in Kurdistan o per sostenere ospedali in Iraq o per organizzare ora l'accoglienza dei profughi in Iran e negli altri paesi confinanti. Come non aspetteremo nessuno per aiutare direttamente le popolazioni irachene appena sarà possibile.

Fa forse meraviglia che al Tavolo Iraq partecipino persone e organizzazioni che la pensano in modo anche molto diverso e con identità segnate da grandi differenze. E siamo ben coscienti che è difficile lavorare tra diversi. La forte spinta unitaria per la pace ci ha portati a tentare un cammino nuovo, partendo da obiettivi più alti, veri, unificanti, quali *l'opposizione alla guerra all'Iraq*, il massimo coordinamento degli *interventi in favore delle popolazioni irachene più bisognose* e il *coinvolgimento della società italiana* con il lancio di una sottoscrizione unitaria da parte di ONG e associazioni espressione di questa società. L'abbiamo fatto con convinzione, avendo bene in mente fin dal primo momento che promuovere la pace e il dialogo, senza innanzitutto tentare di viverli nel quotidiano e nei rapporti sociali, è una contraddizione che nasconde anche un po' di ipocrisia, per superare le quali vale la pena di fare qualche sforzo e prendere qualche rischio. Con più autorevolezza, anche il Papa ha ribadito questo concetto alcuni giorni fa. E chi voglia ascoltarlo, su questo tema della pace non può farlo solo a metà.

Nino Sergi, per il settimanale VITA, 24 Marzo 2003

Maggio 2003

LE ONG ITALIANE IN IRAQ. L'UMANITARIO DI FRONTE ALLA GUERRA E ALLA RICOSTRUZIONE

L'Associazione delle Ong italiane ha assunto, di fronte alla guerra, una posizione chiara e precisa. Deciso e fermo è stato il loro no alla guerra come

strumento per la soluzione delle controversie internazionali, alla guerra preventiva, alle decisioni unilaterali basate sulla logica del più forte, allo svi-

limento del ruolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

È stato inoltre assunto l'impegno che, in caso di guerra, non vi sarebbe stata nessuna collaborazione con le forze militari né alcuna richiesta di finanziamento, per le attività umanitarie, ai governi direttamente o indirettamente belligeranti.

Ad un mese dall'occupazione dell'Iraq e dalla caduta di Saddam Husseyn, la sensazione che si ha in Iraq è strana. Il vecchio non c'è più ma il nuovo non esiste ancora. Il vecchio regime è crollato, con le sue istituzioni, i suoi dirigenti, il suo "ordine", la sua presenza capillare, i suoi stipendi a fine mese... Il nuovo è spesso frutto dell'improvvisazione, talvolta usando il buon senso e assumendo precise responsabilità, come abbiamo visto nella gestione di alcuni ospedali dove si sono organizzati comitati di gestione che, senza escludere la dirigenza politica, hanno introdotto la presenza e il controllo dello stesso personale medico in ogni decisione; talvolta invece il nuovo, la "libertà" e l'impunità hanno favorito lo scatenarsi della delinquenza e dei saccheggi. Strana sensazione davvero: alcuni media ci avevano presentato un'emergenza umanitaria causata dai bombardamenti, mentre ci si rende conto che questi hanno colpito precisi e ben identificati obiettivi del potere, pur avendo danneggiato abitazioni e infrastrutture. L'emergenza umanitaria, come siamo abituati a vederla alla fine di ogni guerra, non c'è, tranne che per l'enorme quantità di ordigni esplosivi che quotidianamente uccidono e feriscono. Esiste invece, nonostante la ricchezza del petrolio, uno stato di povertà generalizzata, con punte di estrema miseria ed emarginazione, che durano da anni e sono andate crescendo con la sciagurata gestione del potere di Saddam aggravata dalle sanzioni economiche e dall'isolamento di oltre un decennio. Se l'incerta fase di transizione che gli iracheni stanno vivendo si prolungasse senza fornire le necessarie risposte per il governo della macchina amministrativa e per la costituzione della nuova rappresentanza politica della società, allora sì, si potrebbe entrare in una fase di emergenza difficilmente contenibile.

Ci si trova di fronte ad una situazione del tutto nuova. Pur riconfermando le posizioni assunte, le Ong devono analizzare le novità con attenzione: 1) Saddam è stato cacciato; 2) in Iraq, anche se in modo pericolosamente anarchico, si respira un'aria di libertà; 3) il paese, se non governato rapidamente, rischia di sprofondare in crescenti rivalità, violenze, fondamentalismi. Queste novità vanno valutate parallelamente alle opzioni politiche che sono state assunte: 4) l'occupazione del Paese avviene senza alcun mandato internazionale; 5) non esiste alcuna volontà di consegnare all'ONU la guida della gestione politica ed economica della transizione, ma di relegare le Nazioni Unite ad un ruolo

definito "vitale" da Bush e Blair, ma subalterno a quello delle forze occupanti.

I principi fondamentali delle ONG umanitarie

Nella situazione irachena è importante che le Ong abbiano presenti i principi che guidano da anni la loro azione umanitaria; anche al fine di evitare ipocrisie e superare inopportuni pregiudizi politici. In particolare, occorre soffermarci su:

a) l'*imperativo umanitario*: il dovere delle Ong di essere a fianco delle popolazioni bisognose e il diritto di queste di ricevere l'aiuto; b) l'*imparzialità*: per cui ogni scelta in merito è determinata in funzione della sola risposta ai bisogni, senza alcuna discriminazione; c) l'*indipendenza*: il rifiuto di qualsiasi condizionamento o strumentalizzazione politica dell'azione umanitaria che non può essere subordinata nemmeno a convinzioni politiche o religiose.

Tenendo presenti questi principi, come devono regolarsi le Ong umanitarie, nel nuovo particolare contesto iracheno, rispetto alle forze militari occupanti, alle nuove istituzioni, alle nuove leadership religiose? Si tratta di questioni che le Ong internazionali, compresa INTERSOS, si sono poste a Baghdad e a cui hanno cercato di dare risposte comuni, pur partendo da sensibilità e posizioni differenziate.

1. *Interlocuzione con le nuove amministrazioni eterodirette.* Proprio per essere fedeli all'imperativo umanitario, nelle situazioni di conflitto e post conflitto le Ong hanno sempre interloquito - quando utile agli aiuti alle popolazioni in pericolo - con ogni parte in causa, perfino con signori della guerra, dittatori, sanguinari comandanti. Ciò non ha mai significato né la loro legittimazione da parte delle Ong (che hanno spesso denunciato direttamente od indirettamente gli abusi, gli orrori, la negazione dei diritti umani) né alcuna forma di compromissione con loro. Si è sempre cercato di salvaguardare, con severa attenzione, l'autonomia e l'indipendenza delle Ong e della loro azione. L'interlocuzione con le nuove amministrazioni in Iraq è quindi coerente con il modo di operare delle Ong umanitarie e con i propri principi. Una diversa decisione assumerebbe una connotazione di parte, guidata non più dai principi umanitari ma da scelte politiche o ideologiche, sicuramente legittime e rispettabili, ma indubbiamente di parte.

2. Lo stesso discorso vale anche per la *collaborazione con i leaders religiosi*, qualora siano attivi nell'organizzazione e nella gestione della cosa pubblica (come sta accadendo in questa incerta fase di transizione). L'azione umanitaria - per non rischiare di rimanere semplice testimonianza e per raggiungere invece la massima efficacia - richiede interlocuzione e coordinamento con quanti si adoperano allo stesso fine.

3. *Il rapporto con i militari.* Qui il tema si fa ampio; cerchiamo di precisarne i punti salienti.

Rapporto umanitario-militare

Le Ong non hanno normalmente difficoltà, con le

dovute differenziazioni, a collaborare con i militari in missioni di mantenimento o rafforzamento della pace, su mandato delle Nazioni Unite, com'è normalmente avvenuto fino ad ora. Hanno talvolta utilizzato le strutture e i servizi che l'apparato militare può mettere a disposizione: trasporti aerei e terrestri, logistica, uso di mezzi meccanici, ecc. Diversa è invece la posizione delle Ong quando la presenza militare ha compiti offensivi, di occupazione e di "imposizione" guerreggiata della pace: in situazioni del genere non vi può essere collaborazione tra umanitario e militare. È necessaria infatti, per realizzare bene la *mission* umanitaria, una netta e chiara distinzione tra le due finalità che non possono e quindi non devono entrare in rapporto, anche solo nell'immaginario delle popolazioni per cui e con cui stiamo lavorando.

Nei vari interventi di questo decennio, INTERSOS ha conosciuto militari con forte generosità, profonda umanità e spirito di solidarietà. Non si tratta quindi, è ovvio, di un giudizio sulle persone, ma della doverosa presa di coscienza politica dell'abisso che separa, concettualmente e nella realtà, e quindi in modo definitivo ed inconciliabile, le due *mission*.

Purtroppo, la strategia militare considera che anche l'azione umanitaria, direttamente promossa e gestita dai militari, debba far parte del "proprio mestiere". Si tratta di rendersi amiche le popolazioni, di contenere il sentimento ostile prodotto dalla presenza armata straniera, di ottenere più facilmente informazioni utili... È sempre stato così, ma oggi la dimensione assunta è sempre più ampia, esplicita, aggressiva, talvolta "concorrenziale" con le stesse organizzazioni umanitarie. Le Ong hanno

manifestato con durezza la loro opposizione a questo mascheramento umanitario degli eserciti che crea solo ambiguità ed una grande e pericolosa confusione tra militari ed operatori umanitari. Finché non sarà fatta chiarezza, quello che dobbiamo esigere con molta forza è almeno che i militari siano sempre riconoscibili come tali; che cioè mantengano sempre la propria divisa, senza mai camuffarsi, con abiti civili, da operatori umanitari. Lo chiediamo innanzitutto alle Forze Armate italiane, perché se ne facciano promotrici anche a livello internazionale nella definizione delle regole d'ingaggio.

Infine, **il ruolo delle Nazioni Unite e degli organismi multilaterali** in Iraq, anche se sminuito, va da noi valorizzato ed enfatizzato, anche per manifestare la non condivisione di tale sottovalutazione politica. Tale ruolo va infatti ristabilito quanto prima. Le Ong hanno, nella loro autonomia e indipendenza, fatto questa scelta: i loro riferimenti principali per l'organizzazione e il coordinamento degli aiuti umanitari e delle attività per la ricostruzione saranno le istituzioni delle Nazioni Unite e degli organismi multilaterali presenti in Iraq. Questo potrà anche essere, nella nuova situazione, lo spartiacque per poter collaborare con le cooperazioni dei governi coinvolti nella guerra, compreso il Governo italiano: ogni azione finanziata dovrà svilupparsi sotto il coordinamento delle organizzazioni multilaterali o delle istituzioni comunitarie o in stretto collegamento con loro.

INTERsos, Nota diffusa l' 13.5.03

Giugno 2003

IRAQ, NASSIRYA

MILITARI ITALIANI E ONG ITALIANE? INDISPENSABILE IL RIFERIMENTO AI PRINCIPI GUIDA DELLE ONG

Stando alle notizie apparse sulla stampa di domenica 29 giugno, il maggiore Chris Stockel, capo della struttura per la cooperazione civile-militare, chiede che a Nassirya, dove si sta insediando l'esercito italiano, vi sia una maggiore presenza di organizzazioni umanitarie italiane (accanto all'Ong irlandese Goal e al WFP delle Nazioni Unite).

Da metà luglio l'Italia avrà la responsabilità della zona e un italiano sarà a capo dell'Autorità provvisoria della Coalizione che ha il compito di gestire le attività per la ricostruzione e l'assistenza umanitaria.

La risposta a questo invito richiede un'attenta riflessione ed un costante riferimento ai principi fondamentali delle Ong. Rappresenta anche un'occasione per approfondire maggiormente il tema dell'azione umanitaria in contesti nuovi e difficilmente riconducibili alle esperienze precedenti.

Procediamo per gradi:

1. La presenza militare dell'Alleanza, e quindi dell'Italia, è una presenza a cui manca il carattere di piena legalità come sarebbe indispensabile per poter partecipare alle operazioni di pace.
2. Questa mancanza impedisce alle Ong umanitarie di stabilire qualsiasi tipo di rapporto con le forze armate presenti in Iraq, diversamente da altre situazioni in cui si è anche collaborato con Forze di mantenimento della pace legittimate dal pieno mandato delle Nazioni Unite o di altri Organismi multilaterali specificamente demandati.
3. Le scelte delle Ong umanitarie devono sempre essere definite in funzione dei bisogni delle popolazioni. È "l'imperativo umanitario" a cui esse devono – e solo ad esso – prioritariamente rispondere.

4. A Nassirya i bisogni della popolazione sono simili a quelli delle altre città dell'Iraq: non può quindi esserci differenza nei criteri di scelta. Le Ong, anche quelle italiane, possono quindi operare a Nassirya come altrove, valutando le implicazioni (negative, come si dirà dopo) della presenza militare italiana in modo subalterno rispetto alla valutazione dei bisogni della popolazione, compreso il bisogno di vivere in pace e sicurezza.

Occorre ora toccare il tema dell'azione militare "umanitaria", o con compiti umanitari, come si è spesso ripetuto in queste settimane. Quest'abuso del termine umanitario sta producendo un vero e proprio inquinamento dei principi e dell'azione umanitaria.

Va ribadito che:

5. Tra i principi cardini delle Organizzazioni umanitarie vi è la totale autonomia e indipendenza nelle scelte e nell'azione, per garantire la necessaria neutralità e imparzialità dell'aiuto: autonomia, indipendenza, neutralità e imparzialità inconcepibili in una forza armata, *a fortiori* se schierata all'interno della Coalizione che ha dichiarato la guerra;

6. Le popolazioni devono poter chiaramente distinguere tra operatori umanitari e militari, senza ambiguità alcuna e senza confusione dei ruoli. Si tratta di un punto di estrema importanza e attualità, dato che la nuova strategia militare considera che anche l'azione umanitaria, direttamente promossa e gestita dai militari, debba far parte del "proprio mestiere" per rendersi amiche le popolazioni, contenerne il sentimento ostile, ottenere più facilmente informazioni utili. È sempre stato così, ma ora la dimensione assunta è sempre più ampia, esplicita, talvolta concorrenziale con le stesse organizzazioni umanitarie. È in gioco la stessa sopravvivenza dell'azione umanitaria, quale dovere umano imparziale, strumento solo dell'imperativo umanitario e non di posizionamenti o tatticismi politici o militari.

La netta distinzione è necessaria anche per ragioni di sicurezza che richiedono che l'operatore umanitario non venga mai confuso in nessun modo con il militare.

Dato quanto detto in precedenza, sembra di poter giungere alle seguenti proposte operative:

7. Le Ong italiane (proprio perché italiane) che intendono operare nella regione di Nassirya, dove la presenza italiana assumerà il comando militare e dirigerà l'Autorità provvisoria della Coalizione, dovranno avere la certezza che nella propria azione siano garantite tutte le condizioni ed esigenze esplicitate nei punti precedenti, in particolare quella della piena e totale indipendenza.

8. A questo fine sarebbe auspicabile una riunione chiarificatrice tra le massime Autorità dei ministeri degli Esteri e della Difesa e dell'Associazione delle Ong (che potrà promuoverla) per conoscere i precisi termini di ingaggio dei militari italiani e per la definizione dei rispettivi ambiti di competenza, senza ambiguità né confusione alcuna e nel rispetto della totale autonomia, indipendenza ed esclusività dell'azione umanitaria delle Ong italiane.

9. Di fronte al tentativo diffuso – in particolare nel contesto iracheno – di imbrigliare le Ong e la loro azione umanitaria, considerandole strumento di politica estera, funzionali al potere politico e ramo caritatevole degli eserciti, solo la chiarezza delle posizioni e l'affermazione ed il riconoscimento della piena indipendenza e autonomia delle Ong può permettere la continuazione e l'approfondimento di un dialogo con le Istituzioni politiche. Dialogo che ha portato nel passato a risultati concreti e positivi e che, si spera, possa esistere anche nel futuro.

10. In ogni caso le Ong non potranno mai rinunciare – pena l'auto annientamento – alla propria specificità e ai propri principi ideali. Questi rappresentano inoltre una ricchezza straordinaria che contribuisce, in ogni società, al radicamento e rafforzamento di valori alti a cui ogni mente politica dovrebbe dare importanza.

INTERSOS, Nota diffusa il 29 giugno 2003

Settembre 2003

USCIRE DAL CAOS DELL'IRAQ (1)

ANALISI DI INTERSOS – PRIMA PARTE

I due tragici attentati alla sede ONU di Baghdad e alla moschea di Najaf hanno segnato indubbiamente una svolta nella vicenda della guerra e dell'occupazione irachena. Oggi possiamo forse quasi pensare e sperare che la morte di Sergio Vieira de Mello e di Mohammed Baqir al Hakim, come quella delle varie decine di persone insieme a loro, non siano state vane.

Tre infatti ci sembrano essere le grandi novità.

a) La prima è la *presa di coscienza da parte irachena*, o almeno di molta parte della società, che occorra assolutamente mettere fine alla nuova follia del terrore che colpisce non solo l'intruso esterno ma tutto e tutti, senza alcun rispetto perfino delle realtà e dei simbo-

li più sacri e importanti dell'islam da un lato e della comunità internazionale dall'altro. Da parte irachena non si tratta più solo di pretendere sicurezza, funzionamento dei servizi e lavoro da parte degli occupanti; non si tratta più solo di ringraziarli ed invitarli a ritornarsene là da dove sono partiti; non si tratta più nemmeno solo di colpirli quotidianamente per ricordare impietosamente questo invito. Si tratta di capire come, forse anche con un nuova (e fino ad ora impensabile) collaborazione con le forze occupanti, poter non solo arginare ma mettere fine a simili gravi e crescenti attentati. Essi non colpiscono infatti solo gli stranieri ma minano profondamente e pericolosamente la stessa società irachena rendendone impossibile la ricostruzione, politica, sociale ed economica e la pacificazione.

b) La seconda è un'analoga *presa di coscienza da parte di quanti hanno appoggiato la guerra e l'occupazione militare* che la situazione in Iraq non corrisponde affatto a quel giocattolo che, secondo l'Amministrazione Bush, si sarebbe potuto aggiustare senza troppe difficoltà, per mostrarlo poi come un esempio di democrazia e di stabilizzazione a tutta l'area mediorientale. Presa di coscienza inoltre che la potenza (strapotenza) militare da sola non risolve ma amplifica i problemi senza peraltro colpire il terrorismo; che i costi e i tempi dell'operazione Iraq superano di gran lunga le reali possibilità delle potenze occupanti; che senza un mutamento radicale della strategia finora seguita la Coalizione rischia una sonora sconfitta; che è finito il tempo dell'arroganza e dell'illusione dell'autosufficienza e che occorre coinvolgere la comunità internazionale e sentirsi parte - importante, ma sempre parte - di essa.

c) La terza è la *presa di coscienza quasi generalizzata*, compresa buona parte dei politici americani, che le Nazioni Unite devono non solo avere nel dopoguerra il "ruolo vitale" concesso loro dalla Coalizione, ma devono divenire il principale soggetto di riferimento politico a cui deve fare capo ogni decisione per tutto il periodo della transizione. Più in generale, si sta facendo strada anche la presa di coscienza che dell'ONU non si può fare a meno: ogni scorciatoia si dimostrerebbe, nel mondo di oggi, non solo fallimentare ma anche causa di nuovi ed incontrollabili problemi. Va certo riformata e in fretta, in particolare nella composizione del Consiglio di Sicurezza, va dato più spazio al mondo musulmano oggi iniquamente sminuito, va resa più trasparente e democratica: ma anche con i suoi tanti limiti e le sue debolezze - e forse proprio grazie ad esse - l'ONU si dimostra oggi, agli occhi di tutti, indispensabile ed insostituibile.

Con lo sguardo volto alle popolazioni e al loro benessere e basando la nostra analisi e la nostra azione sui principi fondamentali di indipendenza e imparzialità, a cinque mesi dall'inizio dell'occupazione militare noi organizzazioni umanitarie impegnate in Iraq vogliamo fare sentire con molta più forza la nostra voce. Ad INTERSOS alcuni punti sembrano abbastanza chiari, anche se di non facile attuazione.

1. La *gestione politica della crisi irachena deve prendere il sopravvento sulla gestione militare*, definendo un preciso programma ed una strategia condivisi a livello multilaterale. Occorre inoltre prendere coscienza che i tempi della politica, in questo caso, non possono essere lunghi come normalmente avviene, ma le decisioni vanno prese in tempi molto stretti.

2. La grande priorità, verso cui indirizzare tutti gli sforzi, è la *costituzione di un Governo provvisorio iracheno dotato di reali poteri e reale autonomia*, rappresentativo di tutte le componenti politiche e religiose, sostenuto dalla comunità internazionale sia finanziariamente che nella formazione e nel rafforzamento delle nuove istituzioni. Solo così possono essere, al contempo, isolate le forze legate a Saddam Hussein e quelle legate al terrorismo internazionale. Al fine dello sviluppo delle nuove istituzioni civili e militari vanno inoltre recuperate tutte le capacità e le forze irachene disponibili, senza alcuna esclusione politica se non quella dei soli alti responsabili del deposto regime.

3. Pur considerando *illegittima l'occupazione militare* del paese, peraltro avversata dalla maggioranza degli iracheni, ci sembra oggi irrealistico pretendere il ritiro delle forze militari. Una forza di sicurezza è divenuta indispensabile: banditismo, saccheggi, vendette, disordini e sopraffazioni si moltiplicherebbero a danno della popolazione civile e potrebbe divenire realtà l'ipotesi di una sanguinosa guerra civile. La presenza della forza di sicurezza, ampliata anche alla partecipazione di paesi del mondo musulmano, dovrà però basarsi su un *esplicito e ampiamente condiviso mandato delle Nazioni Unite e un altrettanto esplicito e condiviso accordo del Governo provvisorio iracheno* (e, nell'attesa, dell'attuale Consiglio iracheno di Governo).

4. Alle *Nazioni Unite*, rivalutate e politicamente rafforzate, va quindi restituito, in questa fase di transizione, il *ruolo fondamentale di pacificazione e di ricostruzione* politica ed economica del paese. A loro, con il consenso dei rappresentanti del popolo iracheno, spetta di definire il mandato, l'ampiezza e la titolarità del comando delle forze di peace keeping. A loro spetta la programmazione ed il coordinamento degli aiuti, da quelli umanitari a quelli per la ricostruzione. Si tratta di un compito immane e delicato - reso ancora più difficile dal peggioramento della situazione - che richiede l'impegno, oggi e domani, dell'intera comunità internazionale.

Noi organizzazioni umanitarie continuiamo a rimanere nel paese: lo sentiamo doveroso per dare continuità al patto di solidarietà stabilito con la popolazione irachena. Con maggiore vigilanza, maggiore attenzione e più precise misure di sicurezza data la gravità della situazione; ma soprattutto con un rapporto ancora più approfondito e umano con le persone con cui veniamo quotidianamente in contatto: sono loro infatti la nostra migliore garanzia per la protezione e la sicurezza.

INTERsos, Nota diffusa in italiano e inglese il 1 settembre 2003

USCIRE DAL CAOS DELL'IRAQ (2)

ANALISI DI INTERSOS – SECONDA PARTE

Sono giorni di grande costernazione, di dolore e di lutto per le vittime di Nassiriya. Giorni che hanno dato una più lucida coscienza della cruda realtà dell'Iraq con il suo crescente numero di vittime, italiane e di altri paesi occidentali ma anche e soprattutto irachene. Sarebbe forse giusto rimanere ancora per un po' in silenzio, come abbiamo fatto da quel tragico mattino, ma gli eventi non lo permettono.

Le vittime, tutte le vittime, quelle che ci sono state e quelle che purtroppo ci saranno ancora, ci impongono di uscire dal raccoglimento per fornire un contributo di analisi e proposte. Ne sentiamo il dovere, data la forte presenza di INTERSOS in Iraq con ancora 23 operatori umanitari internazionali, in varie aree e vari settori di intervento, e dato il rapporto di solidarietà che ci unisce alla popolazione.

Già lo scorso primo settembre, dopo gli attentati alla sede dell'ONU e alla moschea di Najaf, in un comunicato dal titolo "Uscire dal caos dell'Iraq" avevamo espresso alcune valutazioni e indicazioni che riteniamo tuttora valide (www.intersos.org). Vogliamo ora inserirle nel modificato contesto, tenendo conto delle nuove decisioni che si stanno assumendo in sede internazionale.

1. *Gli iracheni.* La popolazione ha bisogno di aiuto. La guerra e, soprattutto il dopo guerra, ha aggravato la situazione sociale ed economica. La gente non sta bene; molti sono senza lavoro e le loro famiglie hanno difficoltà a vivere; i furti e il banditismo sono cresciuti creando ulteriore insicurezza e paura. Le misure adottate dal Governo della Coalizione non sono sufficienti, sono lente, tardive, spesso sbagliate, senza strategia, contraddittorie. Gli iracheni si sentono esclusi. Non solo le centinaia di migliaia del partito Baath e delle forze armate, messi automaticamente al bando con un'insensata e controproducente decisione, ma anche quelli chiamati a posizioni di responsabilità (talvolta nominati dalle stesse comunità locali) che vivono malamente un'assoluta subalternità alle decisioni della Coalizione, sentendosi colonizzati e impotenti. Il malcontento è crescente. Anche la presa di coscienza da parte di molti iracheni che occorra – perfino collaborando con le forze occupanti – mettere fine al terrorismo che colpisce tutto e tutti creando instabilità, morti indiscriminate, insicurezza e povertà si sta affievolendo: per paura e per sfiducia nel sostegno e nelle reali capacità e volontà internazionali. Nel complesso la gente comunque vive, con grande voglia di ricostruire, ricominciare, lavorare per un paese nuovo: non va abbandonata né delusa. Ma il tempo a disposizione per poterglielo dimostrare è rimasto ormai veramente poco.

2. *Le forze occupanti e i loro alleati.* La nuova presa di coscienza della difficoltà (e degli errori commessi) da

parte della Coalizione può ora portare a quelle decisioni che, se fossero state prese prima, nel giusto momento, avrebbero potuto segnare un diverso cammino per l'Iraq. È forse anche – lo speriamo vivamente – la fine dell'arroganza. La fine cioè della fede nella forza militare come mezzo per la soluzione dei problemi internazionali compreso il terrorismo, per l'esportazione-imposizione della democrazia e, in definitiva, per la difesa degli "interessi nazionali"; la fine della negazione della supremazia della politica e dell'insofferenza verso le diversità delle posizioni di paesi alleati; la fine della tracotante convinzione di autosufficienza e del non riconoscimento delle sedi politiche multilaterali a partire dall'ONU.

3. *L'ONU.* Dopo averne negato il ruolo, umiliando l'unica Istituzione politica globale esistente, la Coalizione ne ha poi riconosciuto, nel dopoguerra, un ruolo "vitale" che, secondo la Risoluzione 1511 andrà "rafforzato". L'ambiguità della terminologia viene oggi superata dalla nuova realtà che richiede con ancora maggiore forza una leadership per la fase di transizione neutrale, estranea cioè al conflitto e all'occupazione; leadership che solo un'organizzazione multilaterale come l'ONU potrebbe garantire, pur con le difficoltà e carenze che le sono proprie.

L'Istituzione va certo riformata e in fretta, in particolare nella composizione del Consiglio di Sicurezza, va dato più spazio al mondo musulmano oggi iniquamente sminuito, va resa più trasparente e democratica. Ma anche con i suoi tanti limiti e le sue debolezze – e forse proprio grazie ad esse – l'ONU si dimostra oggi, in Iraq indispensabile ed insostituibile.

Lo sguardo di INTERSOS è volto alle popolazioni e al loro benessere e fonda la propria analisi e azione sui principi fondamentali di indipendenza e imparzialità. *Alcuni punti ci paiono ormai chiari, anche se di difficile attuazione*, dato il peggioramento della situazione. La guerra è stata un grave errore, come errata è stata la gestione del dopo guerra, ma sarebbe un errore altrettanto grande lasciare ora gli iracheni al proprio destino sostenendo il ritiro delle truppe, giusto e quindi condivisibile come posizione di principio, ma non attuabile senza una valida, contemporanea e altrettanto condivisa strategia politica.

1. *La gestione politica della crisi irachena deve prendere il sopravvento sulla gestione militare*, con decisioni che vanno prese ed attuate in tempi molto stretti e con l'acquisizione del massimo consenso interno ed internazionale, a partire dai paesi della regione.

2. *Alle Nazioni Unite*, rivalutate e politicamente raffor-

zate, va quindi restituito *il ruolo fondamentale di pacificazione e di ricostruzione* politica ed economica del paese. A loro, con il consenso dei rappresentanti del popolo iracheno, spetta di definire il mandato, l'ampiezza e la titolarità del comando delle forze di peace keeping. A loro spetta la programmazione ed il coordinamento degli aiuti, da quelli umanitari a quelli per la ricostruzione.

3. *Presto - e non entro il prossimo mese di giugno - va costituito un Governo provvisorio iracheno dotato di reali poteri e reale autonomia*, rappresentativo di tutte le componenti politiche e religiose, sostenuto dalla comunità internazionale sia finanziariamente che nella formazione e nel rafforzamento delle nuove istituzioni, isolando così le forze legate a Saddam Hussein e quelle legate al terrorismo internazionale. Al fine dello sviluppo delle nuove istituzioni civili e militari vanno inoltre recuperate tutte le capacità e le forze irachene disponibili, senza alcuna esclusione politica.

4. Abbiamo considerato *illegittima l'occupazione militare* del paese, peraltro avversata dalla maggioranza degli iracheni. Il ritiro delle attuali forze militari dovrà quindi avere luogo come atto riparatore e di formale cambiamento agli occhi degli iracheni e della comunità internazionale. Esso può avvenire però solo a seguito di una valida, precisa e condivisa strategia politica definita dall'ONU, con la piena partecipazione dei paesi dell'area e dell'Autorità transitoria irachena, che definirà anche *la composizione e il mandato della forza di sicurezza e di peace keeping necessaria*. Altrimenti ban-

ditismo, saccheggi, vendette, disordini e sopraffazioni si moltiplicherebbero a danno della popolazione civile e potrebbe divenire realtà l'ipotesi di una sanguinosa guerra civile.

5. *L'Europa e l'Italia*. Se esiste ancora una speranza di uscire dal caos iracheno, questa passa anche dall'impegno dell'Europa. L'Italia ha la presidenza del Consiglio europeo; ha deciso di allearsi alla Coalizione fin dalla prima ora; ha avuto i suoi morti. Si trova quindi nelle condizioni migliori per sollecitare quella volontà europea che non è ancora riuscita ad esprimersi al fine di un confronto leale ma franco con gli Stati Uniti. *La presidenza italiana proponga immediatamente un'iniziativa dell'Europa*, riprendendo le posizioni di Francia e Germania, per rilanciare il ruolo dell'ONU in Iraq e per coinvolgere i paesi della regione mediorientale.

Pur con la necessaria prudenza e valutando quotidianamente la realtà in cui opera, *INTERSOS continua a rimanere in Iraq finché vi saranno le condizioni e finché i suoi operatori non si sentiranno in pericolo*. Lo sentiamo davvero non perché ci viene chiesto, imprudentemente e sconsideratamente, da governi della Coalizione (che così facendo rendono ancora più difficile la nostra permanenza che deve essere e apparire pienamente *indipendente e imparziale*), ma per dare continuità al patto di solidarietà stabilito con la popolazione irachena che rimane la nostra unica e migliore garanzia di sicurezza.

Intersos, Nota diffusa in italiano e inglese il 18 Novembre 2003

Ottobre 2003

RISOLUZIONE ONU E CONFERENZA DI MADRID

L'autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza di una forza multinazionale per garantire sicurezza e stabilità e la riaffermazione della natura temporanea dell'Autorità della Coalizione (risoluzione 1511), non cancellano l'illegalità della guerra, dell'occupazione militare dell'Iraq e delle successive decisioni; come non cancellano i gravi errori commessi sostenendo e realizzando la guerra preventiva, l'isolamento delle Nazioni Unite e il rifiuto del confronto politico multilaterale.

La nuova risoluzione apre comunque una nuova fase del cammino per l'indispensabile compiutezza del ripristino della legalità, il riconoscimento del ruolo fondamentale delle Nazioni Unite e, con la nuova costituzione e le elezioni, il pieno passaggio del potere nelle mani dei rappresentanti del popolo iracheno.

Le novità politiche contenute nella risoluzione lasciano però una pesante ambiguità di fondo in quanto

non viene precisamente definito il rafforzamento del "ruolo vitale" dell'ONU e la sua supremazia rispetto alle forze occupanti e viene ancora ritardata, invece di essere accelerata, la definizione delle scadenze per il passaggio dei poteri.

Con la nuova risoluzione, tutti devono prendere atto che, aprendosi una nuova fase, quella precedente deve essere formalmente chiusa. Per quanto riguarda l'Italia, il Governo deve quindi presentare al Parlamento un atto formale che preveda la fine della fase di occupazione del Paese. Spetterà poi al Parlamento decidere come dare seguito alla risoluzione 1511.

Anche rispetto alla Conferenza di Madrid la nuova risoluzione permette ad INTERSOS una valutazione nuova rispetto alla scelta di "starne fuori" delle settimane scorse.

In quanto organizzazione umanitaria impegnata in

Iraq, INTERSOS ritiene che la Conferenza debba essere ispirata dai seguenti principi guida:

- 1) che sia tenuto presente e perseguito il bene migliore per la popolazione irachena
- 2) che sia riconosciuto il ruolo primario dell'ONU e la multilateralità nell'azione di aiuto e ricostruzione
- 3) che gli aiuti (e la stessa Conferenza) non diventino strumento di legittimazione dell'invasione dell'Iraq.

Il principio del miglior bene per la popolazione dell'Iraq, con la fase post bellica di occupazione, con strascichi di violenta insicurezza e con i disagi e le sofferenze che ne derivano, col crollo del regime ma anche col rifiuto di una nuova dominazione, con le pesanti incertezze sul futuro, a parere nostro implica:

- a) che le risorse finanziarie, a differenza di quanto finora previsto, siano gestite dalle Nazioni Unite in modo separato e autonomo rispetto alle esigenze della forza multinazionale
- b) che le attività umanitarie e di ricostruzione non si-

ano realizzate, nemmeno per scopi tattici, dalle forze militari

- c) che, in attesa di un governo rappresentativo iracheno:
 - le azioni di aiuto immediato corrispondano alle priorità valutate dalle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite e dalle Ong operanti sul territorio in collaborazione con la società civile irachena
 - il programma per la ricostruzione sia definito dalle Organizzazioni internazionali, comprendendo la Lega Araba, con le rappresentanze della società irachena
- d) che, date le condizioni di cui sopra, le risorse finanziarie messe a disposizione per gli aiuti e la ricostruzione siano significative ed adeguate ai bisogni e siano aggiuntive rispetto agli impegni assunti in sede internazionale per analoghe situazioni e per gli aiuti allo sviluppo
- e) che sia definita in tempi stretti, anche in relazione agli aiuti e alla ricostruzione, la data del passaggio dei poteri all'Autorità irachena.

INTERSON, Comunicato diffuso il 20 ottobre 2003

Aprile 2004

RIDARE LA PAROLA AGLI IRACHENI

L'Iraq non va abbandonato, ma aiutato, accompagnato e soprattutto ascoltato dall'intera comunità internazionale che non può decidere da sola il suo destino e il cammino per arrivarci. La fase dell'occupazione in Iraq va assolutamente e definitivamente chiusa. Ridare la parola agli iracheni, senza esclusione di nessuna componente significativa della società tribale, religiosa, politica e civile; coinvolgere e impegnare l'intera comunità internazionale, compresi i paesi arabi e musulmani, valorizzando il dialogo e le scelte multilaterali; promuovere una conferenza internazionale di pace; esprimere con una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza l'inizio della nuova fase a guida Onu, compreso il comando delle forze internazionali di mantenimento della pace. Queste le linee politiche che dovrebbero guidare la comunità internazionale, ed in particolare l'Italia, per uscire dal baratro in cui ci stanno portando la guerra preventiva, le scelte unilaterali e di potenza e il rigetto delle istituzioni multilaterali. Il rifiuto dell'indispensabile svolta, se sarà confermato, e la riduzione dell'Onu a mera copertura della situazione esistente, deve condurre il nostro paese a prendere nettamente le distanze da queste scelte che si sono dimostrate errate e pericolose e che possono condurre a situazioni di gravità difficilmente controllabili. E il ritiro del contingente militare dovrà allora, coerentemente, essere la prima decisione.

Come uscire dal caos

Che la guerra sia stata un grave errore, con l'umiliazione dell'Onu, il rifiuto del confronto politico e delle decisioni multilaterali, la visione messianica della propria potenza e superiorità, le falsità, la pretesa di esportare la

democrazia con le armi, l'incapacità di gestire il dopo guerra, la serie di scelte sbagliate e di gravissimi errori reiterati su dodici mesi di occupazione, sono cose ormai assodate. **Il punto ora è un altro e non di poco conto. Come uscire dal caos dell'Iraq** che ci coinvolge ormai tutti, chi ha condiviso la guerra e chi ad essa si è opposto, chi mantiene le truppe e chi le ritira, chi continua ad essere preoccupato e chi considera il problema come un affare di chi l'ha generato?

Alcune ipotesi strategiche valide ancora poco tempo fa ora non lo sono più. La stessa legge per l'amministrazione del periodo transitorio (la "costituzione provvisoria" dell'8 marzo) e il calendario dei relativi adempimenti istituzionali sono stati tardivi e hanno trovato un contesto più sfavorevole e più aggressivo dei mesi precedenti. Si è perso tempo. Non si è capito quasi nulla dell'Iraq e si è dato spazio più all'arroganza prepotente delle armi (con soldati istruiti alla guerra ma non alle operazioni di *peace keeping*) che alla costruzione di una seria, valida, condivisa strategia politica con chiare e condivise finalità e chiari obiettivi da perseguire.

Guardando alla realtà dell'Iraq e al contesto internazionale, una possibile risposta deve partire, a nostro avviso, da tre premesse politiche: a) **va definitivamente chiusa la fase della guerra e dell'occupazione;** b) **l'Iraq non può essere abbandonato a sé stesso;** c) **occorre ridare la parola agli iracheni.**

La necessità di una svolta

La fine di questa fase di guerra e di occupazione com-

porta una svolta ormai inevitabile, che richiede a sua volta un atto di coraggio e di intelligenza politica da parte dei paesi della Coalizione ed in particolare degli Stati Uniti. Sarebbe, per l'Amministrazione Bush, il modo politicamente meno doloroso per uscire dal baratro in cui è sprofondata e in cui sta trascinando il resto del mondo: senza perdere inutilmente ulteriori vite umane (irachene, americane e di altri paesi), senza perdere progressivamente e inesorabilmente alleati e senza perdere la faccia (cosa non secondaria con le elezioni alla porta). Un atto politico teso a dichiarare (anche se si tratterebbe di un'altra falsità) che dietro la guerra non c'era né la potenza, né il petrolio, né il rifiuto del multilateralismo e dell'Onu, ma solo la volontà di lottare decisamente contro il terrorismo e per la liberazione del popolo iracheno, come sempre ufficialmente affermato. Un atto politico quindi che, con **un passo indietro delle forze della Coalizione, affidi all'Onu la guida della transizione e della ricostruzione, compreso il comando della forza multinazionale di mantenimento della pace.**

Aiutare gli Usa a non isolarsi ulteriormente

Chi ha fatto scelte unilaterali gravemente sbagliate, occupato l'Iraq senza legittimazione internazionale, commesso così tanti errori con conseguenze che potrebbero essere nefaste per tutti, **non può pretendere il comando militare** nella fase che deve rappresentare la svolta e mettere fine all'aggressione. Non può pretenderlo, anche perché **gli iracheni non lo permetterebbero più.** E sappiamo, ora, che hanno capacità per opporvisi, anche molto duramente: e lo faranno. La fase insurrezionale potrebbe iniziare da un giorno all'altro, anche senza preavviso. La decisione del Governo spagnolo è coerente con quanto pubblicamente dichiarato durante la campagna elettorale: ritiro delle truppe dall'Iraq se l'Onu non avesse assunto la responsabilità della fase di transizione e il comando delle forze militari. Dalle ultime dichiarazioni della Casa Bianca e dello stesso Kofi Annan non vi è nessun accenno al passaggio del comando militare all'Onu, ma vi è anzi la conferma del presidente Bush del contrario. Non esistono quindi le condizioni indicate dal premier Zapatero. Altri paesi hanno deciso o stanno pensando di modificare l'impegno iniziale. **La spaccatura tra gli Stati Uniti e gli altri paesi occidentali, che si voleva evitare, rischia di allargarsi poco alla volta.** Non è più il tempo dei silenzi e dell'accondiscendenza reverenziale: gli alleati degli Stati Uniti, in particolare quelli più vicini all'Amministrazione Bush, devono fare di tutto perché differenti e condivise scelte politiche, nel rispetto del diritto internazionale e delle istituzioni internazionali, possano ricreare le condizioni per una rafforzata alleanza.

Impegno dell'intera Comunità internazionale e ruolo dell'Europa

Non abbandonare l'Iraq a sé stesso è un imperativo a cui non ci si può sottrarre, per dovere etico e di responsabile solidarietà che riguarda ancora una vol-

ta tutti. Il paese si trova in una situazione di disgregazione, di violenza, di criminalità, di disordine tali da suscitare inquietudine e paura nella popolazione irachena che si sente in balia di eventi non dominabili, nell'immediato, con le sole forze irachene. Non abbandonare l'Iraq significa **farlo diventare una preoccupazione dell'intera comunità internazionale**, coordinata sotto l'egida dell'Onu, con una vera e lungimirante strategia regionale, un ruolo attivo dei paesi arabi e musulmani, dell'Europa, della Russia oltre che degli stessi Stati Uniti, **cercando il consenso delle rappresentanze delle varie tribù e comunità irachene.**

L'Unione Europea deve assumere le proprie responsabilità. Ha un ruolo da giocare ed è l'unico soggetto politico in grado di farlo con la possibilità di farsi ascoltare da tutte le parti. Finora è stata a guardare, incapace di concordare una posizione ed una linea politica comune. La decisione unilaterale di Zapatero, pur coerente con il programma annunciato, potrebbe forse indebolire l'Europa, proprio mentre stava iniziando a prendere coscienza dell'indispensabilità di una posizione comune; potrebbe anche, però, rappresentare la novità necessaria per fare riprendere un'approfondita discussione, rivalutare le proprie posizioni e **giungere ad una scelta collegiale del Consiglio europeo.** Solo Capi di Governo insensati possono sostenere, di fronte alla gravità della crisi che attraversa il mondo, l'inutilità di una nuova riunione del Consiglio europeo. Le scelte unilaterali, nell'attuale situazione internazionale, sono sbagliate, sia in America che in Europa. Spetta quindi ai paesi europei, nel loro insieme, assumere una posizione comune che abbia **il peso politico necessario a convincere l'Amministrazione americana a cambiare radicalmente rotta**, pur mantenendo un ruolo nella questione irachena compresa una presenza militare se così sarà valutato dall'Onu e dagli iracheni. Sarebbe al contempo il modo per favorire l'apertura di un dialogo più efficace con il mondo arabo e musulmano. La situazione è giunta a tale livello di complessità e di pericolo da non permettere un'ulteriore latitanza dell'Europa, pena la decretazione della propria irrilevanza politica per il futuro e pena la sfiducia degli elettori europei che si sono espressi in maggioranza contro la guerra e l'occupazione dell'Iraq e che chiedono ora una radicale svolta. Sarebbe poi un errore, a nostro parere, coinvolgere la Nato in quanto tale nella forza di *peace keeping* sotto il comando Onu. Potrà solo trattarsi di singoli paesi: l'Alleanza Atlantica rappresenta infatti forze e interessi che provocherebbero un facile rifiuto da parte dei paesi dell'area e più in generale del mondo arabo e musulmano. **Tale forza di pace dovrà comprendere** oltre a singoli paesi Nato **una forte rappresentanza dei paesi arabi e musulmani e, possibilmente, gli altri paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.** Sarebbe il segno dell'indispensabile novità, della fine della fase dell'occupazione, dell'assunzione del problema da parte dell'intera comunità internazio-

le, della non subalternità dell'Onu al volere di un solo paese.

La necessaria risoluzione del Consiglio di sicurezza

L'Onu è troppo debole, si dirà. Lo è, certamente. Ne abbiamo avuto prova in tutte le crisi dove INTERSOS è intervenuta. Lo è, però, perché così hanno voluto i paesi che ne fanno parte. Potrebbe essere forte, anche senza aspettare la grande riforma che tutti auspichiamo, se andassero in questo senso la volontà politica, le conseguenti risoluzioni e decisioni, l'impegno diretto della maggioranza dei paesi con la conseguente dotazione delle risorse necessarie. **Una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza si impone ormai con urgenza.** L'Europa potrebbe avere un ruolo primario, dato che è attualmente rappresentata nel Consiglio di Sicurezza da ben quattro Stati. La risoluzione potrebbe riprendere, con alcune aggiunte, il piano messo a punto da Lakhdar Brahimi, l'inviato di Kofi Annan, **inserendovi il vero punto della svolta, quello relativo al comando militare.** Sarebbe il segno atteso della supremazia della gestione politica rispetto alla gestione militare, con la presenza di forze di pace e con l'accordo delle Autorità rappresentative irachene.

Realizzare la conferenza di pace

La proposta di **una conferenza internazionale di pace per l'Iraq**, sotto l'egida dell'Onu, che veda l'attiva partecipazione dei paesi arabi e musulmani insieme ai Paesi del G8 e all'Unione Europea, va sostenuta fino in fondo e realizzata quanto prima. Essa faciliterebbe la ripresa del dialogo e del confronto internazionale sull'Iraq e rafforzerebbe la lotta al terrorismo. L'Europa, grazie alla sua posizione geografica e a rapporti consolidati con pesi mediterranei e mediorientali, può costruire un ponte tra l'occidente e il mondo musulmano. Un altro compito a cui, nella situazione attuale, non può sottrarsi.

Ridare la parola agli iracheni

A un anno dalla guerra (dopo dodici mesi di occupazione militare, dopo l'esperienza di un Consiglio iracheno di governo composto da personalità scelte dall'esterno, solo parzialmente rappresentative e comunque delegittimate agli occhi degli iracheni, dopo una gestione del dopo guerra che ha tenuto subalterna la realtà irachena e le sue potenzialità, umiliandola, talvolta disprezzandola e provocando quindi un progressivo crescente rifiuto dell'occupazione militare) **il punto centrale, senza il quale tutte le altre iniziative internazionali, compresa quella dell'Onu, perdono valore, è ora di ridare la parola agli iracheni.** Non si tratta di cosa facile, data la molteplicità delle comunità che compongono la società irachena. Non si tratta infatti solo di curdi, sunniti e sciiti, ma di svariate e significative tribù o gruppi religiosi, di forze politiche rinascenti, di emergenti espressioni organizzate della società civile. Solo **un'assemblea rappresentativa, ampia, composta da autorevoli**

esponenti di tutte le differenti realtà, può oggi esprimere il volere del popolo iracheno e può trovare le necessarie mediazioni per governare questo difficile e pericoloso periodo di transizione. Lo stesso inviato di Kofi Annan, Brahimi, ha considerato la costituzione di una simile assemblea come una componente essenziale del suo piano. È lo strumento che può permettere la massima partecipazione, il confronto, l'assunzione di responsabilità senza che alcuna realtà significativa sia esclusa e si senta quindi costretta di farsi sentire attraverso l'uso della forza. Sarà da questa assemblea, sostenuta ed accompagnata internazionalmente, che potrà uscire la volontà del popolo iracheno, l'unica **da cui non si può prescindere per poter delineare il futuro dell'Iraq.**

Dove ci portano gli Usa?

Purtroppo, i segnali che ci vengono dagli Stati Uniti in questi giorni continuano ad essere molto preoccupanti. L'Amministrazione Bush non intende cedere all'Onu, oltre alla gestione della fase della transizione, il comando militare in Iraq: è il punto che ha determinato la decisione del ritiro del contingente spagnolo. Sulla questione palestinese il presidente Bush ha confermato la scarsa considerazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite e ribadito l'intenzione di continuare a decidere unilateralmente, ben sapendo di contrariare gravemente i paesi arabi e musulmani e quindi di rendere sempre più difficile il loro coinvolgimento sull'Iraq. Si tratta di un segnale prepotente che tende con evidenza ad escludere i paesi arabi e musulmani dalla soluzione della questione irachena. Ne avrà valutato le conseguenze e le **ripercussioni gravemente negative e difficilmente contenibili?** Avrà valutato che **rischia di isolare gli Stati Uniti dal resto della comunità internazionale** che sarà portata a prendere gradualmente le distanze? Verrebbe da dubitarne, se dietro a queste decisioni non vi fossero le preoccupazioni elettorali e non vi fosse la scelta di affrontare le questioni mediorientali in modo unilaterale facendo riferimento unicamente al proprio interesse nazionale o alla propria visione di esso. Qualche dubbio dovrebbe in ogni caso venire a coloro che hanno appoggiato la guerra e la successiva disastrosa occupazione dell'Iraq. Non è certo un merito rimanere a fianco dei potenti, solo perché potenti, senza mai chiarire fino in fondo dove ci stanno conducendo e per quali ragioni lo fanno. L'Italia, insieme agli altri paesi europei, ha ora il dovere di frenare l'esaltazione americana e le sue pericolose scelte, per il proprio bene ma anche per quello degli stessi Stati Uniti.

Il tempo sta per scadere

Diventa quindi indispensabile stabilire dei precisi tempi e delle precise condizioni. L'Italia ha il dovere di esigerli. Il Governo italiano deve poter dare al Parlamento e ai cittadini le risposte alle domande che tutti ormai si pongono con apprensione di fronte alla situazione irachena che ha assunto una dimensio-

ne globale molto allarmante. L'Italia deve anche favorire una **posizione comune europea** che avrebbe un valore di straordinario peso politico e rappresenterebbe l'avvio di una seria politica estera e di sicurezza comune che i cittadini europei stanno iniziando a pretendere. L'Italia ha avuto in tutti i decenni passati due vocazioni, quella atlantica e quella europeista. Può quindi a buon titolo proporsi per costruire ponti di dialogo e di nuova comprensione. Per giungervi, occorre da un lato l'auspicato passo indietro in Iraq dell'Amministrazione Bush e della Coalizione e la fine ad ogni imposizione unilaterale e, dall'altro, una presa di coscienza politica comune dell'Europa e del ruolo che può e che deve giocare a livello internazionale e nell'area mediorientale in particolare.

Il passo indietro, e quindi l'indispensabile svolta in Iraq, si concretizzano pienamente con il passaggio del **comando militare all'Onu o ad una entità sopranazionale largamente accettata dagli iracheni**. A loro va restituita la parola attraverso un'assemblea rappresentativa irachena e l'assunzione della **gestione del potere da parte di rappresentanti della pluralità dell'Iraq pienamente riconosciuti**. La data importante non è più quindi quella del 30 giugno, ma quella che dà al mondo **la certezza della piena accettazione della svolta, con tappe e modalità precise e con precisi impegni verso il popolo iracheno e verso la comunità internazionale**. La decisione di questa svolta, infatti, non può più aspettare. Dato il lavoro politico-diplomatico avviato dall'Onu per individuare un cammino atto a facilitare una idonea soluzione, e proprio per il rispetto dovuto a questa Istituzione internazionale, occorre attendere ancora qualche giorno per dare la possibilità a tutte le parti di completare le consultazioni, le valutazioni e prendere quindi le dovute decisioni.

Ma se a breve (molto breve) non vi saranno chiarimenti e precisi segnali in questo senso, allora significa che l'Amministrazione Bush avrà scelto di continuare sulla propria strada optando per la via dell'isolamento e della sola propria forza. A questo punto non resta, purtroppo, che prenderne atto e il Governo italiano, insieme agli altri paesi europei con cui dovrà iniziare a costruire alternativi cammini politici e di aiuto all'Iraq, avrà l'obbligo morale e politico di prendere nettamente le distanze da queste scelte che si sono dimostrate errate e pericolose e che possono condurre a situazioni di gravità non più controllabili. **E il ritiro del contingente militare dovrà essere, coerentemente, la prima decisione.**

Lo spazio umanitario si sta restringendo

Le organizzazioni umanitarie italiane hanno deciso di spostare temporaneamente il proprio personale internazionale in Giordania e in Kuwait perché esposti ormai a troppi rischi: minacce, rapimenti, attentati, uccisioni. Non è bastata la scelta politica di non collaborare con le forze di occupazione e di non avere rapporti con i militari per salvaguardare l'integrità dello

spazio umanitario contro ogni possibilità di confusione e di inquinamento. Da parte delle Ong c'è stata una grande attenzione a rimanere e a mostrarsi nel proprio ambito di intervento, quello dell'aiuto umanitario e del sostegno alle comunità (in particolare distribuzione di beni di prima necessità, educazione, assistenza, sanità, acqua potabile, sminamento umanitario, crescita delle capacità autonome di sviluppo). I principi che ci guidano sono quelli universalmente riconosciuti come essenziali per l'azione umanitaria: la totale **autonomia e indipendenza** nelle scelte e nell'azione al fine di garantire la necessaria **neutralità e imparzialità** dell'aiuto. Purtroppo, lo spazio umanitario è sempre più invaso da altri principi, strumentalizzazioni e modalità di intervento che stanno restringendolo sempre di più, fino quasi ad annullarlo. Le conseguenze sono gravissime e le vediamo chiaramente in Iraq dove le missioni militari sono chiamate umanitarie, dove i militari hanno compiti umanitari, dove i soldati portano aiuti nei villaggi su mezzi blindati o comunque dotati di quelle stesse armi che uccidono. **L'abuso del termine umanitario e l'abbinamento dell'aiuto con le armi stanno producendo un vero e proprio inquinamento dei principi e dell'azione umanitaria**, creando grande confusione tra la gente che non riesce più a distinguere gli operatori umanitari dai militari e mettendo quindi a rischio i volontari che, come sempre, si presentano indifesi, senza alcuna arma se non quella del rapporto di fiducia e di solidarietà con le popolazioni. Anche la Croce Rossa Italiana continua (unica al mondo) ad affiancare i militari e a garantire la propria sicurezza con militari o guardie armate, venendo così meno ai principi fondamentali del Comitato Internazionale della Croce Rossa e delle Mezzelune Rosse e contribuendo ad aggravare il problema.

Imperativo umanitario, autonomia, indipendenza, neutralità e imparzialità sono principi inconcepibili in una forza armata, per definizione subalterna a decisioni politiche di parte. Occorre quindi che sia finalmente abolito il termine umanitario da qualsiasi presenza o attività delle forze armate in contesti di conflitto. Occorre soprattutto che ognuno faccia il proprio mestiere senza ambiguità di sorta. **Le popolazioni devono poter chiaramente distinguere tra operatori umanitari e militari**, senza confusione dei ruoli. Si tratta di un punto di estrema importanza e attualità. La nuova strategia militare considera infatti che anche l'azione umanitaria, direttamente gestita dai militari, debba far parte del "proprio mestiere", in modo strumentale, per rendersi amiche le popolazioni, contenerne il sentimento ostile, ottenere più facilmente informazioni utili. È sempre stato così, ma ora la dimensione assunta è sempre più ampia, esplicita, talvolta concorrenziale con le stesse organizzazioni umanitarie. **È in gioco la stessa sopravvivenza dell'azione umanitaria, quale dovere umano imparziale, strumento solo dell'imperativo umanitario e non di posizionamenti o tatticismi politici o militari.** La netta

distinzione è necessaria anche per ragioni di sicurezza, che richiedono che l'operatore umanitario non venga mai confuso in nessun modo con il militare. La nostra temporanea uscita dall'Iraq è, in parte, anche la

conseguenza di questa confusione. Nella nuova fase politica dell'Iraq bisognerà seriamente tenerne conto.

INTERSON, Nota diffusa il 24 aprile 2004

Giugno 2004

INTERSON IN IRAQ

INTERVENTO AL CONVEGNO "IRAQ: PARLANO I PROTAGONISTI".

CENTRO STUDI DIFESA E SICUREZZA. CAMERA DEI DEPUTATI. 21 GIUGNO 04

INTERSON è un'organizzazione umanitaria che attualmente opera in dodici paesi in situazione di crisi o di consolidamento del processo di pacificazione. Dopo una prima visita all'ospedale pediatrico universitario Al Mansur di Baghdad nel dicembre 2002, siamo tornati in Iraq con un carico di medicinali per la pediatria il 14 aprile 2003. Ci siamo ritornati per contribuire a rispondere ad alcuni dei bisogni più urgenti, ma anche con una precisa collocazione umanitaria. Non si tratta di posizionamenti politici di parte, che non competono ad un'organizzazione umanitaria, ma di scelte di coerenza che hanno guidato INTERSON e che ritengo sia giusto esplicitare per dire cosa si è fatto in Iraq ma anche come lo si è fatto. In che modo cioè un'organizzazione umanitaria italiana come INTERSON, con i suoi operatori e operatrici, è stata protagonista nella vicenda irachena.

Ci siamo espressi a più riprese, denunciando la dittatura di Saddam ma ritenendo al contempo illegittime le forzature unilaterali e al di fuori del contesto delle Nazioni Unite. Ci siamo dichiarati contrari alla guerra, contrari all'invio di una forza militare italiana di stabilizzazione priva dell'indispensabile legittimazione internazionale, abbiamo considerato le forze militari della Coalizione come vere e proprie forze di occupazione, abbiamo rifiutato ogni contatto con i contingenti militari e ogni collaborazione con l'Autorità provvisoria della Coalizione e, per quanto riguarda le attività in Iraq, con i Governi in essa rappresentati, compresa ogni collaborazione diretta con quello italiano. INTERSON ha poi valutato in modo estremamente negativo l'ignoranza della realtà irachena, l'arrogante sottovalutazione del diritto internazionale umanitario, specie in un contesto in cui si intende portare diritto e democrazia, l'impreparazione e l'incapacità dimostrata dai nuovi occupanti nella gestione del paese, che continua a soffrire della carenza dei servizi essenziali e delle opportunità di lavoro, di fronte ad un crescente costo della vita, un'insicurezza diffusa ed incerte prospettive politiche.

Coerente con le posizioni assunte è stato il programma di attività di INTERSON in Iraq, dall'aprile 2003 ad oggi, che ha visto l'impegno di una quarantina di opera-

tori umanitari italiani ed internazionali e più di 250 operatori iracheni. Dal sostegno a cinque ospizi per anziani, al supporto ad un ospedale pediatrico e alla formazione scientifica del personale medico su leucemie e linfomi, alla creazione di spazi di aggregazione per i bambini nelle periferie urbane di Baghdad e Bassora, all'accoglienza dei rifugiati iracheni di ritorno dall'Arabia Saudita e dall'Iran, all'assistenza agli sfollati interni, alla bonifica di aree infestate da mine e ordigni esplosivi e alla formazione di sminatori. A Baghdad, Ramadi, Mosul, Karbala, Diwanya, Bassora, Nassirya e, appena la situazione lo permetterà, a Kut e Amarah. Ogni nostra scelta si è basata sui principi umanitari universalmente riconosciuti: l'imperativo umanitario, l'indipendenza, l'autonomia nelle scelte e quindi la non subalternità ad alcuna esigenza di ordine politico, ideologico o di schieramento, l'imparzialità, la neutralità, l'ascolto attento delle aspirazioni e delle considerazioni delle popolazioni locali. E continuiamo severamente, come le altre Ong, a fare riferimento a questi principi.

Il dibattito italiano è stato molto ricco e utile all'approfondimento di una materia che ci ha toccati così nel vivo e che, presumibilmente, continuerà a toccarci nel vivo anche nel prossimo futuro. In tutto questo dibattito una grave mancanza mi ha colpito e continua a colpirmi. Ogni posizione parte da propri principi e propri valori, da analisi politiche anche molto serie, ma nessuna è mai partita, se non in modo strumentale, da ciò che vuole, in realtà, il popolo iracheno. È così importante conoscere cosa vogliono gli iracheni che siamo rimasti spesso fortemente indignati per tale mancanza. Si è molto parlato di Iraq, pagine di giornali e ore di trasmissione, ma lo è stato quasi sempre per parlare dei *militari italiani* in Iraq, della *Croce Rossa* in Iraq, della *presenza italiana* in Iraq, degli *ostaggi* in Iraq, dei *nostri morti* in Iraq, degli *americani* in Iraq, dei *servizi segreti* in Iraq, di *Al Qaeda* in Iraq, degli *elettori italiani* e l'Iraq: quasi mai per parlare degli iracheni e delle loro aspirazioni.

In Italia si è dibattuto molto sulla presenza del contingente militare, troppo, e spesso con argomentazioni di basso profilo e con qualche bugia funzionale ad effimeri consensi. Ci siamo espressi anche noi in proposito,

ritenendo che occorra sempre tenere conto della realtà e del minor male per le popolazioni. Pur rimanendo con convinzione contro l'uso della forza, di fronte alla complessità della realtà irachena non ci siamo sentiti in sintonia con posizioni puramente ideologiche che rischiano di divenire cieche e sorde o comunque non adeguatamente e doverosamente attente ai *se* e ai *ma* espressi dalle popolazioni direttamente interessate. Abbiamo quindi affermato, nel marzo scorso, che in Iraq, «anche tra chi non riconosce la legittimità dell'Autorità provvisoria della Coalizione e quindi del Consiglio di governo iracheno, tra chi chiede un rapido cambiamento con un reale passaggio dei poteri alle Nazioni Unite e/o ad un'Autorità irachena rappresentativa, tra chi propone libere elezioni in tempi stretti, prevale la considerazione che oggi, nelle condizioni attuali dell'Iraq, non sia auspicabile un'immediata uscita dei contingenti militari. Un'interruzione immediata della presenza militare internazionale, pur odiata e mal sopportata, potrebbe produrre condizioni di gravità tali da peggiorare di gran lunga la già difficile situazione, fino ad aprire le porte a conflitti che potrebbero facilmente e rapidamente sfociare in una sanguinosa guerra civile». Eravamo agli inizi di marzo. Abbiamo però subito aggiunto che «occorre mettere fine all'occupazione militare senza tentennamenti e dare avvio ad una nuova e diversa fase che, con un passo indietro delle forze della Coalizione, veda l'Iraq e le Nazioni Unite protagonisti di un vero cambiamento. Si tratta di una reale svolta, inevitabile ed indilazionabile, che implica una decisione politica che restituisca la parola agli Iracheni attraverso un'assemblea rappresentativa, affidi la gestione del potere ed il governo del Paese a rappresentanti riconosciuti della pluralità dell'Iraq, deleghi all'Onu la guida della transizione e della ricostruzione, affidi all'Onu o ad un'entità sopranazionale accettata dalla pluralità degli iracheni il comando della forza multinazionale di mantenimento della pace».

Molti passi sono stati fatti recentemente per andare in questa direzione. Siamo però, a nostro avviso, ancora lontani dalla reale indispensabile svolta. A parte l'indubbia validità dell'iniziativa di Brahimi, purtroppo molto condizionata dall'Amministrazione americana, e della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, l'Onu continua a mantenere un ruolo subalterno nella fase di transizione che si è aperta, se mai riuscirà ad esercitarlo. Il comando della forza multinazionale di pace rimane saldamente in mano americana rendendo così quasi impercettibile la svolta agli occhi degli iracheni: essi continuano a vedere una forza occupante, che ha fatto di tutto per farsi odiare, e non una forza di pace. È un'assurda pretesa quella di trasformare di punto in bianco una forza di occupazione in forza di peace keeping. È stata persa un'occasione, forse irripetibile, per uscire dal caos iracheno.

La nostra presenza in Iraq, al pari di quella in Afghanistan, ci sta evidenziando con chiarezza un problema che riteniamo vada affrontato unendo tutte le buone

volontà e intelligenze. È in gioco, infatti, la stessa sopravvivenza dell'azione umanitaria.

I principi che guidano le Ong sono quelli universalmente riconosciuti come essenziali per le missioni umanitarie: la totale autonomia e indipendenza nelle scelte e nell'azione, al fine di garantire l'indispensabile neutralità e imparzialità dell'aiuto. Da parte delle Ong in Iraq – ed in particolare quelle italiane coordinate nel Tavolo di solidarietà con le popolazioni dell'Iraq – c'è sempre stata una grande attenzione a rimanere e a mostrarsi nel proprio ambito di intervento, quello dell'aiuto umanitario e del sostegno alle comunità: distribuzione di beni di prima necessità, educazione, assistenza, sanità, acqua potabile, sminamento umanitario, crescita delle capacità autonome di organizzazione e di sviluppo. Con severità siamo stati fedeli alla scelta di non collaborare con le forze di occupazione e di non avere rapporti con i militari, cercando così di salvaguardare l'integrità dello spazio umanitario contro ogni possibilità di confusione e di inquinamento. Purtroppo questo spazio umanitario, che comprende anche la "ricostruzione" sociale senza la quale ogni altra ricostruzione non può avere successo, è sempre più invaso da altri principi, strumentalizzazioni e modalità di intervento che stanno restringendolo, fino quasi ad annullarlo. Le conseguenze sono gravissime e lo constatiamo chiaramente in particolare là dove le missioni militari sono definite umanitarie, dove i soldati portano aiuti nei villaggi su mezzi blindati o comunque dotati di quelle stesse armi fatte per uccidere, dove gli aiuti e le ricostruzioni sono decisi sulla base delle convenienze politiche. L'abuso del termine umanitario, la strumentalizzazione dell'azione umanitaria, l'abbinamento degli aiuti con le armi stanno producendo un vero e proprio inquinamento dei principi e dell'azione umanitaria, creando grande confusione tra la gente che non riesce più a distinguere gli operatori umanitari dai militari e mettendo quindi a rischio volontari, operatori umanitari e operatori sociali, la cui unica arma è e deve rimanere il rapporto di fiducia e di solidarietà costruito con la gente. Imperativo umanitario, indipendenza, neutralità sono principi inconcepibili in una forza armata, per definizione subalterna a decisioni politiche di parte.

Questo non significa negare l'umanità, la generosità, l'altruismo che abbiamo spesso ammirato in molti militari che abbiamo conosciuto. In situazioni diverse da quella irachena abbiamo perfino collaborato, come in Somalia, nel ritorno a casa dei profughi, nella sanità, nei trasporti, ecc. Non si tratta quindi, è ovvio, di un giudizio sulle persone ma della doverosa presa di coscienza politica dell'abisso che separa, concettualmente e nella realtà, e quindi in modo definitivo ed inconciliabile, le due *mission*.

Purtroppo, la strategia militare considera che anche l'azione umanitaria, direttamente promossa e gestita dai militari, debba far parte del "proprio mestiere". Si tratta di rendersi amiche le popolazioni, di contenere il sentimento ostile prodotto dalla presenza armata straniera, di ottenere più facilmente informazioni utili... È sempre stato così, ma oggi la dimensione assunta è molto più ampia, esplicita, aggressiva, talvolta "concorrenziale" con le stesse organizzazioni umanitarie.

Noi chiediamo con forza che sia abolito il termine umanitario da qualsiasi presenza o attività delle forze armate in Iraq come ovunque nel mondo. Chiediamo con forza che ognuno faccia il proprio mestiere ed adempia alla propria missione, senza ambiguità di sorta, senza sconfinamenti in terreni non propri e quindi senza confu-

sioni. È in gioco, lo ribadiamo, la stessa sopravvivenza dell'azione umanitaria, quale dovere umano imparziale, strumento solo dell'imperativo umanitario e non di posizionamenti o tatticismi politici o militari. L'Associazione delle Ong italiane ha chiesto che sia aperto un tavolo di confronto tra Ong e Ministeri degli Esteri e della Difesa: occorre infatti che siano individuate regole di comportamento, da far valere a livello internazionale, a salvaguardia dell'azione umanitaria e in applicazione del diritto internazionale umanitario. Solo con questa chiarezza, riconoscibile agli occhi degli iracheni, sarà possibile rilanciare in Iraq una forte e decisa azione umanitaria e sociale, sviluppando quanto iniziato dalle nostre organizzazioni fin dai giorni della guerra.

Intervento di Nino Sergi

Giugno 2004

L'IRAQ VERSO IL 30 GIUGNO

LA NUOVA RISOLUZIONE

La nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite rappresenta, a parere di INTERSOS, una tappa importante, da salutare positivamente, anche se non scioglie tutti i nodi della complessità irachena. Si inserisce in un nuovo contesto di relazioni internazionali che mette fine, speriamo definitivamente, all'opzione unilaterale dell'Amministrazione Bush che abbiamo giudicato errata, arrogante, pericolosa e priva di strategia politica di lungo respiro. Riconsegna all'ONU un ruolo di centralità per la soluzione politica delle controversie internazionali. Contiene elementi importanti per il passaggio dalla fase di occupazione a quella del pieno riconoscimento dell'autonomia e autogoverno dell'Iraq.

INTERsos ritiene al contempo che rimangano aperti ancora molti problemi e che molti sono i punti interrogativi sul dopo 30 giugno in Iraq. Anche se la Risoluzione è stata costruita con ampia interlocuzione internazionale ed approvata all'unanimità, occorre rimanere prudenti e continuare a leggere con attenzione quanto sta succedendo, cercando di interpretarlo nel modo più corretto possibile e di farlo, per quanto fattibile, con gli occhi degli iracheni. Possiamo però, da subito, mettere in parallelo le decisioni assunte sull'Iraq con quanto INTERsos ha sostenuto in questi mesi avendo negli occhi la quotidianità irachena in cui i suoi operatori sono inseriti. E saranno proprio gli iracheni a giudicare l'andamento del processo di progressiva ma obbligatoriamente rapida "irachizzazione" e a valutare la reale autonomia delle scelte e reale indipendenza del Governo ad interim.

RIMANE MOLTA STRADA DA FARE

- INTERsos ha chiesto la fine dell'occupazione militare e l'avvio di una diversa fase. Una svolta che, con un passo indietro delle forze della Coalizione, a) vedesse l'Iraq e le Nazioni Unite protagonisti di un mutamento radicale per ridare la parola agli Iracheni attraverso la costituzione di un'assemblea rappresentativa delle diverse espressioni politiche, religiose, tribali e della società civile, b) affidasse il governo del Paese e la gestione del potere a personalità riconosciute dalla pluralità dell'Iraq, c) delegasse all'Onu la guida della transizione e della ricostruzione, d) puntasse al pieno rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani. *La risoluzione vi risponde solo in parte e l'Onu, a parte l'indubbia validità della risoluzione del Consiglio di Sicurezza e dell'iniziativa di Brahimi, continua ad avere un ruolo di second'ordine nella fase di transizione che si aperta.*

- Abbiamo chiesto di non abbandonare l'Iraq che si trova ora in una situazione di disgregazione, di violenza, di criminalità, di disordine tali da suscitare inquietudine e paura diffuse. Abbiamo chiesto cioè di fare diventare l'Iraq una preoccupazione dell'intera comunità internazionale, coordinata sotto l'egida dell'Onu, con un ruolo attivo dei paesi della Lega Araba e della Conferenza Islamica, dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, dell'Unione Europea, con una vera e lungimirante strategia regionale per il Medio Oriente. *Su questo c'è ancora molta strada da fare.*

- Abbiamo chiesto che il comando della forza multinazionale di pace sia affidato all'Onu o ad un'entità sopranazionale accettata dai rappresentanti riconosciuti della pluralità dell'Iraq che, anche nella fase di transi-

zione, devono mantenere, in merito, il diritto di veto. *In proposito, la Risoluzione rimane carente. Il problema è infatti che gli Stati Uniti, a cui la risoluzione affida il comando della "forza multinazionale di pace", sono visti dalla maggioranza degli iracheni come forza occupante, che ha fatto di tutto per farsi odiare. È mancato cioè quelle che ritenevamo essere il vero punto della svolta.*

- Abbiamo chiesto una conferenza internazionale di pace per l'Iraq, sotto l'egida dell'Onu, con l'attiva partecipazione della Lega araba e della Conferenza islamica insieme ai Paesi del G8 e all'Unione Europea, per facilitare la ripresa del dialogo e del confronto internazionale sull'Iraq e sull'insieme della realtà mediorientale e rafforzare la lotta al terrorismo. *Continuiamo ad aspettarla, con qualche positiva speranza.*

LO SPAZIO UMANITARIO ALLA SOCIETÀ CIVILE

Certamente anche dopo il 30 giugno INTERSOS continuerà ad operare in Iraq. I principi che ci guidano sono quelli universalmente riconosciuti per le missioni umanitarie: autonomia e indipendenza nelle scelte e nell'azione, neutralità e imparzialità dell'aiuto. Da parte nostra c'è sempre stata una grande attenzione a rimanere nel nostro ambito di intervento, quello dell'aiuto umanitario e del sostegno alle comunità. Siamo stati fedeli alla scelta di non collaborare con le forze

di occupazione e di non avere rapporti con i militari, cercando così di salvaguardare l'integrità dello "spazio umanitario" contro ogni possibilità di confusione e di inquinamento. Purtroppo lo spazio umanitario è sempre più invaso da altri principi, strumentalizzazioni e modalità di intervento che stanno restringendolo, fino quasi ad annullarlo. Le missioni militari sono diventate umanitarie, i soldati portano aiuti nei villaggi su mezzi blindati o comunque dotati di quelle stesse armi che uccidono, gli aiuti e le ricostruzioni sono decisi sulla base delle convenienze politiche. Le conseguenze sono gravissime. La strumentalizzazione dell'azione umanitaria e l'abbinamento aiuti-armi stanno producendo un mortale inquinamento dei principi e dell'azione umanitaria, creando grande confusione tra la gente che non riesce più a distinguere gli operatori umanitari dai militari e mettendo quindi a rischio volontari, operatori umanitari e operatori sociali. Imperativo umanitario, autonomia, indipendenza, neutralità e imparzialità sono principi inconcepibili in una forza armata, per definizione subalterna a decisioni politiche di parte. È bene ribadirlo senza tregua, come è urgente che ognuno torni a fare con chiarezza, nella nuova fase dell'Iraq, il proprio mestiere.

INTERSOS, Dichiarazione diffusa il 9 giugno 2004

Luglio 2004

I MILITARI E LE ONG IN IRAQ

Le Organizzazioni non governative (Ong) sono insistentemente invitate ad operare a Nassiriya, da dove sono rimaste finora assenti. La risposta a tale invito è legata alla necessità di chiarezza, divenuta ormai indispensabile. Le attività realizzate in Iraq dalla da undici Ong, dall'aprile 2003 ad oggi, hanno impegnato settanta operatori umanitari italiani ed internazionali e un migliaio di operatori iracheni. Ogni scelta si è basata sui principi umanitari universalmente riconosciuti: l'imperativo umanitario, l'indipendenza, l'autonomia nelle scelte e quindi la non subalternità ad alcuna esigenza di ordine politico, ideologico o di schieramento, l'imparzialità, la neutralità, la non discriminazione, l'ascolto attento delle aspirazioni delle popolazioni locali.

Gli interventi hanno cercato di dare risposta a bisogni urgenti e prioritari. Distribuzioni di beni di prima necessità; fornitura di acqua potabile, con installazione di depuratori e riparazione di impianti di potabilizzazione e reti di distribuzione; supporto agli ospizi per anziani e riabilitazione delle infrastrutture; riparazione di scuole e sostegno all'educazione; fornitura agli ospedali di medicinali, ossigeno terapeutico, incubatrici, condizionatori e un impianto di collegamento satellitare di telemedicina per l'oncoematologia pediatrica; ripristi-

no di ambulatori; creazione di spazi di aggregazione per i bambini nelle periferie urbane; accoglienza di migliaia di rifugiati di ritorno da Arabia Saudita e Iran; assistenza agli sfollati interni; bonifica di aree infestate da mine e ordigni esplosivi e formazione della popolazione sul loro pericolo; formazione di operatori sociali e di Ong locali; sostegno alle organizzazioni per i diritti umani; supporto alla salvaguardia del patrimonio culturale della biblioteca nazionale...

A Baghdad, Bassora, Al Tash, Falluja, Mosul, Kirkuk, Erbil, Chanchamal, Karbala, Diwanyia, Medaina, Qurra, Anbar, Muthanna, Missan, Qurra, Abul, Kassib ed altre città e villaggi. Le Ong italiane non si sono limitate ad una sola regione, ma hanno cercato di portare un segno di pace sull'insieme del territorio iracheno. Si è trattato di 8 milioni di Euro di aiuti in un anno e altrettanti sono programmati per i prossimi mesi se la situazione della sicurezza lo permetterà. In Italia si è dibattuto molto sulla presenza del contingente militare.

Tale presenza non può essere definita sulle base delle buone intenzioni, ma va inserita nel quadro delle decisioni assunte nelle sedi internazionali riconosciute.

Una missione di *peace keeping* non è tale perché così la si autodefinisce: essa deve corrispondere a precisi criteri, caratteristiche e condizioni, definiti dal diritto internazionale, che la missione italiana non ha avuto. L'Associazione delle Ong affermava, all'inizio di maggio, che era indispensabile avviare "una nuova e diversa fase che, con un passo indietro delle forze della Coalizione, vedesse l'Iraq e le Nazioni Unite protagonisti di un vero cambiamento". Si chiedeva una reale svolta: un'assemblea rappresentativa, la gestione del potere ed il governo del Paese a rappresentanti riconosciuti della pluralità dell'Iraq, la guida della transizione e della ricostruzione all'Onu, e sempre all'Onu o ad un'entità sopranazionale accettata dagli iracheni il comando della forza multinazionale di mantenimento della pace.

Molti passi sono stati fatti recentemente per andare nella giusta direzione. Siamo però, a nostro avviso, ancora lontani dalla reale svolta. A parte l'indubbia validità dell'iniziativa di Lakhdar Brahimi e della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, l'Onu continua a mantenere un ruolo subalterno nella fase di transizione che si è aperta. Il comando della forza multinazionale di pace rimane saldamente in mano americana rendendo quindi impercettibile la svolta agli occhi degli iracheni che continuano a vedere una forza occupante e non una forza di pace. È stata persa un'occasione, forse irripetibile, per uscire con maggiore credibilità dal caos iracheno.

I principi che guidano le organizzazioni umanitarie sono quelli che garantiscono l'indispensabile neutralità e imparzialità dell'aiuto. Da parte delle Ong in Iraq – ed in particolare quelle italiane coordinate nel "Tavolo di solidarietà con le popolazioni dell'Iraq" – c'è sempre stata una grande attenzione a rimanere e mostrarsi nel proprio ambito di intervento, quello dell'aiuto umanitario e del sostegno alle comunità. Con severità esse sono state fedeli alla scelta di non collaborare con la Coalizione e con i militari, ritenuti privi di piena legittimazione internazionale, cercando così di salvaguardare l'integrità dello spazio umanitario contro ogni possibilità di confusione. Per questo, dopo un'attenta riflessione, le Ong hanno deciso di evitare di impegnarsi a Nassiriya (Intersos si è limitata ad accompagnarvi profughi di ritorno da Iran e Arabia Saudita, assicurandone la tutela e protezione e facilitandone l'inserimento).

Lo spazio umanitario è infatti sempre più invaso da altri principi, strumentalizzazioni e modalità di intervento che stanno restringendolo fino quasi ad annullarlo. Le conseguenze sono gravissime e lo constatiamo chiaramente in tutte le situazioni dove le missioni militari sono definite umanitarie, dove i soldati portano aiuti nei villaggi su mezzi blindati o comunque dotati di quelle stesse armi fatte per uccidere, dove gli aiuti e le ricostruzioni sono decisi sulla base delle priorità e convenienze politiche. L'abuso del termine umanitario, la strumentalizzazione dell'azione umanitaria,

l'abbinamento degli aiuti con le armi stanno producendo un vero e proprio inquinamento dei principi e dell'azione umanitaria, creando grande confusione tra la gente che non riesce più a distinguere gli operatori umanitari dai militari e mettendo quindi a rischio volontari, operatori umanitari e operatori sociali, la cui unica arma e la cui unica tutela sono e devono rimanere il rapporto di fiducia e di solidarietà costruito con la gente. **Imperativo umanitario, indipendenza, neutralità, non discriminazione sono principi inconcepibili in una forza armata, per definizione subalterna a decisioni politiche di parte.**

Purtroppo, la strategia militare considera che anche l'azione umanitaria, direttamente promossa e gestita dai militari, debba far parte del "proprio mestiere", per rendersi amiche le popolazioni, contenerne il sentimento ostile, ottenere più facilmente informazioni utili. È sempre stato così, ma oggi la dimensione assunta è molto più ampia, esplicita, aggressiva, talvolta competitiva con le stesse organizzazioni umanitarie. Questo non significa negare l'umanità e la generosità che abbiamo spesso apprezzato in molti militari che abbiamo conosciuto. In situazioni diverse da quella irachena, dove la presenza militare era inserita in un'operazione delle Nazioni Unite, abbiamo perfino collaborato, come ad esempio in Somalia o in Bosnia. Non si tratta quindi, è ovvio, di un giudizio sulle persone ma della doverosa presa di coscienza politica dell'abisso che separa, concettualmente e nella realtà, le due *mission*, umanitaria e militare, specie quando la presenza militare si situa al di fuori del contesto della piena legittimazione internazionale.

Le Ong chiedono con forza che sia abolito il termine umanitario da qualsiasi attività delle forze armate in Iraq come ovunque nel mondo. Chiedono con forza che ognuno faccia il proprio mestiere ed adempia alla propria missione, senza ambiguità di sorta, senza sconfinamenti in terreni non propri e quindi senza confusioni. Una forza occupante, che ha assunto l'amministrazione del paese dopo la caduta del potere della precedente amministrazione, ha l'obbligo – sancito dalla IV Convenzione di Ginevra – di provvedere al soddisfacimento dei bisogni primari della popolazione, dall'acqua all'elettricità, alla sicurezza, ai servizi sociali, all'educazione, alla salute, alle infrastrutture essenziali. Sono servizi che ogni amministrazione pubblica deve garantire e nessun sindaco si sognerebbe mai di definirli attività "umanitarie". Si tratta semplicemente del compito istituzionale di un'amministrazione o di chi, prendendone il posto, ne ha assunto la responsabilità secondo le previsioni del diritto internazionale.

È necessario che verità sia fatta. La confusione creata è ormai senza limiti. È in gioco, lo ribadiamo, la stessa sopravvivenza dell'azione umanitaria, quale dovere umano imparziale, strumento solo dell'imperativo

umanitario e mai di posizionamenti o tatticismi politici o militari. L'Associazione delle Ong italiane ha chiesto che sia aperto un tavolo di confronto tra Ong e ministeri degli Esteri e della Difesa: occorre infatti che siano individuate regole di comportamento, da far valere a livello internazionale, a salvaguardia dell'azione umanitaria e in applicazione del diritto

internazionale umanitario. Solo con questa chiarezza, riconoscibile agli occhi degli iracheni, sarà possibile per le Ong rilanciare in Iraq una forte e decisa azione umanitaria e di ricostruzione sociale, anche a Nassiriya.

INTERSOS, Nota diffusa l'8 Luglio 2004

Gennaio 2005

L' IRAQ DI FRONTE ALLE ELEZIONI

NECESSARIA UN' ASSUNZIONE DI RESPONSABILITÀ DA PARTE DI TUTTI

I tragici eventi del Sudest asiatico hanno fatto diminuire l'attenzione sull'Iraq. Se da un lato è qualcosa di positivo in quanto si riesce a misurare meglio la realtà della complessità irachena senza le enfattizzazioni che "fanno notizia", dall'altro si rischia di far passare sotto tono un momento che, pur nella sua complessità e difficoltà, può rappresentare un'occasione per iniziare a costruire l'articolato e complicato puzzle per l'uscita dal caos iracheno.

Uscire dal baratro di questa realtà e permettere agli Iracheni di decidere e governare il proprio destino garantendo loro stabilità e pace, richiede ora, lo si voglia o no, assunzione condivisa di responsabilità. Non basta più, purtroppo, elencare di chi sono i torti e le scelte sbagliate, denunciarli, chiedere la fine di una presenza militare deleteria, dannosa e odiata dalla popolazione irachena, restituire l'Iraq agli Iracheni. Si tratterebbe, nel momento attuale, di una restituzione velenosa, che avrebbe più il significato di fuga dalle responsabilità che non di aiuto alla soluzione del problema. Per la popolazione irachena, che rimane per noi il primo e principale riferimento nella valutazione delle scelte da compiere, significherebbe ricevere un peso impossibile da gestire, nell'immediato, se non con il sangue. Occorre guardare alla realtà, così com'è. Occorre farlo anche perché essa è stata troppo spesso inquinata da analisi e valutazioni funzionali alla competizione elettorale americana o, nel contesto italiano, da visioni funzionali ai vantaggi di politica interna. La via della pace, se vuole produrre frutti, deve partire dalla realtà e confrontarsi con essa. Realtà che vorremmo rigettare ma da cui dobbiamo invece partire per cercare di trovare, nel modo più indolore possibile per la popolazione irachena, una via d'uscita al caos che rischia di divenire incontenibile.

Essendo stata impegnata in Iraq con propri operatori ed operatrici, INTERSOS ha potuto seguire da vicino gli avvenimenti di questo ultimo biennio. Si è pronunciata nei mesi passati a più riprese; ritiene

ora, senza presunzioni risolutive ma come contributo all'analisi, di porre all'attenzione del Governo e degli schieramenti politici italiani e delle Istituzioni europee alcuni punti ritenuti, nel momento attuale, **decisioni e passaggi utili per un'evoluzione positiva della complessità irachena.**

In modo schematico essi possono essere così sintetizzati:

1. Deve essere definita una data per la fine dell'occupazione militare dell'Iraq da parte degli USA e della Coalizione. Si tratta di una data che deve ormai essere annunciata, senza ulteriori ritardi, anche come segnale politico chiaro agli iracheni e ai paesi arabi e musulmani per esprimere che "non si vuole rimanere in Iraq e che il petrolio sarà gestito con le regole della politica e del commercio internazionale piuttosto che con le armi". Al tempo stesso deve essere definita e perseguita la relativa strategia di uscita, coinvolgendo le Nazioni Unite, la Lega Araba e la Conferenza dei paesi islamici.

2. Elezioni del 30 gennaio. Rappresentano un passaggio importante, da non sottovalutare. Saranno certamente parziali, sia a livello territoriale che di rappresentanza politica. Data la situazione, non sarà possibile alcun controllo da parte di osservatori internazionali e non potrà essere garantita la necessaria libertà. Il risultato non sarà quindi del tutto compiuto se valutato unicamente in base ai criteri richiesti da una vera consultazione elettorale libera e democratica. Ma, nel difficilissimo contesto iracheno, caotico e carico di gravi incertezze per il futuro, queste elezioni rimangono comunque un primo passo importante, da valorizzare. I cittadini finalmente possono esprimersi direttamente: e non è poco. Sarà il segno evidente che il popolo iracheno (la maggioranza, o una sua parte molto consistente) desidera una soluzione politica, diversa dall'occupazione militare e da decisioni imposte dall'esterno, ma anche diversa dal terrorismo.

Occorrerà però riuscire a ricreare un clima di dialo-

go durante il processo costituente anche con le forze politiche che non hanno partecipato alla consultazione elettorale. In questa linea, altri segnali andrebbero dati, sperando che non sia troppo tardi. Anche se difficili a causa delle scelte errate e cariche di conseguenze negative, i segnali necessari sono, a nostro avviso, soprattutto tre: la libertà di ricostituire il partito Ba'ath, il recupero dell'esercito iracheno esistente prima dell'occupazione, la riassunzione delle decine di migliaia di persone espulse dai loro posti di lavoro per il solo fatto di essere stati iscritti ed avere avuto responsabilità nel Ba'ath di Saddam Husseyn.

3. Ricostituzione del partito Ba'ath. Preso Saddam Husseyn e presi i responsabili dei crimini, il Ba'ath, odiato da molti, non avrebbe potuto rappresentare alcun serio pericolo nel dopo Saddam, nonostante i circa quattro milioni di iscritti "forzati". È stato invece bandito, divenendo così un riferimento clandestino importante per la crescente resistenza armata. Poteva essere accompagnato (analogamente ai partiti comunisti dell'Europa orientale) in un processo di transizione al gioco democratico. Non è stato fatto allora: può essere forse fatto ora, al fine di togliere dalla clandestinità e coinvolgere nel processo politico una parte fondamentale (anche se ormai minoritaria) della società, da cui non si può prescindere e, conseguentemente, al fine di attenuare le tensioni.

4. Recupero dell'esercito iracheno. Anche avere sciolto l'esercito è stato un gravissimo errore che pesa e peserà nel futuro. Esso va recuperato per ridare stabilità al paese, integrandovi le nuove leve recentemente formate. Anche questa decisione, se gestita bene, è importante e urgente per recuperare decine di migliaia di persone che si sono sentite escluse e disprezzate, che oggi alimentano la resistenza e possono facilmente optare per il terrorismo, e per poter garantire stabilità, sicurezza e unità al Paese accelerando la fine dell'occupazione.

5. Ridare lavoro e dignità alle tante persone espulse dal loro impiego pubblico (uffici ministeriali e servizi pubblici, sanità, educazione, università...) per il solo fatto di essere stati attivi nel partito Ba'ath. La riassunzione di queste persone, salvo ovviamente quelle compromesse con i crimini, è anch'essa una decisione politica necessaria e urgente. Esse hanno infatti avuto influenza nel passato, anche per propri meriti professionali; se non vengono presto recuperate e se non viene restituita loro la dignità, potranno rafforzare ulteriormente le file della resistenza o, forse, del terrorismo.

6. Le scelte politiche europee.

Il problema iracheno è così grave e di così difficile soluzione che (pur riaffermando tutte le condanne e critiche alle decisioni e alle scelte dell'Amministrazione USA) non può non essere assunto anche dall'Unione Europea. Le conseguenze del caos ira-

cheno e dell'aggravarsi del terrorismo ricadono anche sull'Europa, qualunque sia stata la posizione degli Stai membri rispetto alla guerra all'Iraq. Ora, è quindi necessaria una chiara assunzione di responsabilità europea. Una co-assunzione di responsabilità, non subalterna ma da alleata, anche per aiutare l'Amministrazione americana ad uscire dalla propria visione unilaterale e messianica del mondo e a riaffermare il diritto internazionale e la validità delle Istituzioni internazionali. L'UE non può più restarne fuori. Se continuasse a farlo, rischierebbe di decretare definitivamente il proprio ruolo secondario nei grandi problemi e nei grandi giochi geo-strategici internazionali.

7. Ruolo dell'ONU

L'Onu è troppo debole, viene spesso ripetuto. Lo è, certamente. Ne abbiamo avuto prova anche in tutte le crisi, nel mondo, dove siamo intervenuti. Lo è, però, perché così vogliono i paesi che ne fanno parte. Potrebbe essere forte, anche senza aspettare la necessaria riforma che tutti auspichiamo, se vi fossero la volontà politica, le conseguenti risoluzioni e decisioni, l'impegno diretto della maggioranza dei paesi con la relativa dotazione delle risorse finanziarie, umane e di sicurezza necessarie. In Iraq l'ONU è stata umiliata due volte: dalle Forze occupanti, che l'hanno ignorata calpestando il diritto internazionale, e dal terrorismo che l'ha insanguinata. In questa fase non è purtroppo realistica alcuna ipotesi di presenza istituzionale operativa delle Nazioni Unite in Iraq. L'ONU, con le sue Agenzie specializzate, potrà essere nuovamente preziosa solo dopo la restituzione della piena sovranità agli Iracheni e in un nuovo quadro di sicurezza, per sostenere la fase della ricostruzione fisica, economica, ma anche istituzionale, sociale e civile del Paese.

PS: Lo spazio umanitario da salvaguardare

Dal caso iracheno, ma anche da quello afgano, occorre trarre alcune lezioni per il futuro. Una preoccupazione, in particolare, sta a cuore alle organizzazioni umanitarie: quella della salvaguardia dello spazio umanitario. I principi che guidano le organizzazioni umanitarie si basano sulla totale autonomia e indipendenza nelle scelte e nell'azione, al fine di garantire l'indispensabile neutralità e imparzialità dell'aiuto. Con severità esse sono state fedeli alla scelta di non collaborare con le forze di occupazione in Iraq, cercando così di salvaguardare l'integrità dello spazio umanitario contro ogni possibilità di confusione e di inquinamento. Purtroppo questo spazio è sempre più invaso da altri principi, strumentalizzazioni e modalità di intervento che stanno restringendolo, fino quasi ad annullarlo, ove le missioni militari sono definite umanitarie, dove i soldati portano aiuti nei villaggi su mezzi blindati o comunque dotati di quelle stesse armi che uccidono, dove gli aiuti, le ricostruzioni e le cooperazioni sono decisi sulla base delle convenienze politiche se non dai Servizi segreti. L'abuso del

termine umanitario, la strumentalizzazione dell'azione umanitaria, l'abbinamento degli aiuti alle armi stanno producendo un vero e proprio inquinamento dei principi e dell'azione umanitaria, creando grande confusione tra la gente che non riesce più a distinguere gli operatori umanitari dai militari e mettendo quindi a rischio l'azione umanitaria e la presenza di volontari, operatori umanitari e operatori sociali, la cui unica arma è e deve rimanere il rapporto di fiducia e di solidarietà costruito con la gente. Imperativo umanitario, autonomia, indipendenza, neutralità e imparzialità sono principi inconcepibili in una forza armata, per definizione subalterna a decisioni poli-

tiche di parte. Chiediamo con forza che sia abolito il termine umanitario da qualsiasi presenza o attività delle forze armate in Iraq come ovunque nel mondo. Chiediamo con forza che ognuno faccia il proprio mestiere ed adempia alla propria missione, senza ambiguità di sorta, senza sconfinamenti in terreni non propri e quindi senza confusioni. Occorre che siano individuate regole di comportamento, da far valere a livello internazionale, ad iniziare dall'UE, a salvaguardia dell'azione umanitaria e dei suoi principi e in applicazione del diritto internazionale umanitario.

INTERSOS, Nota diffusa il 20 gennaio 2005

Marzo 2005

ALCUNE VERITÀ SULL'IRAQ

LA GUERRA, IL FUTURO DEGLI IRACHENI, LA STRATEGIA DI USCITA E IL POSSIBILE RUOLO ITALIANO

Il Parlamento si è nuovamente pronunciato sul ri-finanziamento della missione militare in Iraq, a due anni dall'inizio della guerra. Il risultato del voto era scontato: si sarebbe potuto quindi approfondire, senza problemi per il Governo, il dibattito sul significato della presenza militare italiana in quel contesto. Si è invece scelto, ancora una volta, di evitarlo, preferendo annunci mediatici sconsiderati su una materia che richiederebbe la massima serietà e intelligenza politica da parte di tutti. Subordinare, sempre e comunque, agli interessi elettorali domestici ogni questione di carattere internazionale dimostra purtroppo solo l'incapacità della politica italiana di essere all'altezza del proprio compito. E vorremmo che così non fosse. Questo breve contributo all'analisi e alla riflessione si basa sul lavoro e l'esperienza di INTERSOS in Iraq. Esso parte dalla nostra visione della realtà per evidenziare alcuni punti chiave della realtà irachena ed elencare alcune proposte che riteniamo utili per accompagnare il difficile processo di democratizzazione dell'Iraq ed individuare idonee strategie di uscita per la Coalizione.

La realtà dell'Iraq

È molto diversificata. Le situazioni sono disparate, anche se ormai accomunate da un comune fattore, quello dell'insicurezza per chiunque rappresenti l'occidente e per chiunque collabori con esso, comprese le nascenti istituzioni e forze di sicurezza locali. Le condizioni di vita della popolazione non sono buone; l'insicurezza influisce su tutto; il terrorismo si rafforza e agisce quasi indisturbato; anche la resistenza trova ogni giorno motivi di ampliamento, grazie anche agli arresti, alle torture e ai bombardamenti indiscriminati che hanno colpito civili innocenti. Parliamo di quella resistenza che non ha nulla a che vedere con il terrorismo, quella che reagisce alla catena

di errori e ad azioni insensate come le distruzioni e le morti innocenti di Falluja. La stessa Zona Verde a Baghdad, il cuore dell'Amministrazione dell'Iraq, è divenuta un diffuso bunker ove la principale preoccupazione è la propria protezione e sicurezza, nella speranza che la prossima granata scoppi nello spazio del vicino e non nel proprio.

Anche il contingente militare italiano a Nassirya è ormai cosciente della quasi inutilità della propria presenza. È sceso a patti e si è ritirato in buon ordine nel proprio accampamento, evitando ogni tipo di scontro, addestrando la polizia locale ed intervenendo su azioni e compiti esterni ben limitati. I militari italiani rimangono ancora in Iraq non tanto per garantire l'ordine nella provincia di Dhi Qar che riesce, bene o male, a gestirlo da sola, ma per rendere concreta la posizione politica assunta dal nostro Governo nella "Coalizione dei volenterosi" a fianco degli Stati Uniti. Non corrisponde alla realtà, inoltre, continuare a presentare il contingente militare come una "S. Vincenzo" pronta a rispondere ai bisogni della gente, quando normalmente la priorità di questi bisogni è suggerita dai servizi segreti che hanno ben altri scopi e finalità nel promuovere le azioni "umanitarie" nell'uno o nell'altro villaggio (Servizi, diciamo *en passant*, che definiscono perfino chi debba beneficiare dei 5 milioni di euro stanziati per la formazione di quadri iracheni in Italia).

C'è chi sostiene che la situazione stia radicalmente migliorando. La gente vive, certo. Con difficoltà, ma vive. Lavora, quando e come può, produce, apre negozi, internet cafe, compra e vende. Le scuole e le università continuano regolarmente le attività didattiche. Gli ospedali funzionano, con un elevato grado di professionalità del personale medico. Le piane del

Tigri e dell'Eufrate producono. Nuove organizzazioni sociali e culturali nascono e si sviluppano... La gente è stanca di presenza militare, di bombardamenti, di insicurezza, di banditismo, stanca di attendere: chi ha potuto si è mosso, con attività diversificate e rischiando. Esiste una diffusa opposizione ad un'occupazione militare che è stata incapace di gestire il paese fin nelle cose più semplici, di ricostruirlo, di garantire sicurezza, servizi essenziali come l'acqua potabile e l'elettricità. Un'occupazione che ha agito senza una chiara strategia, escludendo tutta quella parte della società irachena che, certo, era compromessa con il regime ma con la quale occorre fare i conti in modo intelligente. C'è anche chi resiste all'occupazione militare e c'è anche il terrorismo. Se con il terrorismo e la criminalità non si può venire a patti, con la resistenza irachena è forse ora di avviare una seria trattativa, sapendo che non basta mostrare i muscoli, che non impressionano più, ma che occorre invece modificare qualcosa. Negare l'esistenza della resistenza e ridurre tutto al terrorismo non facilita, a nostro avviso, la soluzione del problema.

Coinvolgere gli esclusi

Sono stati compiuti errori gravi, che sarà molto difficile recuperare. Si è smantellato tutto l'apparato politico e amministrativo legato al Ba'ath, il partito di Saddam. Si è inoltre sciolto l'esercito iracheno rimandando tutti a casa, dai generali ai soldati. Ed è proprio qui, tra coloro che si sono visti esclusi dal potere ma anche semplicemente dal lavoro, che più facilmente si annidano ora i nuclei della resistenza.

Sconfitto Saddam Husseyn e arrestati i maggiori responsabili dei crimini, il partito Ba'ath, odiato da molti, non avrebbe potuto rappresentare alcun serio pericolo, nonostante i circa quattro milioni di "iscritti". È stato invece bandito, divenendo così un riferimento clandestino importante e pericoloso. Poteva essere accompagnato in un processo di transizione alla democrazia, come è stato nei paesi comunisti dell'Europa orientale, ma non lo si è voluto, escludendo così dal processo politico una parte fondamentale, anche se minoritaria, della società. Anche lo scioglimento dell'esercito è stato un errore che pesa e peserà nel futuro. Anch'esso andrebbe recuperato, perseguendo certo i responsabili dei crimini, integrandolo con le nuove leve recentemente addestrate e accelerando così la formazione della nuova forza di sicurezza irachena. Occorrerebbe infine ridare lavoro alle tante persone espulse dal proprio impiego pubblico per il solo fatto di essere stati attivi nel partito Ba'ath. Esse hanno infatti avuto influenza nel passato, anche per propri meriti professionali. Se non vengono presto riammesse e se non viene restituita loro la dignità potrebbero anch'esse rafforzare ulteriormente le file della resistenza o, forse, del terrorismo.

Si tratta, in buona parte, di quella minoranza che non

ha partecipato al voto; minoranza di cui non si può fare a meno se si vuole garantire stabilità, sicurezza e unità al Paese, creando al contempo le condizioni per la fine dell'occupazione.

Dire la verità sulla guerra e dividerne pienamente le responsabilità

Dopo il Senato, anche la Camera ha votato il rfinanziamento della "missione di pace", continuando così ad ingannare sé stessa ed il popolo italiano. Inganno ritenuto ormai insopportabile, tra gli altri, dallo stesso presidente della Commissione Esteri della Camera, Gustavo Selva e dall'ex presidente della Repubblica, Francesco Cossiga. Si tratta, infatti, di una missione di guerra e non di puro mantenimento della pace. Il fatto che il generale italiano Mario Marioli non ricopra solo la funzione di alto ufficiale di collegamento tra il comando italiano e quello americano ma sia il Vice Comandante delle Forze della Coalizione toglie ogni residuo dubbio in proposito. Continuando a godere dell'approvazione del Parlamento e del consenso del Presidente della Repubblica la missione militare italiana può ora, nella nuova fase avviata con le elezioni in Iraq, essere presentata e valutata con la doverosa verità anche dalla maggioranza di governo. Verità necessaria al fine di individuare le soluzioni migliori per l'Iraq e per la fine dell'occupazione. Soluzioni che richiedono ora, a nostro avviso, **un'assunzione condivisa di responsabilità**. Non basta più elencare di chi sono i torti e le scelte sbagliate, denunciarli, chiedere la fine di una presenza militare odiata dalla popolazione irachena e la restituzione dell'Iraq agli Iracheni. Si potrebbe trattare, nel momento attuale, di una restituzione velenosa, che avrebbe più il significato di fuga dalle responsabilità che non di aiuto alla soluzione del problema. Per la popolazione irachena, che rimane per noi il primo e principale riferimento nella valutazione delle scelte da compiere, significherebbe forse ricevere un peso impossibile da gestire nell'immediato, se non con il sangue.

Esiste una strategia condivisibile? Che riesca a fare superare, senza dimenticarle, le divisioni del passato sulla legittimità o meno dell'intervento armato e dell'occupazione in Iraq? Che riesca a superare le due posizioni del "ritiro immediato dalla guerra" e della "presenza di pace", entrambe basate su elementi di valutazione politica che sono esterni alla realtà dell'Iraq? Che riesca inoltre a contenere esternazioni a fini elettorali o di consenso interno che rimangono fuorvianti? Siamo convinti di sì e occorre partire, a nostro avviso, dal fatto che le irachene e gli iracheni, con la coraggiosa partecipazione al voto, hanno anche espresso **l'accettazione di un preciso cammino, definito nel tempo e graduale**. Cammino che alcuni avrebbero voluto diverso ma che la realtà irachena, con le sue difficoltà, divisioni e tensioni, suggerisce essere ormai l'unico percorribile e cioè: la definizione di una nuova costituzione, la sua approvazione popolare, le nuove elezioni politiche ed

il nuovo governo democratico entro gennaio 2006. **Questo cammino andrebbe ora assunto e condiviso da tutti e la comunità internazionale dovrebbe assumere la responsabilità di garantirne la piena realizzazione. Compresa l'Italia.** Rimanerne fuori, come se il problema iracheno non riguardasse tutti, significherebbe solo fuga dalle responsabilità. Il punto centrale non è più, in sintesi, "rimanere" o "non rimanere", ma perseguire fino in fondo, condividendone la responsabilità, il cammino tracciato. Vorremmo che su questo punto centrale potesse concentrarsi un serio dibattito politico. Lo speriamo e l'attendiamo. Per arricchirlo, esprimiamo alcune considerazioni che consideriamo passaggi utili, se non indispensabili, per potere realizzare con successo l'auspicato cammino condiviso.

Le condizioni del cammino

1. La prima è la **fissazione di una data precisa per la fine dell'occupazione militare dell'Iraq** da parte degli USA e della Coalizione. Si tratta di una data che deve essere rivendicata con decisione al Governo americano ad iniziare dagli alleati nella Coalizione e dall'Unione europea e deve essere annunciata senza ulteriori ritardi, anche come segnale politico chiaro agli iracheni e ai paesi arabi e musulmani. Tale data non dovrebbe superare, se non di poco, quella della costituzione del nuovo Governo nel gennaio 2006. Spetterà infatti al Governo iracheno, democraticamente eletto, decidere se richiedere o meno presenze militari straniere dopo tale data, in quale contesto e con quale mandato. **Nessun paese può infatti pensare di rimanere in Iraq dopo tale data senza una precisa richiesta del Governo legittimo.**

2. Al tempo stesso deve **essere definita la relativa strategia di uscita, coinvolgendo le Nazioni Unite** insieme alla Lega Araba e la Conferenza dei paesi islamici anche per renderli corresponsabili del rafforzamento dei processi democratici nella regione. Una **Conferenza internazionale in merito, sotto l'egida delle Nazioni Unite**, potrebbe essere anche l'avvio di una ritrovata multilateralità. Non ci sembra invece realistica, purtroppo, alcuna ipotesi di immediata presenza istituzionale, operativa e di comando, delle Nazioni Unite in Iraq. Spetterà al futuro Governo, dopo il processo costituente e le elezioni, richiedere al Consiglio di Sicurezza un eventuale impegno di mantenimento e consolidamento della pace. L'Onu, con le sue Agenzie specializzate, potrà inoltre essere nuovamente preziosa per sostenere la fase della ricostruzione fisica, economica, ma anche istituzionale, sociale e civile del Paese solo dopo la restituzione della sovranità agli Iracheni e in un nuovo quadro di sicurezza.

3. Occorrerà, durante tutto il processo costituente, riuscire a **ricreare un clima di dialogo con le**

forze che non hanno partecipato alla consultazione elettorale, in particolare quelle sunnite, coinvolgendole e adottando a tal fine ogni possibile mediazione politica. In questa linea e per i motivi accennati sopra, andrebbero dati almeno tre segnali: la possibilità di ricostituzione del partito Ba'ath per permettergli l'inserimento nel processo di transizione democratica, il recupero dei militari del vecchio esercito iracheno, la riassunzione delle decine di migliaia di funzionari pubblici espulsi dal lavoro per il solo fatto di avere avuto responsabilità nel Ba'ath.

4. **L'assunzione di responsabilità deve riguardare anche l'Unione europea**, qualunque sia stata la posizione degli Stati membri rispetto alla guerra all'Iraq. Una co-assunzione di responsabilità, non subalterna ma da alleata, anche per aiutare/forzare l'Amministrazione americana ad uscire dalla propria visione unilaterale e messianica del mondo. L'UE non può più restarne fuori. Se continuasse a farlo, rischierebbe di decretare definitivamente le proprie divisioni ed il proprio ruolo secondario nei grandi problemi e nei grandi giochi geo-strategici internazionali. L'Italia, con una storica fedeltà europeista ed atlantica è nelle condizioni di potere agire in questo senso.

5. Se fosse richiesta dal futuro Governo iracheno, la forza di occupazione dovrà sapersi trasformare in vera forza di pace e di sicurezza per lo stretto periodo necessario alla stabilizzazione e al consolidamento del processo democratico dopo le elezioni del 2006. Non esistono, infatti, caschi blu pronti a sostituirsi ad essa. Ma questa trasformazione, per potere essere credibile ed accettata, dovrà **esprimere un diverso equilibrio delle forze, con una forte presenza dei paesi europei, insieme ad altri non implicati nel conflitto, sotto un comando unificato e definito dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu** al fine di esprimere l'indispensabile multilateralità.

Solo nella **piena assunzione politica da parte del Governo italiano di un cammino strategico chiaro e condiviso a livello internazionale può assumere significato la presenza del Contingente militare in Iraq come può assumerlo il suo graduale ritiro.** Altrimenti, in assenza di una definita strategia politica o di fronte a scelte dettate dai sondaggi elettorali, sarebbe più utile e più onesto, verso gli stessi militari innanzitutto, riconoscere l'inutilità e il nonsenso della costosa presenza militare italiana e deciderne il ritiro quanto prima. **Prima di dover piangere, colpevolmente, morti senza significato e inutili.**

INTERSOS, Nota diffusa il 20 marzo 2005

Maggio 2006

NOTA SULLA PRESENZA ITALIANA IN IRAQ

INDIRIZZATA

AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ROMANO PRODI,
AL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI MASSIMO D'ALEMA,
AL MINISTRO DELLA DIFESA ARTURO PARISI

INTERSOS è stata operativa in Iraq fin dai primi momenti dell'occupazione militare, coordinando le attività con altre organizzazioni non governative (Ong) e con le Agenzie delle Nazioni Unite. Ha inoltre operato in vari contesti ove sono state possibili forme di collaborazione con le Forze armate. Riteniamo quindi di potere dare il nostro contributo alla definizione delle scelte politiche ed operative del Governo italiano sul tema.

Si tratta di un contributo che vorrebbe staccarsi dagli eccessivi protagonismi che stanno dominando la politica italiana e che rischiano di creare confusione e disorientamento su una questione che richiede invece approfondimenti, analisi, riflessione e senso di rispetto verso le molte vittime italiane, irachene e internazionali di questo conflitto.

POSIZIONI GIÀ DEFINITE E COMUNI IN SENO ALLE FORZE DI GOVERNO

Nonostante i diversi accenti ed enfattizzazioni, le posizioni comuni della coalizione del Governo dell'Unione sono molte e ben definite.

1. La guerra all'Iraq è stata un grave errore, si è basata su falsità per ingannare la cancellerie e l'opinione pubblica, ha violato la legalità internazionale e minato il principio della governance multilaterale, ha introdotto unilateralmente il principio della guerra preventiva che è al di fuori di qualsiasi ordinamento di diritto internazionale.

2. Anche se il Governo italiano ha partecipato alla missione militare solo a seguito della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, l'appoggio politico all'iniziativa anglo americana, in contrapposizione alla scelta multilaterale e alla prevalente posizione dei paesi europei, è stata una scelta altrettanto errata.

3. I gravi errori nella conduzione del dopo-guerra, come l'immediato scioglimento del partito Baath e delle Forze armate, il licenziamento dalle funzioni pubbliche degli iscritti al partito, la non assunzione di responsabilità nella tutela e gestione della cosa pubblica e del bene comune che il diritto internazionale assegna alle forze occupanti, la superficialità e il dilettantismo dimostrati nei primi dodici mesi di occupazione, il disprezzo della popolazione locale, l'arroganza e la brutalità dimostrata negli arresti e nel sistema di detenzione e di tortura, gli attacchi distruttivi e mortali sulla popolazione civile hanno presto alimentato il sentimento di opposizione e reso facile l'arruolamento nelle file del terrorismo.

4. La decisione del ritiro delle Forze armate italiane dall'Iraq è esplicitamente contenuta nel programma dell'Unione ed è stata convalidata dal voto degli italia-

ni. Si tratta quindi ormai di una decisione vincolante, che segna la discontinuità ma che va attuata nei tempi necessari e in consultazione, come scritto nel programma, con il governo iracheno.

5. Tutti riconoscono, comunque, che l'Iraq del dopo Saddam è riuscito a portare a termine un importante cammino istituzionale che ha visto la partecipazione convinta della maggioranza della popolazione irachena nonostante le condizioni di insicurezza e di pericolo. Un cammino che ha dato speranza agli iracheni sebbene le difficoltà, i limiti e le divisioni lo abbiano rallentato e ne renderanno ancora difficile lo sviluppo.

RAFFORZARE IL CAMMINO DEMOCRATICO

Si tratta di un cammino che ha portato all'approvazione della costituzione, le elezioni politiche, la formazione del parlamento, la nomina del primo ministro, la formazione del primo governo democratico. Un cammino impensabile fino a pochi anni fa e che ora va decisamente appoggiato. Lasciare l'Iraq senza garantire il necessario appoggio a questo processo sarebbe un errore forse più grave dei tanti già fatti finora.

RIPARTIRE DALL'IRAQ

In Italia l'Iraq e il problema iracheno sono stati prevalentemente visti e affrontati con gli occhi di casa nostra: la partecipazione *italiana* in Iraq, la visibilità *italiana*, i militari *italiani* a Nassiriya e le loro storie, i progetti della cooperazione *italiana*, le vittime *italiane*, la generosità dei soldati *italiani*, i sequestrati *italiani*, la fine della missione *italiana* e l'ipotesi dell'avvio di una non ben definita presenza civile *italiana* e così via.

Occorre ribaltare questa impostazione. Il punto di partenza deve essere l'Iraq: la sua situazione, l'analisi dei suoi bisogni per rafforzare il processo istituzionale e la partecipazione democratica e per avviare senza esitazioni la ricostruzione, le possibili risposte a questi bisogni a livello nazionale, valorizzando le potenzialità locali, e a livello internazionale, le capacità di risposta da parte italiana e le modalità per poterle concretizzare.

PRIORITÀ DELL'IMPEGNO ITALIANO

Due, a nostro avviso, le priorità che devono vedere l'attiva partecipazione italiana:

- 1) il rafforzamento delle istituzioni e del processo democratico iracheno e
- 2) la ricostruzione economica e sociale dell'Iraq.

Si tratta anche delle previsioni enunciate nel programma dell'Unione, insieme ad una riaffermazione del valore del multilateralismo e del ruolo delle Nazioni Unite.

L'impegno italiano a sostegno dell'Iraq dovrà quindi essere pensato e programmato non isolatamente, ma inserito in uno sforzo multilaterale, ad iniziare dal concerto europeo.

ISTITUZIONI E PROCESSO DEMOCRATICO

Il rafforzamento del processo democratico, in questa nuova fase istituzionale, può avvenire solo con la rapida attenuazione, fino alla sua conclusione, della presenza militare straniera vista dagli iracheni, unanimemente e irrimediabilmente, come forza occupante. Non è quindi sulla forza militare che bisogna puntare, qualunque essa sia, ma sull'iniziativa politica di ampio respiro, inserita in un contesto di supporto multilaterale. Ed è proprio un nuovo sostegno multilaterale, dotato di legittimata autonomia e quindi non subalterno ai soli disegni delle forze occupanti, che può segnare la svolta agli occhi degli iracheni, dei paesi arabi e musulmani, dei paesi dell'area mediorientale e asiatica ridando vitalità e forza alle nuove istituzioni. Nuovo sostegno che permetterà forse di riparare gli errori commessi dall'Amministrazione occupante e di superare le esclusioni superficialmente decretate fin dall'inizio, togliendo così forza all'azione terroristica.

RICOSTRUZIONE ECONOMICA E SOCIALE

L'Iraq non può essere considerato un paese sottosviluppato. Si tratta di un paese con potenzialità economiche importanti e gli iracheni, se aiutati, hanno le capacità per potere direttamente assumere l'iniziativa e la responsabilità del proprio sviluppo. Le amministrazioni esistono e funzionano, le scuole e le università continuano a garantire formazione culturale, scientifica e tecnica, il sistema sanitario è diffuso, il sistema produttivo non ha mai smesso di rispondere ai bisogni anche se in modo limitato a causa del ritardo tecnologico e dei danni, deterioramenti, manomissioni e insicurezza, i media hanno acquisito spazi di libertà e indipendenza, la società civile sta cercando di organizzarsi e di esprimersi.

Le organizzazioni non governative che hanno dovuto ritirare il proprio personale internazionale hanno comunque continuato le attività sociali, culturali e di ricostruzione, con risultati tangibili, grazie al lavoro del proprio personale iracheno e dei partners istituzionali o sociali con cui collaborano.

È una via che può essere seguita, a maggior ragione, dallo stesso Governo italiano in questa nuova fase. Si tratta di un rapporto di cooperazione che valorizza gli iracheni e le loro potenzialità in una relazione di partnership programmata congiuntamente e che al tempo stesso rappresenta una sfida sul proprio futuro.

I "PRT" INTERNAZIONALI VOTATI ALL'INSUCCESSO

I *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), squadre di ricostruzione provinciali, hanno dimostrato il loro fallimento in Afghanistan dove, a supporto delle forze militari NATO sono state inserite figure tecniche civili per collaborare alle attività di ricostruzione a livello locale. La diffusione di squadre di militari e civili, sotto

la tutela di personale e mezzi armati, per ricostruire scuole, ambulatori, strade, pozzi ha creato un generale clima di ambiguità e sospetto che rende ora difficile la presenza indipendente e neutrale delle organizzazioni umanitarie. Il personale umanitario che lavora non solo "per" ma "con" le popolazioni bisognose ricostruendo da sempre scuole, ambulatori, pozzi e tanto altro, senza altri fini che non quello della solidarietà, viene ormai confuso con il personale militare-civile dei PRT il cui fine ultimo - pur attraverso opere di ricostruzione - è il consolidamento della presenza militare o la sua benevola accettazione. L'inquinamento dello spazio umanitario è crescente, come cresce intollerabilmente il rischio che vengano a mancare alle organizzazioni umanitarie le condizioni per operare in modo neutrale, imparziale, indipendente e per potere essere riconosciute come tali.

Per l'Iraq è stata pensata una soluzione analoga, anche se ribaltata sotto la guida dei civili. Le Ong umanitarie e di cooperazione internazionale esprimono senza ambiguità il loro dissenso. Sarebbe l'avallo della commistione civile-militare già denunciata in Afghanistan. Commistione che non permette più alcuna distinzione e che mostra alle popolazioni un unico diffuso volto dell'azione di cooperazione, quello delle armi. È la via che porta inesorabilmente alla negazione del significato profondo dell'azione di cooperazione delle Ong ed in particolare della specificità dell'azione umanitaria.

IL RAPPORTO TRA ONG E MILITARI

Pur essendo contro la guerra e contro l'uso della forza come strumento per la soluzione dei conflitti internazionali, INTERSOS non rifiuta a priori la collaborazione con le Forze armate ove questa possa essere necessaria alla salvezza, alla tutela o all'aiuto delle popolazioni. Lo dimostra l'esperienza in paesi come la Somalia, la Bosnia, il Mozambico, il Kosovo, la RD del Congo, il Pakistan ed altri in occasione di catastrofi naturali o di interventi di mantenimento della pace sulla base di accordi internazionali. Condividiamo la recente richiesta di alcune grandi Ong umanitarie di una presenza armata delle Nazioni Unite per la tutela delle popolazioni del Darfur. Per potere avviare forme di collaborazione alcune condizioni vanno però rispettate. Tre in particolare: 1) deve trattarsi di presenza militare legittimata dal diritto internazionale e da accordi tra le parti in conflitto; 2) devono essere sempre chiare, riconoscibili e inconfondibili le diverse identità e specificità, quella umanitaria e quella militare; 3) la richiesta di supporto delle Forze armate alle azioni umanitarie o di ricostruzione deve derivare sempre dall'iniziativa autonoma e indipendente delle Ong sulla base delle specifiche esigenze delle popolazioni e mai da diverse decisioni o da finalità di ordine politico o militare.

Forme di collaborazione tra civili e militari che non possano garantire pienamente questi principi non possono essere prese in considerazione. E il contesto iracheno, oggi, non sembra possa dare alcuna garanzia in merito.

Nino Sergi, INTERSOS, 29 Maggio 2006

DOPO IL POSITIVO NO ALLA MISSIONE CIVILE-MILITARE IN IRAQ, CHE FARE?

Appreziamo la decisione italiana di rinunciare alla missione "civile-militare" in Iraq. Il Governo deve ora mettere a punto il programma di cooperazione, a livello politico, economico e umanitario, annunciato a Baghdad dal Ministro degli Esteri D'Alema. Una cooperazione doverosa, che non dovrà sostituirsi alle capacità irachene ma dovrà al contrario appoggiarle e valorizzarle: l'Iraq non è infatti un paese sottosviluppato privo di competenze e ingegnosità, al contrario possiede risorse umane, culturali, professionali anche di alto valore.

Non potrà trattarsi, come sempre d'altronde, di un programma "neutro", perché le scelte in esso contenute esprimeranno altrettante scelte politiche del nostro Governo. E in questa occasione esso dovrà, a nostro avviso, dimostrare di sapere scegliere con coraggio e con una ritrovata iniziativa politica internazionale.

INTERSOS si è espressa recentemente manifestando e motivando forti dubbi sull'intervento civile-militare. La propria valutazione si basa sull'analisi politica e sull'esperienza acquisita operando da tre anni in Iraq, senza interruzione. **Riteniamo quindi utile esprimere ora anche alcuni suggerimenti, quali contributo propositivo alla definizione delle scelte politiche e delle priorità del programma di cooperazione del Governo italiano con l'Iraq.**

1. Rafforzare il multilateralismo

Il rafforzamento delle nuove istituzioni democratiche, della sicurezza e quindi dello sviluppo infrastrutturale ed economico dell'Iraq potrà essere efficace solo attraverso un'**iniziativa multilaterale, coordinata e forte, di aiuto al paese**. La cooperazione italiana, come ogni altra cooperazione bilaterale, dovrebbe favorire tale iniziativa coordinando in essa ogni azione volta al consolidamento delle istituzioni e al potenziamento della sicurezza. La scelta multilaterale esprimerebbe anche una reale svolta, dando priorità alla collaborazione tra stati rispetto alla prepotenza unilaterale.

Le Agenzie dell'ONU non hanno mai smesso di essere attive in Iraq, direttamente o tramite le ONG o altre entità operative, anche dopo l'attentato alla loro sede a Baghdad nel 2003. Questa presenza operativa andrebbe quindi valorizzata, contribuendo al contempo a rafforzare il **ruolo politico dell'azione multilaterale** nel paese.

2. Rafforzare la presenza politica europea

L'Unione Europea può oggi, in presenza delle nuove Istituzioni irachene, giocare un ruolo di primo piano, sia per il rafforzamento dell'azione multilaterale che per la definizione delle linee strategiche da adottare per uscire dal caos iracheno. La difficile situazione irachena riguarda ormai tutti e le possibili soluzioni richiedono un'**assunzione di responsabilità da parte di tutti, compresa l'UE**, finora troppo assente a causa delle divisioni interne. Il Governo

italiano dovrebbe aiutare l'Europa ad assumere finalmente e senza più esitazioni le proprie responsabilità. Per la ricostruzione dell'Iraq la cooperazione dell'Unione Europea, insieme a quella delle Agenzie ONU, potrebbe rappresentare l'elemento chiave per il necessario cambiamento.

3. Lasciare all'Iraq le sue ricchezze

La principale ricchezza dell'Iraq, dopo la sua popolazione che purtroppo viene presentata prevalentemente legata alle violenze e al terrorismo, è il **petrolio**. È stato uno dei motivi della guerra ed è oggi uno dei maggiori elementi di divisione degli iracheni: dovrebbe quindi essere tenuto presente anche nelle considerazioni per la definizione dei rapporti di cooperazione. Se gli enormi profitti che ne possono derivare vengono sottratti al Governo iracheno, come le grandi compagnie petrolifere stanno cercando di fare, ogni altra azione di cooperazione e aiuto allo sviluppo perderebbe significato e rappresenterebbe un puro inganno.

Il Governo italiano potrebbe dare alla comunità internazionale un significativo segnale politico, invitando l'ENI, di cui è azionista di maggioranza, a distanziarsi dal cartello delle compagnie petrolifere e a definire con il Governo iracheno **accordi basati sul riconoscimento dei diritti degli iracheni e non su disposizioni speciali che moltiplicherebbero i profitti delle compagnie straniere a detrimento della realtà locale**.

Sarebbe anche il segnale di una nuova etica internazionale ed il seme per un più equo ordine mondiale di cui il mondo ha estremo bisogno.

4. Sviluppare le organizzazioni della società civile

Il processo democratico dell'Iraq non può ridursi alle elezioni e alla nascita di legittime istituzioni. Sostenere e sviluppare tale processo dovrà anche significare **aiutare la società civile a maturare politicamente** dopo anni di dittatura, ad esprimere proposte, a partecipare alla vita democratica, controllandola e difendendola. Significherebbe anche aiutare la formazione del consenso, la costruzione di un "patto sociale" per la ricostruzione; significherebbe favorire il dialogo tra le comunità e, in definitiva, il rafforzamento della pace.

Numerose sono ormai le organizzazioni della società civile irachena. Con alcune di esse esistono rapporti di collaborazione a livello internazionale, compresa l'Italia: organizzazioni sindacali, sociali, culturali, professionali ecc. Si tratta di una cooperazione che andrebbe prioritariamente tenuta in considerazione nel definire il sostegno italiano al processo democratico dell'Iraq.

5. Sopprimere alle necessità più sentite

Ogni cooperazione e aiuto allo sviluppo deve **partire da bisogni reali**. L'aiuto al Governo iracheno dovrà

quindi essere indirizzato a rispondere a tali bisogni. Se per l'Italia tale azione dovesse poi concentrarsi particolarmente su Nassiriya e la provincia di Dhi Qar, ne risulterebbe un aiuto puntuale, gradito alla popolazione. Contribuendo al soddisfacimento di tali bisogni l'Italia diventerebbe agli occhi degli iracheni il paese amico e amato e darebbe un segnale politico di nuova e diversa collocazione.

Ci sentiamo di suggerire alcuni bisogni prioritari, oltre a quelli ben conosciuti e più volte evidenziati dell'**elettricità** e dell'**acqua potabile**.

a) Assicurare la **fornitura dei medicinali** agli ospedali iracheni (la sola Baghdad conta una quarantina di ospedali pubblici), oggi molto carente e irregolare. Ai farmaci possono essere aggiunte le attrezzature degli istituti ospedalieri e l'approfondimento scientifico del personale medico. INTERSOS conosce particolarmente questa situazione dato il collegamento settimanale di telemedicina con una realtà ospedaliera universitaria irachena.

b) Assicurare l'**assistenza umanitaria e il reinserimento agli sfollati** costretti ad abbandonare le proprie abitazioni (15 mila famiglie in pochi mesi) a causa del conflitto etnico-religioso che, anche se non dichiarato, è già in atto e rischia di ampliarsi rapidamente.

c) Assicurare il pieno **funzionamento delle università**. Hanno tutte ripreso le attività con grande volontà di modernizzazione culturale e scientifica. Le carenze finanziarie, scientifiche-professionali, strutturali sono però molto pesanti e necessitano di aiuti immediati e di apertura e collegamento con la comunità scientifica in-

ternazionale. Più in generale, è l'intero sistema scolastico che necessiterebbe un immediato forte sostegno.

d) Assicurare la **formazione dei pubblici amministratori**, a livello centrale e locale, per una corretta gestione dell'amministrazione e dei servizi, per la loro modernizzazione sia in termini concettuali che pratici, per creare la necessaria fiducia tra la gente e le istituzioni.

e) Assicurare la **tutela del patrimonio culturale**. Si tratta di un patrimonio inestimabile la cui perdita o il cui deterioramento rappresenterebbe una gravissima privazione per l'Iraq, la sua cultura, la sua storia, la sua identità nazionale.

La cooperazione con l'Iraq non richiede una presenza permanente di personale civile. Anche perché non potrebbe muoversi se non a rischio della propria vita e comunque impegnando per la propria tutela, in modo improprio, personale militare della rappresentanza diplomatica italiana. Le capacità di potere assumere la propria ricostruzione sono già in Iraq e sono garantite dagli iracheni. Occorre solo dare loro fiducia, aiutandole, valorizzandole, coinvolgendole pienamente e facendole sentire attori del proprio futuro e del proprio sviluppo. È proprio ciò che è mancato in questi tre anni di "esportazione della democrazia" e che va ora rapidamente attuato.

INTERSON, Nota diffusa il 9 giugno 2006

EMERGENZE, DIRITTI UMANI, SPAZIO UMANITARIO

Marzo 1999

CRISI UMANITARIE E DIRITTI UMANI

Le organizzazioni umanitarie che operano nelle situazioni di crisi sono spesso testimoni di gravi violazioni dei diritti umani. Di fronte a tali violazioni, che si traducono talvolta in orrendi crimini contro l'umanità, vanno ripensati e ricollocati i principi di neutralità e d'imparzialità che hanno ispirato finora il soccorso umanitario.

Vi è infatti talvolta il rischio che l'applicazione di tali principi - che devono comunque continuare ad ispirare l'azione umanitaria - possa trasformarsi involontariamente in complicità con gli aggressori, con i criminali; che la necessità di salvare vite umane ci imponga di rimanere in silenzio per non mettere in pericolo la vita stessa degli operatori umanitari sul campo e delle stesse popolazioni assistite.

Qualche riflessione si impone dunque al mondo dell'umanitario, dalle agenzie internazionali alle organizzazioni non governative. Si tratta di trovare il modo, nelle odierne complesse situazioni di crisi, per riuscire a portare soccorso alle vittime senza divenire involontariamente complici degli aggressori.

Diritti umani calpestati

Il 50° anniversario della **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** chiude un secolo di straordinari successi e inimmaginabili conquiste per l'umanità in tutti i campi, salvo proprio quello dei diritti umani. Certo, molti diritti relativi alla persona e ai popoli sono stati riconosciuti e sono entrati nella coscienza delle Nazioni, nondimeno in questo stesso secolo, e fino ai recenti giorni, essi sono stati gravemente e ampiamente calpestati. I genocidi e le pulizie etniche sono l'espressione più ampia di una serie di altri svariati crimini e orrori contro l'umanità di cui le nostre generazioni sono state testimoni.

Alcuni esempi attuali

Una delle più tremende violazioni dei diritti umani, la più terribile, terrificante, è proprio quella del **genocidio**. Genocidio non è solo conflitto tra entità diverse, che si combattono anche a sangue; non è nemmeno solo persecuzione verso un'entità considerata minore. Genocidio è il voluto, programmato, studiato e organizzato annientamento dell'entità diversa.

È quanto è avvenuto in Rwanda, tra aprile e maggio del '94: in soli due mesi sei-settecentomila persone sono state massacrate, seguendo un preciso piano di annientamento, voluto e organizzato perché riuscisse. Ciò che colpisce particolarmente è la rapidità (oltre che la brutalità) del massacro e la partecipazione attiva molto ampia della popolazione.

Analoga al genocidio, anche se le conseguenze non sono così devastanti in numero di morti, è la **pulizia etnica o religiosa**, l'attivazione cioè di tutto quanto possa provocare, nella diversa entità etnica o religiosa che si vuole colpire, l'abbandono del territorio. Quanto è accaduto nella ex Jugoslavia, poco lontano da noi, con gli incendi sistematici delle case, i bombardamenti, le uccisioni, è ancora vivo nelle nostre menti.

In questi casi, come anche nelle azioni vere e proprie di guerra, non sono più gli eserciti che si scontrano, se non su precisi obiettivi strategici. Ad essere colpita direttamente e metodicamente è **la popolazione civile**, gli uomini disarmati, o le persone più deboli, le donne, gli anziani, i bambini. Ormai più del 90% delle vittime delle guerre sono civili; i militari non arrivano al 10 %.

Popolazione civile che viene spesso colpita non solo fisicamente ma moralmente, psicologicamente, nella propria dignità; a cui vengono fatte subire **umiliazioni** insopportabili.

Pensiamo all'annientamento psicologico in certi campi di prigionia. Pensiamo agli **stupri**, alla diabolica intenzione che spesso essi esprimono: la volontà di obbligare le donne a convivere con il frutto del loro ventre che è al tempo stesso frutto dell'odio e del disprezzo.

Colpire i civili significa provocare esodi di massa. Chi viene colpito, chi non si sente sicuro, infatti, fugge. Fugge in zone più sicure all'interno del paese o in paesi vicini. L'Africa conta oggi circa 8 milioni di **sfolati interni** e di **rifugiati** in paesi limitrofi. Più di un terzo del totale mondiale. Particolarmente in Angola, Burundi, Eritrea, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan. Ma, senza andare lontano, il Kosovo ne conta circa 400 mila tra albanesi, serbi e rom; mentre ancora centinaia di migliaia sono i croati, i serbi e i bosniaci che non

possono o non se la sentono ancora di ritornare nelle proprie case in quel territorio che fu la ex Jugoslavia.

Spesso accolti e sistemati in campi di fortuna, vivono per anni dell'aiuto e dell'assistenza esterna. Basti ricordare il campo di Benaco in Tanzania nel maggio '94 con duecentocinquantamila ruandesi, giunti in pochi giorni col poco trasportabile sulla testa, esausti, ancora il terrore nel volto; gli analoghi campi nel Kivu: un milione di persone giunte anch'esse dal Ruanda nel '94 e poi nuovamente fuggite nel '96, delle quali almeno duecentomila sono morte tragicamente sotto la «protezione» di Kabila, il nuovo conquistatore del Congo; i campi di Mugano in Burundi: settantamila persone nel '94, rimandate brutalmente in Rwanda nel '96; il campo di Caxito in Angola: quindicimila persone giunte in massa nel giugno '98 per fuggire agli attacchi dell'Unita ma anche alla polizia e all'esercito angolani forse altrettanto pericolosi.

Nei campi di rifugio, in particolare quelli di grandi dimensioni, i profughi trovano raramente la pienezza della protezione, tutela e sicurezza che dovrebbe esser loro garantita. Nonostante l'attenzione costante e gli sforzi delle agenzie umanitarie internazionali e delle organizzazioni non governative, è la stessa condizione di grave precarietà della vita nei campi a produrre umiliazione e violazione dei diritti umani.

Troppo spesso il rifugiato sente di aver perso la propria dignità. Si trova in balia di potentati, di mafie, all'interno del campo; doppiamente perseguitato quindi. Dipendente dall'aiuto altrui, si sente esposto a facili ricatti. In particolare **le donne**: loro, le produttrici, ora improduttrici; con un ruolo forte nella famiglia, ora senza ruolo ed in tutto dipendenti dagli uomini. Le distribuzioni alimentari infatti sono normalmente affidate ai maschi. Esse sono quindi in loro balia, quando non in balia dei militari messi a protezione del campo.

Anche il **ritorno in patria**, il ritorno a casa, è carico di gravi conseguenze e rinnovate umiliazioni. Si tratta comunque di un ritorno da sconfitti, con quattro cose da miserabili. Capita anche che i ritornati vengano perfino accusati ingiustamente di crimini da altri compatrioti che nel frattempo hanno occupato la loro casa e la loro terra e non la vogliono lasciare. Quando poi la fuga è avvenuta nel contesto dell'odio etnico possono subire discriminazioni agghiaccianti, quali l'accogliimento della madre ma non dei propri figli qualora questi siano di sangue misto.

L'odio etnico

C'è chi presenta l'**odio etnico** come qualcosa di normale, che fa parte della nostra natura. «C'è sempre stato, in Ruanda, in Burundi, nell'ex Jugoslavia... - viene detto - c'è poco da fare». Non è assolutamente così e occorre affermarlo con decisione. L'odio e il conflitto etnico sono di norma costruiti, alimentati ed usati come strumento per le lotte di potere. La

gente normalmente e naturalmente tende a convivere, ad unirsi in matrimoni misti, con figli di sangue misto, con i ragazzi e le ragazze che giocano e si divertono insieme. Lo vediamo in ogni parte del mondo. Quanti matrimoni misti nell'ex Jugoslavia o in Ruanda e in Burundi, tanto per limitarci agli esempi di prima!

L'odio etnico esiste solo se viene creato, alimentato, inculcato nella mente e nei cuori della gente, fino a fare sentire l'altro come un pericolo per se stessi; pericolo che viene quindi identificato perfino nella propria moglie o nel proprio marito di etnia diversa, negli stessi figli. Come in non pochi paesi d'Africa, così è stato nell'ex Jugoslavia. Le stesse nostre società non ne sarebbero esenti, nonostante siano più attrezzate a difendersi, se venissero continuamente presentati e alimentati i pericoli della convivenza, la paura, le negatività ed esaltati, in evidente contrapposizione, i benefici, le garanzie e i vantaggi della purezza etnica o anche solo dell'omogeneità culturale, economica e religiosa e dei valori nazionali.

Non dobbiamo andare molto lontano nei tempi per ritrovare le persecuzioni razziali in Europa con tutta la tragedia che ne è derivata. Non dobbiamo nemmeno uscire dai nostri confini, per ritrovare elementi di questa strumentalizzazione a fini di lotta e di propaganda politica e quindi di potere.

L'odio etnico (e molto spesso quello religioso) viene creato, alimentato, inculcato nella gente in modo assolutamente strumentale, per fini che nulla hanno a che vedere con l'etnia o la religione. Si tratta normalmente del mantenimento o della **conquista o riconquista del potere**, potere politico e potere economico, che non si intende ripartire con altri attraverso gli strumenti della democrazia.

Le responsabilità per questo crimine contro l'umanità sono immense. Siamo ben al di là del non rispetto dei diritti umani. Responsabilità innanzitutto di coloro che hanno ideato, organizzato e realizzato ai propri fini il genocidio, l'odio etnico, le pulizie etniche, l'eliminazione o l'umiliazione fisica o psicologica, le fughe di massa. Responsabilità di chi ha obbedito e realizzato materialmente questi crimini. E responsabilità, forse più attenuate, di chi, preso da questo infernale ingranaggio e dal terrore che ne è derivato, ha a sua volta riprodotto il crimine, diffondendolo capillarmente.

Non c'è pace senza giustizia

È stato lo slogan della campagna per la costituzione del **Tribunale permanente per i crimini di guerra e contro l'umanità**. È uno slogan che corrisponde al vero.

Spesso si è superficialmente tentati a semplificare la realtà invitando alla riconciliazione, al perdono, a dimenticare il passato di vergognosa follia, per guardare al futuro.

Si tratta di una pretesa altrettanto folle e ingiusta. Non

ci può essere perdono senza giustizia. Chi è stato toccato dal genocidio, dalle pulizie etniche, dalle umiliazioni di dittatori o di criminali al loro servizio, dalle torture, dagli stupri, anche se pronto alla riconciliazione, non può farlo finché giustizia non viene fatta, finché la verità non viene ristabilita, finché i responsabili non vengono processati e condannati. Solo allora, la pace e la riconciliazione può realizzarsi ed essere duratura. Non è un cammino né facile né breve, ma è davvero l'unico. **Non c'è pace senza giustizia.** Sono loro, le vittime senza diritti e senza alcun riconoscimento per troppo tempo, a dircelo.

L'impunità ha alimentato sempre e ovunque abusi, disconoscimento dei diritti più elementari, crimini di ogni tipo (i casi africani sono i più eclatanti, ma non sono gli unici). È maturata in quest'ultimo decennio una nuova coscienza internazionale: essa impone che, di fronte a queste violazioni, nessuno possa più pensare di farla franca, nessuno possa più rimanere impunito. Il giudizio e la punizione, oltre a rispondere ad esigenze di giustizia, possono essere inoltre un deterrente per chiunque, nel mondo, voglia ripercorrere gli stessi orrendi cammini.

Per troppo tempo purtroppo la **Comunità internazionale** è stata a guardare, in silenzio o con troppo lievi sussurri, comunque senza mai muoversi. Ha tutelato, giustificato e protetto dittatori e criminali e non è intervenuta nel dovuto modo per prevenire o per mettere fine ad orrende crisi umanitarie. È difficile negare le complicità, le connivenze e quindi le responsabilità.

Umanizzare la politica estera

Esiste una forte discrepanza tra le politiche estere degli Stati e la politica umanitaria e dei diritti umani. Non si tratta di casi isolati, ma di scelte abituali anche in quegli Stati che affermano come prioritario il rispetto dei diritti umani, anche nei quindici paesi dell'Unione Europea. Sentiamo una forte contraddizione tra i nostri valori, che sono poi quelli sanciti dalle Carte fondamentali dei diritti della persona, e i «valori» delle politiche estere, dettate dal **«sano realismo»**.

«Le crisi necessitano di soluzioni realiste», viene affermato ... e così dittatori di ogni tipo rimangono per anni arbitri a livello locale o regionale, con le conseguenze negative e i crimini che conosciamo. Il rapporto sul Congo della commissione per i diritti umani è finalmente uscito, nonostante i limiti imposti alle indagini: i fautori del «realismo» ritengono che occorra archiviare, far finta di niente e dimenticare perfino la scomparsa di duecentomila persone in fuga, perché la stabilità delle regioni richiede questa scelta «realista». Come se la regione dei Grandi Laghi possa mai trovare stabilità senza rispetto dei diritti umani, senza giustizia, senza riconoscimento del vicino, senza ripartizione del potere e delle risorse, garantendo al contrario la scelta «realistica» dell'impunità come è successo finora.

Occorre **umanizzare la politica estera**. Una politi-

ca basata solo su interessi nazionali o regionali, su interessi economici e di potenza, su globalizzazioni tese ad inglobare, su chiusure egoistiche e muri difensivi, su continue prevaricazioni sui più deboli, è alla lunga insostenibile se non a costi umani elevatissimi: e i risultati sono dinanzi ai nostri occhi. Occorre riuscire ad ancorare le politiche estere ai valori etici. Si rischia altrimenti di continuare a creare nuovi mostri, scoprendo poi – con falso stupore – che i nostri alleati sono diventati i peggiori criminali. Occorre impegnarci ad esportare diritti e democrazia, senza rigidità, senza modelli prestabiliti, ma con rigore: rigore adattato ai vari contesti, ma sempre rigore.

Il dovere di parlare

Il problema è posto anche a noi umanitari, a noi organizzazioni umanitarie. Dobbiamo essere più rigorosi nella nostra azione per continuare ad essere efficaci **senza però diventare complici**. Spesso l'atteggiamento pragmatico del «rimanere comunque» per salvare e curare e le vittime, per assistere gli sfollati e le persone in pericolo ci ha resi strumenti di parte, di chi ha voluto usarci ai propri fini. I principi dell'universalità dell'aiuto, della neutralità, dell'imparzialità verso le vittime (qualsiasi vittima, a qualunque parte appartenga), non hanno nulla a che vedere con la neutralità e l'imparzialità verso l'aggressore.

Occorre salvaguardare la coerenza tra l'azione umanitaria e i diritti e la dignità delle vittime. Salvare la vita umana deve significare anche garantirle i diritti fondamentali: oltre quello alla vita, il diritto al cibo, al soccorso, alla dignità e al rispetto della persona, alla non discriminazione, ecc. Tutelare questi diritti diventa ancora più doveroso per un'organizzazione umanitaria in quanto si trova a parlare e ad agire anche in nome e per conto delle vittime che in quanto sono in uno stato di grave debolezza se non di totale impotenza.

C'è chi ritiene che gli umanitari non debbano varcare i limiti della stretta neutralità e imparzialità, proprio per garantire l'efficacia dell'azione volta alla salvezza delle vite umane. Gli orrori di questo ultimo decennio, a cui abbiamo assistito impotenti, ci portano invece a confermare la diversa posizione sopra espressa. Sempre più infatti il rischio per la vita delle popolazioni e per le operazioni di soccorso non viene dal fatto di parlare, di prendere posizione, ma dal non parlare abbastanza. La testimonianza silenziosa e «imparziale» non aiuta più le vittime: è necessario, al contrario, fare circolare il più possibile le informazioni e le denunce dei crimini in atto.

Sul terreno si potranno trovare tutti i compromessi per riuscire a soccorrere le vittime e per non mettere in pericolo la vita dei soccorritori, ma ciò dovrà conciliarsi con la necessità di non divenire conniventi, anche se involontariamente, dei crimini che si stanno commettendo.

L'azione umanitaria è quindi anche azione politica, o può diventarla; in alcuni casi deve diventarla. È una dimensione nuova, questa, nel mondo dell'umanitario,

su cui non tutti sono d'accordo ma che, a nostro parere, dovrà essere sempre più presente nella coscienza di chi opera in queste situazioni di crisi, in chi è quindi testimone di violazioni dei diritti fondamentali e di crimini contro l'umanità.

È un problema che ci tocca profondamente e di non facile soluzione. Si tratta infatti di valutare quanto il bene delle vittime, il loro soccorso, debba prevalere sull'azione di testimonianza e di denuncia. Con la nostra presenza sul terreno, siamo testimoni privilegiati e possiamo dare messaggi per le scelte di politica estera e per il coinvolgimento dell'opinione pubblica.

Non sempre è così, perché ormai la **negazione dell'accesso alle vittime** sta diventando il modello in quasi tutte le crisi. La sacralità dell'aiuto viene calpestata. L'accesso alle vittime è usato ormai come arma da guerra. Proibirlo, impedendo così il soccorso, può equivalere, in alcuni casi, ad un vero e proprio genocidio. Negazione dell'accesso o espulsione: l'importante è non avere testimoni ingombranti.

Alleanza con i media

Dobbiamo trovare forme che ci permettano di continuare l'aiuto e al tempo stesso di rendere pubblica la situazione di oppressione.

Deve essere sviluppato innanzitutto uno stretto legame con le Organizzazioni dei diritti umani, in modo da coinvolgerle immediatamente nell'azione di informazione e di pressione politica internazionale. Dobbiamo

inoltre imparare a gestire una migliore e più attiva relazione con i media. Anch'essi spesso impediti o espulsi in certe situazioni di crisi. Dobbiamo creare un'alleanza umanitaria, forte, seria, che non permetta sorprese o superficialità. Il che implica quindi riservatezza, attenzione particolare alle parole e ai riferimenti: cose non sempre facili da ottenere dai nostri amici giornalisti, ma che sono la condizione basilare perché possa realizzarsi questa alleanza: è in gioco infatti la vita dei nostri operatori sul campo.

È la via giusta. Le scelte di politica estera sono legate anche, e talvolta in modo determinante, alla pressione dell'opinione pubblica. I politici sono molto sensibili a questo. L'alleanza delle organizzazioni umanitarie con quelle dei diritti umani e con i media può dare seri risultati. Anche perché sui diritti umani, sulle crisi umanitarie, si nota purtroppo meno interesse di un tempo. Eppure, diritti umani calpestati, ovunque ciò avvenga, significano umanità calpestata, la nostra stessa umanità. La cosa ci riguarda, ci deve riguardare da vicino.

Fare dei diritti umani il fondamento della politica estera non è velleitario, al contrario è l'unica prova di realismo possibile per l'Italia e per l'Europa. La stabilità che ignora i diritti umani, affermava recentemente il Commissario europeo agli aiuti umanitari Emma Bonino, è la stabilità dei cimiteri o, se si preferisce un'espressione meno forte, è la stabilità degli accordi economici e commerciali sottoscritti con chiunque nel mondo, senza guardare per il sottile se si tratti o meno di un dittatore sanguinario.

23 marzo 1999

Maggio 2004

LO SPAZIO UMANITARIO DA SALVAGUARDARE

Guerre umanitarie, eserciti umanitari, soldati armati che portano aiuti, aiuti subalterni e strumentali a fini politici, fino agli ostacoli posti all'azione degli operatori delle Ong per ragioni militari o scelte politiche: sono indicatori chiari che lo spazio umanitario è stato in questi anni prepotentemente contaminato fino a rendere l'azione umanitaria di difficile attuazione. L'Iraq, dopo l'Afghanistan e i Balcani, ne è l'ultimo ed evidente esempio. Le Ong italiane hanno dovuto decidere di spostare temporaneamente il proprio personale internazionale in Giordania e in Kuwait perché esposto ormai a troppi rischi: minacce, rapimenti, attentati, uccisioni, condizionamenti. Non è bastata la scelta politica di non collaborare con le forze di occupazione e di non avere rapporti con i militari per salvaguardare l'integrità dello spazio umanitario contro ogni possibile confusione e inquinamento. Da parte delle Ong c'è stata una grande attenzione a rimanere e a mostrarsi nel proprio ambito di intervento, quello dell'aiuto umanitario e del sostegno alle comunità

(distribuzione di beni di prima necessità, educazione, assistenza, sanità, acqua potabile, sminamento umanitario, crescita delle capacità autonome di sviluppo) rifiutando interazioni e collaborazioni che potessero mutarne la natura, anche solo come sospetto. I principi che ci guidano sono quelli universalmente riconosciuti e fondamentali per l'azione umanitaria: la totale **autonomia e indipendenza** nelle scelte e nell'azione, al fine di garantire l'indispensabile **neutralità e imparzialità** dell'aiuto che **non ammette discriminazioni** perché risponde unicamente **all'imperativo umanitario**, cioè all'obbligo morale di prestare soccorso a chi è in pericolo o in stato di grave bisogno, senza altri fini.

Purtroppo lo spazio umanitario è, sempre più, invaso da altri principi, strumentalizzazioni e modalità di intervento che stanno restringendolo, fino quasi ad annullarlo. Le conseguenze sono gravissime e le vediamo chiaramente in Iraq dove la missione militare è chiamata umanitaria, dove i soldati portano aiuti nei

villaggi su mezzi blindati o comunque armati di quelle stesse armi che vengono usate per uccidere. **L'abuso del termine umanitario e l'abbinamento dell'aiuto con le armi stanno producendo un vero e proprio inquinamento dei principi e dell'azione umanitaria**, creando grande confusione tra la gente che non riesce più a distinguere gli operatori umanitari dai militari e mettendo anche a rischio i volontari che si presentano senza alcuna protezione armata e la cui unica difesa è il rapporto di fiducia e di solidarietà con le popolazioni. Anche la Croce Rossa Italiana mantiene (unica al mondo) il proprio Corpo militare, con le crocerossine che affiancano le forze armate, venendo così meno ai principi umanitari fondamentali del Comitato Internazionale della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa.

Imperativo umanitario, autonomia, indipendenza, neutralità, imparzialità, non discriminazione sono principi inconcepibili in un esercito, per definizione subalterno a decisioni politiche di parte. Occorre quindi che sia finalmente abolito il termine umanitario da qualsiasi presenza o attività delle forze armate in contesti di conflitto, come occorre che ognuno faccia rigorosamente il proprio mestiere senza ambiguità di sorta. **Le**

popolazioni devono poter chiaramente distinguere tra operatori umanitari e militari, senza confusione dei ruoli. Si tratta di un punto di estrema importanza e attualità. La nuova strategia militare considera infatti che anche l'azione umanitaria, direttamente gestita dai militari, debba far parte del "proprio mestiere", in modo strumentale, per rendersi amiche le popolazioni, contenerne il sentimento ostile, ottenere più facilmente informazioni utili. È sempre stato così, ma ora la dimensione assunta è sempre più ampia, esplicita, talvolta concorrenziale con le stesse organizzazioni umanitarie. **È in gioco la stessa sopravvivenza dell'azione umanitaria, quale dovere umano imparziale, indipendente e neutrale, strumento solo del dovere di umanità e non di posizionamenti o tatticismi politici o militari.** La netta distinzione è necessaria anche per ragioni di sicurezza, che richiedono che l'operatore umanitario non venga mai confuso in nessun modo con il militare. La nostra temporanea uscita dall'Iraq è, in parte, anche la conseguenza di questa confusione.

INTERSOS, per il settimanale VITA, 9 maggio 2004

Marzo 2006

LE EMERGENZE E GLI INTERVENTI UMANITARI NELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Intervento di Nino Sergi alla "Convenzione nazionale dell'Ulivo sulla Cooperazione allo sviluppo"

(Emergenza, interruzione di un processo di sviluppo)

Una componente particolare della cooperazione allo sviluppo, la più acuta, è rappresentata dagli interventi per rispondere alle gravi emergenze. In ogni paese infatti, specie se povero, una catastrofe naturale o lo scoppio di un conflitto armato interrompono in modo traumatico un processo di sviluppo, pur debole che sia, minando spesso le già fragili capacità di sopravvivenza delle popolazioni. Per questo la risposta alle emergenze umanitarie, pur essendo un approccio specifico e proprio, non può essere affrontata in modo separato dalla più ampia azione di cooperazione allo sviluppo e di lotta alla povertà. Anche perché le cause di fondo delle crisi spesso possano essere ridotte con adeguate politiche di sviluppo, con relazioni economiche e commerciali più eque, con il riconoscimento e il rispetto dei diritti umani e della dignità della persona, con una maggiore partecipazione democratica e, in definitiva, con una convinta solidarietà dei paesi più ricchi nei confronti dei più poveri basata sul principio della giustizia.

(In pericolo sono "esseri umani")

Molte sono state e purtroppo continuano ad essere le emergenze che in molti paesi distruggono o rovina-

no le infrastrutture e i beni familiari e feriscono nel corpo e nell'animo centinaia di migliaia di persone, fino a causarne la morte. Persone che perdono tutto, persone in fuga, senza speranza se non quella che gli giunge dall'esterno dove spesso sono obbligati a fuggire, persone private della propria dignità, alla ricerca di protezione perché in balia di eventi le opprimono, di bande armate o di approfittatori, talvolta oggetto di pulizie etniche o religiose, di tentativi di annientamento.

(Imperativo umanitario, non subalterno né condizionato ad altri interessi e finalità politici)

È da affermare con forza che intervenire nelle emergenze umanitarie a soccorso delle popolazioni in pericolo non può essere un optional. Né può essere una decisione soggetta a valutazioni di opportunità o funzionale ad altri interessi, finalità e calcoli della politica. Siamo infatti davanti alla vita e alla morte delle persone, di fronte a cui esiste solo l'imperativo umanitario. Questo imperativo impone che la comunità internazionale - attraverso l'impegno degli Stati - intervenga: subito, sempre e con risorse adeguate. L'umanitarismo è infatti soprattutto umanità, che viene prima

della politica. Non deve più succedere che di fronte a una catastrofe come lo tsunami si intervenga con ampi finanziamenti e coinvolgimento dei media e della società civile e solo un anno dopo, di fronte al terremoto nel Kashmir, domini il silenzio, il disinteresse, come se le popolazioni pakistane e indiane non valessero nulla. Ne va della dignità politica dell'Italia, come di ogni paese, e della credibilità delle Istituzioni internazionali.

(Specificità dell'intervento di emergenza e specifica struttura per rispondervi)

Per rispondere alle emergenze umanitarie, non bastano la buona volontà e la generosità che fortunatamente gli italiani sanno esprimere in ogni occasione, se sollecitati. Si tratta infatti di rispondere subito ed efficacemente a bisogni primari e immediati: riparo, acqua, cibo, salute, protezione, tutela dei più deboli e indifesi come i bambini, gli anziani, le donne sole, i portatori di handicap. Non si tratta di beneficenza ma del diritto di ricevere l'aiuto, diritto alla vita con dignità, e della doverosa solidarietà che gli Stati innanzitutto, prima ancora dei cittadini, devono esprimere nei confronti delle popolazioni colpite. Si tratta del dovere umano, prima ancora che morale, sociale, politico, di fornire loro l'aiuto di cui hanno bisogno in modo rapido ed efficace e con interventi di qualità che rispettino la dignità della persona. Non si tratta solo di fornire acqua, per fare un esempio, ma di saperne fornire almeno quindici litri al giorno per persona; non si tratta solo di distribuire cibo, ma di distribuirne in quantità e tipologia che corrisponda almeno a 2000 calorie al giorno; non si tratta solo di dare un riparo, ma di farlo favorendo il ricongiungimento dei nuclei familiari, delle parentele, delle affinità e garantendo decoro e rispetto; non si tratta di fare qualsiasi cosa, ma di identificare strategie di intervento appropriate, che coniughino atteggiamento professionale e atteggiamento umano e non siano basate sull'improvvisazione.

Occorre quindi prevedere, all'interno delle strutture della cooperazione allo sviluppo, una specifica entità che abbia la primaria responsabilità degli interventi di emergenza e sappia rispondere con immediatezza ed efficacia alle situazioni di crisi umanitaria. Essa dovrà essere vincolata solo ai principi umanitari e al diritto internazionale umanitario. Umanità, imparzialità, assenza cioè di qualsiasi discriminazione di razza, fede, sesso, nazionalità, neutralità, ovvero nessuna subalternità a convinzioni politiche o religiose né strumento di altri disegni politici, indipendenza e autonomia delle scelte.

(Attori da coinvolgere e necessaria professionalità)

Data la loro ampiezza e gravità, le emergenze umanitarie richiedono il coinvolgimento di tutti i soggetti dotati delle capacità e professionalità necessarie. Il tutto in un'azione il più possibile coordinata, a livello internazionale e a livello italiano, valorizzando la specificità di ciascun attore a seconda del tipo di emergenza da fronteggiare: dalle professionalità della stessa Cooperazione Italiana, al Dipartimento della Protezione civile

che oggi è l'unica struttura che ha i mezzi e le capacità per rispondere con immediatezza alle catastrofi naturali gravi, terremoti e inondazioni in particolare; alla Croce Rossa Italiana, che dovrà comunque riqualificarsi per essere finalmente fedele ai principi umanitari sanciti dal proprio movimento internazionale; alle Ong umanitarie che in questi anni hanno acquisito capacità e professionalità riconosciute a livello internazionale e che sanno coniugare, pur nei loro limiti, emergenza, assistenza, protezione, valorizzazione delle capacità locali, pacificazione e riavvio dello sviluppo; ad altre forme preparate e organizzate delle Autonomie locali e della società civile, anche per stabilire ponti tra la nostra società e quella dei paesi colpiti.

La Protezione civile saprà rispondere con immediatezza ed efficacia al primo momento di alcune emergenze ma non ai momenti successivi, perché non è finalizzata né orientata agli interventi di protezione umanitaria, di ricomposizione del tessuto sociale, di ripresa del dialogo, di pacificazione, di ricostruzione e riavvio dei processi di sviluppo. Va evidenziato che alcune Ong italiane hanno acquisito in questi anni – e sono forse l'unico soggetto ad esserci riuscito – la capacità di gestire le difficoltà del contesto in cui operano: il pericolo, l'emotività, la pressione dell'urgenza, la violenza, il confronto con società instabili e comunità destrutturate, la mancanza di infrastrutture e servizi, l'assenza di autorità e riferimenti pubblici. Le Ong stanno inoltre imparando, come è richiesto da un umanitarismo consapevole e responsabile, a leggere la politica, i comportamenti dei militari, le sensibilità di genere o religiose, le dinamiche familiari, i rischi sanitari, le problematiche del conflitto, i meccanismi economici dei contesti di crisi.

(L'intervento "umanitario" non può confondersi con l'intervento "militare")

Le Ong umanitarie non accettano di diventare strumenti della politica o, peggio ancora, essere occasione di giustificazione della guerra. Non faranno sconti a nessun governo su questo punto. Respingiamo la guerra come strumento per la soluzione dei conflitti. Oltre alle conseguenze devastanti immediate sulla popolazione civile, la guerra ha dimostrato di non riuscire a risolvere i problemi, ma soltanto di modificarli, quando non di peggiorarli. Essa è la chiara evidenza del fallimento dell'iniziativa politica e dell'incapacità o della mancanza di volontà di intervenire in tempo utile prevenire i conflitti con mezzi e risorse adeguati.

Pur non escludendo a priori la possibilità dell'uso delle armi da parte di Istituzioni legittimate all'uso della forza nei casi in cui si sia dimostrata fallimentare ogni altra iniziativa di pressione e azione politica ed economica, rifiutiamo il concetto di "intervento militare umanitario" o peggio ancora di "guerra umanitaria", data l'impossibilità di conciliare l'azione e i principi umanitari con l'uso delle armi.

È necessario che venga definita una netta distinzione tra interventi umanitari e interventi militari, fossero questi anche di puro mantenimento della pace. Il linguaggio, in questi casi, è anche sostanza e deve essere

assolutamente appropriato. Occorre che agli interventi armati sia quindi data la giusta definizione, senza ambiguità e possibilità di confusione, chiamandoli con il loro vero nome: intervento di protezione, di mantenimento della pace, di separazione dei contendenti, di imposizione del cessate il fuoco ecc., evitando così ogni confusione con l'intervento umanitario che è senza armi, senza altri interessi, basato sui soli valori e principi di umanità, sul diritto all'aiuto, sulla presenza quotidiana e solidale con le persone in pericolo. Si tratta di un punto di estrema importanza e attualità. La nuova strategia militare considera infatti che anche l'azione umanitaria, direttamente gestita dai militari, debba far parte del "proprio mestiere", per rendersi amiche le popolazioni, contenerne il sentimento ostile, ottenere più facilmente informazioni utili. È sempre stato così, ma ora la dimensione assunta è esageratamente ampia, esplicita, talvolta concorrenziale con le

stesse organizzazioni umanitarie, creando confusione e crescente difficoltà all'indispensabile riconoscibilità dell'azione umanitaria. La chiarezza della distinzione dei ruoli e delle attività è indispensabile e urgente. È in gioco, infatti, la stessa sopravvivenza dell'azione umanitaria, quale dovere umano imparziale, indipendente e neutrale, strumento solo del dovere di umanità e non di posizionamenti o tatticismi politici o militari. La netta distinzione è necessaria anche per ragioni di sicurezza, che richiedono che l'operatore umanitario non venga mai confuso dalle popolazioni, in nessun modo, con il militare. Sarà solo su queste basi di chiara e riconoscibile distinzione dei ruoli che potranno essere ipotizzate appropriate forme di collaborazione tra l'umanitario e il militare nei contesti di crisi.

Firenze 24 marzo 2006

Luglio 2006

RAPPORTO CIVILE-MILITARE NEI CONTESTI DI CONFLITTO

Affrontare temi come l'intervento militare o il rapporto civile-militare nei contesti di conflitto richiede chiarezza e libertà intellettuale.

È difficile essere liberi intellettualmente, specie nel contesto politico italiano ma, almeno da parte nostra – organizzazioni umanitarie – questi temi vanno affrontati senza pregiudizi, preconcetti, verità non discutibili. Le realtà che incontriamo nei contesti di crisi umanitarie ci propongono infatti e in modo continuativo tanti "se" e tanti "ma" che riteniamo doveroso approfondire, esaminare, valutare con attenzione, discutendone anche con i soggetti coinvolti, interloquendo con loro. Per capire come arrivare ad aiutare le popolazioni in pericolo e come poterlo fare al meglio, abbiamo interloquito con war lords, come in Somalia, con capi degni del Tribunale dell'Aia come in Angola, in Congo, in Burundi ecc, con miliziani come nei Balcani, con forze autonomiste come in Cecenia e altrove, con il capo delle Corti islamiche che hanno conquistato fette di territorio in Somalia. Abbiamo interloquito a fortiori con i contingenti militari internazionali, sia italiani che di altri paesi.

Interloquire non significa né potrà mai significare, per noi, identificarci, assimilarci: significa rispondere alla doverosa esigenza di capire e di provvedere alla tutela e al soccorso delle popolazioni, rimanendo noi ong severamente noi stesse, con la nostra specificità, i nostri principi e valori, le nostre finalità.

Talvolta, in alcuni contesti dove ciò è stato possibile – e spiegherò a quali condizioni – abbiamo perfino collaborato con i militari: in Somalia, in Bosnia, in Kosovo o nel Kashmir pakistano. Talvolta gli abbiamo perfino

rimproverato la loro incapacità di intervento per salvare vite umane, come in Ruanda, Congo, Sierra Leone, Liberia, Sud Sudan, Darfur.

Chiarezza, inoltre. Questa non c'è quasi mai, perché la politica, l'arte del compromesso, non è mai pienamente chiara. Ma su questi temi invece, a nostro avviso, occorre esserlo. Si eviterebbero anche errori tragici e dalle conseguenze devastanti, come abbiamo assistito in particolare in questi ultimi anni. Chiarezza a livello italiano. Chiarezza che l'Italia deve chiedere ed esigere a livello internazionale. Chiarezza infine sulle parole e sulle definizioni che usiamo, abbinando termini che non possono stare insieme e che confondono l'opinione pubblica non senza conseguenze negli stessi contesti di crisi.

Chiarezza a livello italiano. Mi soffermo su alcuni esempi, limitandomi agli scenari oggetto di questo dibattito.

1. Non è vero che le ong che operano in Afghanistan o in Iraq possono farlo solo grazie alla presenza militare che può assicurarne la sicurezza. Nessun politico può permettersi, se non in malafede, di fare un'affermazione del genere. L'obiettivo della presenza militare in questi due paesi non è la tutela delle organizzazioni umanitarie e delle ong. Altrettanto, non è vero che in alcuni casi non possa esserlo, come per es. è stato in Congo dove, su sollecitazione di organizzazioni come Oxfam, Human Right Watch, Amnesty International, nel giugno 2003 è stata dispiegata a Bunia una forza multinazionale sotto l'egida dell'Onu (risoluzione 1484) con capacità di intervento militare finalizzato a "*rendere migliore la si-*

tuazione umanitaria, assicurare la protezione dell'aeroporto e delle persone sfollate nei campi di Bunia e, se la situazione lo esige, contribuire ad assicurare la sicurezza della popolazione civile e del personale delle Nazioni Unite e delle organizzazioni umanitarie nella città". Il mandato è stato poi rafforzato con la risoluzione 1493, luglio 2003, che chiede alla forza multinazionale delle Nazioni Unite, Monuc, di "prendere le misure necessarie per assicurare la protezione dei civili degli operatori umanitari sotto la minaccia di imminente violenza fisica, di rafforzare le condizioni di sicurezza per l'aiuto umanitario, ...la tutela dei civili e degli sfollati... sia a Bunia che nel resto della regione Ituri".

2. Tornando all'Afghanistan, non è vero che i PRT, cioè la presenza Isaf/Nato a livello provinciale, siano composti da militari e civili (come si è creduto e come si voleva far credere per l'Iraq). È vero invece che è la struttura Cimic (cooperazione civile-militare) del PRT che è orientata ad usare l'azione, anche umanitaria e di ricostruzione, verso i civili e le comunità locali, per il raggiungimento degli obiettivi militari. In modo strumentale quindi e subalterno alla strategia militare.

3. Non è vero che le ong e le organizzazioni umanitarie in particolare traggano beneficio da questo tipo di nuova strategia Cimic della Nato. Al contrario. Normalmente ne sono estremamente danneggiate. Quando nei villaggi si presentano i militari del Cimic (con mezzi armati) a proporre e programmare la ricostruzione di una scuola o di un ambulatorio o la fornitura di farmaci e poi, negli stessi villaggi o nella stessa area si presenta un'organizzazione umanitaria a fare le stesse cose, la gente li associa e li identifica, o rischia di associarli e di identificarli presto. Dove c'è questo pericolo di confusione, le Ong si sentono nell'obbligo di andarsene, di lasciare perdere: la confusione con i militari sarebbe la loro fine.

4. Non è vero che la presenza militare in Afghanistan sia all'interno di accordi multilaterali e concordata con le autorità afgane. O è vero solo parzialmente. Due sono infatti le missioni militari, con due ben diverse legittimazioni, due diversi mandati, finalità e obiettivi.

La prima, l'Operazione Enduring Freedom (OEF), è avviata dagli USA e dal Regno Unito (RU) il 7 ottobre 2001 sulla base dell'art. 51 della Carta delle NU (diritto all'autodifesa). L'azione militare, a cui sono invitati a partecipare gli altri paesi, è un'operazione di guerra e ha l'obiettivo di combattere il terrorismo, le basi e l'organizzazione di Al Qaeda e del regime talebano in Afghanistan.

Nelle comunicazioni al Consiglio di Sicurezza, il riferimento di legittimità è l'art. 51 della Carta. Vengono cioè ignorate, sia dagli USA che dal RU, le precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n. 1368 del 12 settembre e n. 1373 del 28 settembre 2001 che contengono l'invito agli Stati a mettere in atto misure per prevenire e reprimere attacchi terroristici e per combattere chi li attua. Per l'OEF, si preferisce quindi la via dell'iniziativa unilaterale, su cui coalizzare il consenso,

rispetto a quella multilaterale conseguente alle Risoluzioni ONU.

In Italia, il 9 ottobre 2001 la Camera dei Deputati approva una risoluzione che assicura il sostegno alle azioni anche militari degli USA, in applicazione dell'art. 5 del Trattato NATO, delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e delle conclusioni del Consiglio europeo del settembre 2001. La partecipazione effettiva all'OEF viene approvata dalla Camera il 7 novembre 2001 e l'Italia mette a disposizione 2900 militari (scesi attualmente a 250 circa).

La seconda, l'International Security Assistance Force (ISAF), è prevista negli accordi di Bonn del 5.12.01. Con la risoluzione 1386 del 20.12.01 il Consiglio di Sicurezza autorizza il suo dispiegamento, sotto il cap. VII della Carta ONU, per un periodo di 6 mesi (periodicamente rinnovato). L'obiettivo è limitato: assistere l'Autorità transitoria afgana nel mantenimento della sicurezza a Kabul e negli immediati dintorni al fine di garantire la sicurezza per l'operatività dell'Autorità afgana e del personale ONU. A questo fine è stato firmato un accordo con le Autorità provvisorie afgane il 4 gennaio 2002.

L'ISAF continua tuttora, ma con un mandato modificato e molto ampliato. Il comando è passato, a turnazione, dal RU (gen. 02) alla Turchia (giu. 02), a Germania-Olanda (feb. 03). L'11.8.03 passa sotto comando NATO e una nuova risoluzione del Consiglio di Sicurezza, la 1510 del 13 ottobre 2003, ne estende il mandato anche al di fuori di Kabul. L'obiettivo è sempre quello di 'garantire la sicurezza dell'operatività delle Autorità afgane, del personale ONU e degli operatori internazionali impegnati nella ricostruzione e negli aiuti umanitari'. La risoluzione chiede, tra l'altro, di agire in stretta consultazione con la struttura di comando della coalizione dell'OEF. Con essa l'ISAF mantiene infatti un "costante e robusto" coordinamento operativo, anche perché l'ampliamento del mandato sul territorio significa, nella realtà, una sovrapposizione e progressiva sostituzione con l'OEF (che coincide con la necessità degli USA di impegnarsi in altri paesi).

Le Ong hanno chiesto (e in buona parte è stato inserito nella mozione approvata dalla Camera) che:

- l'Italia cessi, in tempi da concordare ma rapidi, la sua partecipazione all'OEF, iniziativa unilaterale, a comando americano, che spesso si sovrappone all'operazione Isaf creando confusione di obiettivi e annullando, anche agli occhi delle popolazioni afgane, la necessaria distinzione tra le due missioni.

- Entro i prossimi sei mesi, il nostro Governo chieda, in sede Nato, una seria valutazione dell'operazione Isaf, degli obiettivi, strategie, modalità operative, sovrapposizioni con Enduring Freedom, **esigendo chiarezza** (ecco l'enunciazione fatta all'inizio) dagli USA e dagli altri paesi Nato, al fine di assumere decisioni coerenti. Gli obiettivi dell'Isaf sono ora infatti alquanto confusi, dato che è andata sostituendo, specie nell'attuale fase di apertura alle province meridionali e orientali, l'Enduring Freedom.

- Al contempo, sia aumentata la cooperazione civile e quella delle ong in particolare, a supporto delle realtà pubbliche e della società afgana. La cooperazione e l'aiuto umanitario hanno già dato positivi risultati: vanno ora ampliati, in stretto legame con le istituzioni afgane, al fine di rispondere ai bisogni primari delle popolazioni.

Pur essendo severamente contro la guerra e l'uso della forza come strumento per la soluzione dei conflitti internazionali, le Ong non rifiutano a priori la collaborazione con le Forze armate ove questa possa essere necessaria alla salvezza e alla protezione delle popolazioni. Lo dimostra la nostra esperienza in Somalia, Bosnia, Mozambico, Kosovo, Pakistan ed altri paesi in occasione di catastrofi naturali o di interventi di mantenimento della pace sulla base di accordi internazionali. Condividiamo la recente richiesta di alcune importanti Ong umanitarie di una presenza armata di interposizione delle Nazioni Unite per la tutela delle popolazioni del Darfur.

Per potere avviare forme di collaborazione alcune condizioni vanno però rispettate. Tre in particolare: 1) deve trattarsi di presenza militare legittimata dal diritto internazionale, dalle Istituzioni multilaterali e, preferibilmente, da accordi tra le parti in conflitto (oggi, per es. una forza di interposizione tra libano e Israele può essere dispiegata, a nostro avviso, solo con l'accordo delle parti); 2) devono essere sempre chiare, riconoscibili e inconfondibili le diverse identità e specificità, quella umanitaria e quella militare; 3) l'eventuale richiesta di supporto delle Forze armate alle operazioni umanitarie in situazioni di reale necessità per le popolazioni o per l'apertura di corridoi umanitari deve derivare sempre dall'iniziativa autonoma e indipendente delle Ong e delle Agenzie umanitarie internazionali, sulla base della particolarità della situazione e mai da diverse decisioni o da finalità di ordine politico o militare.

Forme di collaborazione tra civili e militari che non garantiscano pienamente questi principi non possono essere prese in considerazione. Invitate a realizzare interventi umanitari e di ricostruzione a Herat, le Ong italiane hanno risposto negativamente non sussistendo le condizioni sopra menzionate. Mentre continuano ad operare in varie altre province afgane, senza alcun'altra difesa che quella che deriva loro dal rapporto di fiducia costruito con le autorità e la popolazione locale.

Più in generale, è bene che ogni attività di cooperazione allo sviluppo, di ricostruzione e di aiuto umanitario sia lasciata in mano ai civili, siano essi operatori pubblici, delle agenzie multilaterali, delle Ong.

Cooperazione significa partnership, lavorare con, crescere insieme, talvolta per periodi lunghi. L'aiuto umanitario, in particolare, è per le Ong un imperativo e, al tempo stesso, per le popolazioni in pericolo un diritto. Imperativo umanitario e diritto all'aiuto, indipendente,

imparziale, non subalterno ad altri fini, che mai una Forza armata, con altre finalità istituzionali, subalterna alle decisioni e agli interessi della politica e degli Stati, può assumere in prima persona secondo i propri criteri e le proprie scelte.

Per non parlare dei costi. Forse è bene interrogarsi su quanto possano costare, in realtà, le scuole ricostruite da un PRT composto da 200 persone dotate di mezzi e di logistica poderosi.

Anche su questi punti la chiarezza, fuori da ogni propaganda, è d'obbligo.

Ecco quindi l'esigenza dell'ulteriore chiarezza: quella sulle parole e sulle definizioni che vengono adottate. Guerra umanitaria o intervento militare definito umanitario, missione umanitaria, operazione umanitaria.

L'abuso del termine umanitario, la strumentalizzazione dell'azione umanitaria, l'abbinamento degli aiuti con le armi stanno producendo un vero e proprio inquinamento dei principi e dell'azione umanitaria, creando grande confusione tra la gente che non riesce più a distinguere gli operatori umanitari dai militari e mettendo quindi a rischio volontari, operatori umanitari e operatori sociali, la cui unica arma è e deve rimanere il rapporto di fiducia e di solidarietà costruito con la gente. Imperativo umanitario, indipendenza, neutralità sono principi inconcepibili in una forza armata, per definizione subalterna a decisioni politiche di parte.

Questo non significa negare l'umanità, la generosità, l'altruismo che abbiamo spesso ammirato in molti militari che abbiamo conosciuto. Non si tratta quindi, è ovvio, di un giudizio sulle persone ma della doverosa presa di coscienza politica dell'abisso che separa, concettualmente e nella realtà, le due missioni, specie quando la presenza si situa al di fuori del contesto della piena legittimazione internazionale.

Le Ong chiedono con forza che sia abolito il termine umanitario da qualsiasi presenza o attività delle forze armate ovunque nel mondo. Chiedono con forza che ognuno faccia il proprio mestiere ed adempia alla propria missione, senza ambiguità di sorta, senza sconfinamenti in terreni non propri e quindi senza confusioni. Ci sono i termini specifici che esprimono le corrette specificità: usiamoli. Facciamo un patto: militari, politici, media e ong. D'ora in poi si lasci l'umanitario agli umanitari e si inizi a chiamare con il proprio nome le missioni di peace keeping, di peace enforcing, di pacificazione, di interposizione, di stabilizzazione, di mantenimento della pace, di soccorso alle popolazioni in pericolo, ma non, in presenza di una ragion di Stato e delle armi, missioni umanitarie.

Intervento di Nino Sergi per il Forum Solint
Roma, 20 luglio 2006

Incontro promosso con l'AGI, Roma, 20 luglio 2006

**LA GESTIONE DELLE CRISI,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI SEQUESTRI DI PERSONA
E ALLA DELICATA FUNZIONE COMUNICATIVA DELLE ISTITUZIONI E DEI MEDIA**
(RELAZIONE DI NINO SERGI AL SEMINARIO SULLA SICUREZZA, A MARGINE DELLA CONFERENZA DEGLI AMBASCIATORI.
FARNESINA, 19 DICEMBRE 2008)

Vorrei innanzitutto rivolgere un appello ai media perché le crisi, in particolare quelle umanitarie, entrino maggiormente e con più regolarità nell'informazione scritta e parlata. **Comunicare le crisi significa infatti garantire il diritto all'esistenza di intere popolazioni.** Nel nostro mondo basato sulla comunicazione esiste solamente chi riesce a comunicare. Spesso i media italiani ignorano o toccano svogliatamente situazioni che riguardano il destino di decine, centinaia di migliaia di persone che hanno un estremo bisogno di far conoscere la loro sorte e che invece, **col silenzio dei media, "non esistono"**, non viene loro riconosciuto il diritto di "esistere". Di alcuni paesi poi si è letto e visto moltissimo: quante pagine sull'Iraq tra il 2003 e il 2006, ma che cosa è stato comunicato di quel paese? Per la gran parte non si è parlato di Iraq o di iracheni, ma di presenza italiana in Iraq. Lo stesso vale in parte per l'Afghanistan, e per altre simili realtà. È una riflessione che vorrei indirizzare ai direttori delle testate: quel diritto all'esistenza, quel diritto ad essere considerati notizia, è infatti – e purtroppo – spesso subordinato alla valutazione: "si vende o non si vende". Nel 60° anniversario della dichiarazione dei diritti umani è una triste constatazione.

Intersos è un'organizzazione umanitaria che opera nei contesti di crisi. Abbiamo seguito direttamente sia sequestri che hanno coinvolto nostri operatori e operatrici (Cecenia, Iraq) sia sequestri che hanno riguardato altre organizzazioni, in particolare quello di maggio-agosto 2008 in Somalia. Abbiamo acquisito una certa esperienza, non tanto sul come risolverli, dato che ogni sequestro è diverso dai precedenti, ma certamente sul come gestirli qui in Italia rispetto all'opinione pubblica e quindi ai media, alle famiglie e alle istituzioni vicine ad esse, alle persone che si preoccupano e che sentono il dovere di mobilitarsi e scendere in piazza, agli stessi rapitori che con internet possono conoscere ormai ogni mossa e ogni commento, al messaggio pubblico da far arrivare nei paesi del rapimento e agli stessi rapitori. Ci siamo fatti un'idea dell'**importanza che ha assunto la comunicazione nella gestione dei sequestri**, anche confrontandoli tra di loro: da quelli in Cecenia a quelli in Iraq (Simona Pari e Simona Torretta con Mahnaz Bassam e Ra'ad Ali Abdulaziz e successivamente Giuliana Sgrena), in Afghanistan (Clementina Can-

toni e Daniele Mastrogiacomo, Ajmal e Sayed Agha), in Somalia (Iolanda Occhipinti e Giuliano Paganini con Abdirahman Yusuf, e ora suor Caterina Giraudo e suor Maria Teresa Olivero).

La prima nostra esperienza è stata **nel 1996 in Cecenia** dove Augusto Lombardi, Giuseppe Valenti e Sandro Pocaterra, due chirurghi e il capo-missione di Intersos, sono stati rapiti per 64 giorni. Abbiamo assunto direttamente la gestione del sequestro e la ricerca delle persone, con l'attiva partecipazione di Adriano Sofri, (amico di uno dei rapiti e conoscitore della regione avendola girata per un servizio giornalistico). Abbiamo ritenuto utile che l'appoggio istituzionale degli Esteri, Unità di Crisi e Ambasciata a Mosca, pur preziosissimo, rimanesse esterno, perché volevamo mantenere un profilo molto basso rispetto ai rapitori. Ai media è stata chiesta discrezione. È stata rispettata e noi, alla ricerca dei rapiti, ci siamo sentiti rispettati. A questo rispetto è corrisposto il nostro impegno ad assicurare periodicamente le informazioni che riuscivamo ad avere. Abbiamo ritenuto doveroso gestire direttamente anche il rapporto con le famiglie, tornando dalla Cecenia ogni 20 giorni per tenerle informate.

Nel sequestro delle **operatrici e operatori umanitari in Iraq**, sia "Un Ponte per" che Intersos hanno invece deciso il contrario: si è capito fin da subito, infatti, che le Istituzioni in quel periodo, con la forte presenza italiana e internazionale nel paese, potevano meglio di noi ottenere risultati. Io stesso mi sono recato a Baghdad durante il sequestro, anche per essere vicino alla famiglia della nostra operatrice Mahnaz. Comunicando con Fabio Alberti di "Un Ponte per" ci siamo resi conto che i contatti che stavamo seguendo coincidevano con quanto si stava seguendo a livello istituzionale. A quel punto abbiamo lasciato fare, fidandoci e affidandoci alle istituzioni italiane. È stato il sequestro più mediatizzato e con più coinvolgimento sociale e politico, poco dopo quello altrettanto mediatizzato e coinvolgente dei quattro bodyguards Salvatore Stefio, Umberto Cupertino, Maurizio Agliana e Fabrizio Quattrocchi. C'è stata molta strumentalizzazione politica, sia nell'uno che nell'altro caso. È stato forse inevitabile, ma non è certo una bella cosa. Qui andrebbe recuperata una dimensione etica, che consigli almeno di rimandare a dopo la liberazione le strumentalizzazioni e i commenti sulle persone.

La molta mediatizzazione ha influito sull'esito del sequestro? Non sono riuscito a darvi una risposta convincente. Per le due Simone mi sembra che non abbia influito gran che, né in meglio, né in peggio, quasi che la realtà del sequestro andasse per conto suo, indipendentemente dai media e dalle mobilitazioni. Il dubbio mi rimane per il caso dei bodyguards: in quel caso la mediatizzazione è stata reciproca, da un lato i filmati e i messaggi dei rapitori, dall'altro le reazioni italiane, scritte o filmate, che comunicavano un messaggio che rendeva gli ostaggi sempre più preziosi.

Una terza tipologia riguarda contesti di crisi conosciuti dalle organizzazioni umanitarie, di grande difficoltà e poco accessibili, talvolta con una situazione politica e sociale completamente diversa rispetto a solo pochi anni prima, con riferimenti nuovi e spesso inaffidabili, quindi gestibili con difficoltà dalle istituzioni. Parlo del **caso Somalia**, dove sono stati rapiti Iolanda, Giuliano e Abdirahman, operatori di Ong (e ora le due suore Caterina e Maria Teresa). Abbiamo seguito molto da vicino il sequestro, tra il 21 maggio e il 5 agosto scorsi, e alcune indicazioni, frutto di quest'esperienza, ci sembrano di particolare interesse.

Si è trattato di un sequestro che richiedeva, a nostro avviso, una **stretta sinergia** – ovviamente senza confusione dei ruoli – tra più soggetti: noi Ong (con la conoscenza del paese e i nostri legami con la realtà somala di oggi), l'Unità di Crisi del Mae (e per il suo tramite l'Ambasciata, il Ministro, la Presidenza del Consiglio), l'Agenzia per le informazioni e la sicurezza esterna, Aise. Si tratta di un rapporto che, per tutta la fase del sequestro, sarebbe dovuto essere molto stretto. Lo è stato tra Ong e Unità di Crisi; mentre lo è stato di meno, anche se c'è stato ed è stato positivo, tra Ong e Aise. Nel primo caso è scattato il necessario rapporto di reciproca fiducia, tanto che si stanno definendo congiuntamente, tra Ong e Unità di Crisi, regole di comportamento sulla sicurezza nelle crisi; nel secondo caso è prevalsa invece la prudenza ("ma queste Ong che razza di realtà sono? meglio non fidarsi troppo"). Passabile, se non ci fossero di mezzo vite umane. Pur avendo personale altamente preparato l'Aise, come tutti noi, non ha la scienza infusa, può anche basarsi su partners inaffidabili (1996 Cecenia e probabilmente oggi Somalia) e fare valutazioni che sarebbe meglio confrontare con chi conosce la realtà e l'attualità del paese.

Le Ong rappresentano spesso l'unica presenza italiana, con discreta conoscenza del territorio e dei problemi. Sono una risorsa, purtroppo sottovalutata. Proponiamo un modo di operare nuovo, sinergico, con la condivisione dei diversi punti di vista, tra Istituzioni nelle loro articolazioni e Ong (attraverso un loro delegato), data la particolare complessità e imprevedibilità dei contesti in cui avvengono i rapimenti. Non ci sono ricette precosti-

tuite: in simili situazioni è necessario procedere in modo coordinato mettendo insieme le conoscenze della realtà fino al massimo dettaglio possibile, la valutazione quotidiana delle informazioni e dei fatti e le intuizioni.

Nel **rapporto con i media** abbiamo seguito alcune linee di comportamento che l'esperienza ci ha man mano confermato, almeno per quanto riguarda i sequestri di breve periodo e che non hanno motivazioni esplicitamente politiche. Per quelli politici e per quelli che durano molti mesi e talvolta anni, il discorso può essere molto diverso. Se per la Betancourt è stato giusto adottare quel tipo di modalità mediatica e di supporto politico, lo stesso può risultare controproducente in sequestri come quelli che abbiamo conosciuto noi in questi due decenni. Mi limito ad alcune osservazioni e avvertenze.

1) **Il dovere di informare e il dovere di contribuire all'integrità della vita e alla liberazione delle persone non possono essere scissi.** I media e i singoli giornalisti dovrebbero – e normalmente è così – tenerlo sempre presente, anche nel rapporto con le istituzioni preposte alla gestione della crisi.

2) Occorre prendere coscienza che **i sequestri saranno sempre più una realtà** di queste parti di mondo al di fuori di ogni reale ed efficace controllo: affrontarli accusando di superficialità operatori umanitari, turisti, religiosi ecc. che si trovano in quei contesti è non solo ingiusto ma non corrisponde alla realtà. Le suore non erano in Somalia e sono state rapite lo stesso. I turisti nel basso Egitto erano in aree frequentate da tempo da turisti di varie nazionalità; gli operatori delle organizzazioni umanitarie rispondono innanzitutto all' "imperativo umanitario", al dovere di portare aiuto, ma al tempo stesso al dovere di tutelare i propri operatori, applicando grande prudenza, severe regole per la sicurezza e piani di evacuazione precisi, in un rapporto costruttivo con le Agenzie umanitarie Onu e l'Unità di Crisi della Farnesina. Non dimentichiamo che la presenza delle Ong è anche presenza dell'Italia in quei paesi, spesso l'unica, apprezzata e apprezzabile perché porta un messaggio di solidarietà, di partnership e di pace.

3) **Il riserbo e la prudenza** andrebbero presi come regola generale nel caso dei sequestri di persona. Non è necessario uno specifico codice etico: basta il buon senso e la creazione di un dialogo basato sull'ascolto e sulla fiducia reciproci tra media e istituzioni. Mi permetto di segnalare, a titolo esemplificativo, alcuni comportamenti che andrebbero evitati. Ci sono giornalisti che, non potendo verificare le informazioni, si fidano di quelle ricevute. Nel caso somalo sono così state dette cose non vere: a che pro? Forse non sono nocive, ma disturbano,

in particolare le famiglie che già vivono in uno stato di angoscia. Talvolta si tratta anche di notizie vere, relative ad esempio alla salute dei sequestrati: ma quale dovere di informazione spinge a renderle pubbliche? Ancora una volta, sono i parenti a vedere accresciute le loro preoccupazioni. Alcuni giornalisti cercano di seguire loro piste per avere contatti diretti con i rapitori, senza alcun collegamento con le istituzioni che se ne occupano: è la cosa più grave; si tratta di protagonismo, o forse di buona volontà mal esercitata, che può però essere fatale.

4) Nel caso dei sequestri a scopo di estorsione, siamo convinti che sia necessario il **“silenzio stampa”**. L’informazione diventa infatti uno strumento che può favorire, e molto, i rapitori. Non si tratta di rinuncia al dovere di informare (sia da parte istituzionale che dei media), ma dell’accettazione di farlo dando assoluta priorità alla salvezza delle persone, facendo severo riferimento alle istituzioni, possibilmente con lo spirito di reciproca fiducia di cui si è parlato. Abbiamo potuto constatare che la gente è la prima a capire la necessità di tale “silenzio” e ad accettarlo. Per il sequestro di Iolanda e Giuliano è stato fondamentale. Il MAE e le Ong l’hanno chiesto e abbiamo reagito con decisione quando non è stato rispettato, trovando – occorre riconoscerlo – attenzione e ascolto. Qualche testata si è giustificata parlando di trepidazione per la sorte dei sequestrati. Preoccupazione ovviamente condivisa, ma occorre sapere che il silenzio non significa che nessuno si stia muovendo. Significa anzi dare la possibilità a chi lo sta facendo, di poterlo fare nel modo migliore senza dover al tempo stesso prestare attenzione a svianti pressioni e a umori politici e sociali.

5) Con il “silenzio stampa” occorre però, a nostro avviso, che **forme di pressione e di “controllo” continuo comunque ad essere esercitate sulle istituzioni preposte** alla soluzione dei sequestri. Abbiamo constatato che è utile far sentire una certa pressione, in forma discreta e rispettosa ma continuativa. Cosa può significare in concreto? Nel caso di sequestro di operatori umanitari, saranno le rappresentanze delle Ong ad esercitarle, come abbiamo fatto durante il sequestro

di Iolanda e Giuliano; nel caso di lavoratori, saranno le rappresentanze delle imprese; nel caso di turisti le rappresentanze delle agenzie, eccetera. La tensione, le difficoltà, talvolta le divergenze sulle modalità di gestione possono divenire per tutti (anche per le istituzioni) tali da spingere a rallentare, prendere le cose con un po’ più di calma: ma tale rallentamento e tale calma, nei sequestri, non sono permessi.

6) Va infine **evitata l’interpretazione politica in chiave tutta italiana**. Si è affermato che, se le piazze non si sono mobilitate per Iolanda e Giuliano (Somalia) è perché i sequestrati “non appartenevano ad alcun movimento politico, con la loro opera in Africa non intendevano rappresentare alcuna posizione politica, insomma non interessavano politicamente a nessuno”. Non è così. O comunque non è così per chi si sta occupando realmente di gestire il sequestro. Non ci sono sequestrati di serie A e di serie B, Unità di Crisi di serie A e di serie B. C’è solo un approccio che può variare da caso a caso, perché studiato, perché ritenuto conveniente per l’unico fine che deve guidare tutti: la salvaguardia della vita e la liberazione degli ostaggi.

I contesti di crisi sono molti e sono diversi l’uno dall’altro. Andrebbero studiati, verificati, analizzati, interpretati, capiti. Se ancora vent’anni fa un’inchiesta giornalistica veniva svolta con questi criteri e in un tempo adeguato a poterli pienamente applicare, oggi al giornalista sono concesse poche ore e la “caccia alla notizia” è guidata da una concorrenza spietata tra le Agenzie. Il rapporto tra media e istituzioni, al fine della gestione delle crisi, difficilmente potrà svilupparsi in modo proattivo se non viene sostenuto da momenti di incontro, di conoscenza e di formazione che coinvolgano attori dell’informazione, attori istituzionali, attori presenti e operanti nelle crisi. Solo così, forse, può costruirsi quel rapporto di fiducia che, senza confusione di ruoli e nella propria autonomia, predispone all’attenzione e al rispetto delle rispettive esigenze e rispettive missioni. Condizione essenziale per una corretta gestione delle crisi, che lasci comunque intatto lo spazio di libertà dell’informazione.

Aprile 2010

I CONFINI DELL’UMANITARIO

Sollievo e gioia per la liberazione degli operatori di Emergency in Afghanistan. Grazie a tutti quelli che hanno contribuito alla fine di questa vicenda. È bene che la politica capisca la specificità e il valore dell’aiuto umanitario vissuto con neutralità e imparzialità. È doverosa ora qualche riflessione sul significato e i confini dell’umanitario, che sono parsi alquanto confusi nel dibattito di questi giorni.

Grande soddisfazione

Era evidente fin dall'inizio che gli operatori umanitari di Emergency, Marco Garatti, Matteo dell'Aira e Matteo Pagani, non potessero essere collegati ad alcuna operazione terroristica. La loro storia e la storia di Emergency sono lì a dimostrarlo. Qualcuno ha voluto creare questo caso. Occorrerà, col tempo, capire fino in fondo quanto è successo e perché. Ora è il momento della soddisfazione per il ritorno dei tre operatori italiani insieme alla liberazione dei sei colleghi afgani: INTERSOS vuole esprimerla a loro e ad Emergency. È un peccato che a livello politico e istituzionale vi sia stato, nei primi giorni del sequestro, un irragionevole e ingiustificato atteggiamento di sospetto che a volte è sembrato configurarsi come un aprioristico giudizio di colpevolezza. Anche in una circostanza come questa, che avrebbe dovuto provocare una reazione compatta, trattandosi di cittadini italiani e operatori umanitari in un paese in cui l'Italia gioca un ruolo non secondario, si è avuta l'impressione di visioni e divisioni per logiche di appartenenza. Non è stata una bella pagina e speriamo che non si ripeta mai più. Anche se con ritardo, il Governo e in particolare il Ministro degli Esteri si è comunque impegnato rispondendo in tal modo ad un diffuso senso di inquietudine. L'ha fatto con accortezza e senza irruenza, come richiesto in questi casi, muovendo professionalità che, coordinate con altri apparati dello Stato, hanno saputo contribuire efficacemente alla rapida soluzione della vicenda. A tutti coloro che si sono impegnati va anche il nostro ringraziamento.

L'ospedale di Lashkar Gah ha svolto un'opera riconosciuta da tutte le organizzazioni umanitarie e dalla popolazione dell'Helmand, provincia periferica dove l'assistenza medico chirurgica è debole e dove il conflitto si è duramente aggravato in questi ultimi anni. Occorre far di tutto perché questa struttura continui a funzionare e a garantire la sua preziosa risposta ai crescenti bisogni.

Ora che i tre operatori sono ritornati in Italia, qualche riflessione va fatta, cercando di approfondire un tema, quello dell'attività umanitaria, che non può essere affrontato con superficiali semplificazioni.

I principi umanitari irrinunciabili

Oltre alla chiara riaffermazione che la guerra non è lo strumento per risolvere le controversie internazionali e i problemi del terrorismo, quanto è successo ha riportato all'attenzione della pubblica opinione e della politica i principi fondamentali su cui si fonda un'organizzazione umanitaria. Principi irrinunciabili, senza i quali essa perderebbe la propria identità: l'*umanità*, la motivazione umanitaria, basata sull'imperativo morale di intervenire a soccorso delle vittime, la *neutralità*, che va mantenuta sempre, pur nella piena consapevolezza delle ragioni e dei torti delle parti, l'*imparzialità* nel soccorso, assicurandolo a chiunque ne abbia bisogno senza alcuna discriminazione, l'*indipendenza* rispetto a condizionamenti politici o di altra natura e quindi la piena autonomia delle scelte. Senza questi principi si potrà parlare di azione meritoria, solidaristica, carita-

tevole, ma non "umanitaria". Per questo le ong e le organizzazioni umanitarie internazionali si ribellano quando vengono definite umanitarie attività realizzate in modo strumentale e subordinato ad obiettivi politici, economici o militari.

Sono principi che troppo spesso, di questi tempi, si tenta da più parti di mettere in discussione e che 'intellettuali', politici, lobby militari, perfino le stesse pubbliche istituzioni tendono a disconoscere o confondere. È necessario che anche la politica capisca la specificità e il valore straordinario dell'aiuto umanitario svolto con neutralità e imparzialità.

La problematicità dell'aiuto umanitario

Una tra le critiche all'aiuto umanitario nei contesti di guerra afferma che salvare vite umane, nutrire e assistere popolazioni in pericolo, in realtà aiuta principalmente il proseguimento della guerra; "le persone curate tornano a combattere", "gli aiuti sono talvolta fuorviati dalle milizie", le organizzazioni umanitarie diventano una propaggine delle operazioni belliche" e così via. È un dibattito che dura da 150 anni, dai tempi della nascita del movimento internazionale della Croce Rossa, quando si sono scontrate due contrapposte posizioni. Quella che vedeva nel soccorso e nella cura delle vittime la causa del prolungamento dei conflitti e quella che, di fronte alle sofferenze dei feriti, sentiva l'obbligo di soccorrerli e curarli. Su questa seconda posizione è nato il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e sull'imperativo umanitario e i suoi principi continuano a basarsi le organizzazioni umanitarie e i propri operatori. Il tema rimane complesso e fonte di continuo dibattito, quasi a rispecchiare le molte difficoltà che si vivono nei diversi contesti di crisi, difficoltà insite nell'azione di soccorso o causate dallo stesso contesto ostile. La prima posizione continua comunque a esistere, in particolare in coloro che vorrebbero sbarazzarsi delle organizzazioni umanitarie, come abbiamo potuto ascoltare nei recenti dibattiti televisivi. Se è vero che in alcuni contesti l'aiuto umanitario può essere utilizzato a beneficio dei contendenti, è altrettanto vero che non saranno alcuni feriti non curati o qualche sacco di riso non distribuito a fermare il conflitto. È infatti chiaro che alla base delle guerre vi sono motivazioni politico-economiche e interessi che sono ben poco influenzati dal soccorso alle vittime e dalla distribuzione degli aiuti.

Il mandato umanitario. Qualche riflessione dopo quanto è avvenuto e quanto è stato affermato da politici, media ed Emergency.

Quanto è accaduto induce noi organizzazioni umanitarie ad approfondire la riflessione sul significato della nostra presenza nei contesti di grave crisi e sui principi umanitari, in particolare l'imperativo umanitario imparziale e neutrale, con la necessaria coerenza e le conseguenti assunzioni di responsabilità.

La neutralità. Sono principi, quelli umanitari, vissuti e riconfermati in decenni di attività dal movimento internazionale della Croce Rossa, dalle ong e dalle organizzazioni umanitarie internazionali. Non viverli in modo rigoroso può talvolta comportare conseguenze,

anche gravi e di cui occorre essere sempre consapevoli. In particolare la neutralità non può essere interpretata a piacimento, vivendola solo soggettivamente senza farla percepire come tale anche da tutti i contendenti. Se nei contesti bellici il CICR si mettesse a denunciare pubblicamente i governi, le autorità locali, i militari o le milizie per i crimini e gli abusi perpetrati, saprebbe che in tal modo perderebbe ogni possibilità di azione, non mostrandosi più neutrale ed apparendo agli uni o agli altri “di parte”. Gli sarebbero chiusi gli spazi di trattativa e di mediazione necessari per potere soccorrere le vittime, per aprire corridoi umanitari e giungere ovunque. Trattative e mediazioni che, con grandi difficoltà, ma senza rumore e con paziente determinazione da parte di organizzazioni umanitarie, stanno avvenendo tra tutte le parti anche nelle aree afgane di conflitto, dove gli scontri provocano vittime civili e isolano le popolazioni, riuscendo così a portare soccorso ai civili fin nel cuore della guerra.

La denuncia. Anche se è bene che un'organizzazione umanitaria lasci ad altre organizzazioni, a questo specificamente votate, il compito della denuncia, è possibile e talvolta doveroso denunciare istituzioni e persone alle istituzioni che possono intervenire od alla pubblica opinione. È doveroso in particolare nei casi di violazione sistematica e su larga scala dei diritti umani o quando la denuncia può produrre immediati effetti positivi e risolutivi sulle popolazioni colpite. Lo si fa per mettersi ancora maggiormente dalla parte delle vittime, dopo aver valutato le conseguenze di simili scelte e aver adottato quella che appare meno dannosa per la popolazione, in una visione sia immediata che di medio termine. In questi casi si devono mettere nel conto anche gli effetti, che possono significare anche l'espulsione dal paese. Si tratta di una scelta assunta responsabilmente dall'organizzazione umanitaria e dal suo personale che, coerentemente, ne assumono anche le conseguenze, come spesso è successo nel passato. Pensare di poter denunciare pubblicamente l'uno o l'altro dei contendenti, in modo “neutrale”, in nome e per conto delle vittime e al tempo stesso ritenere di poter continuare a svolgere il proprio lavoro umanitario meravigliandosi delle inevitabili conseguenze delle proprie denunce, può essere segno del convincimento delle proprie posizioni, ma anche del rifiuto di guardare i diversi aspetti della realtà, che non cambiano solo per il fatto che noi lo desideriamo.

Molti, in proposito, gli insegnamenti che ci vengono da decenni di operazioni di soccorso da parte delle organizzazioni umanitarie a livello internazionale, dal CICR a Medici Senza Frontiere (per citare due tra le più conosciute) e alle agenzie umanitarie delle Nazioni Unite. Vi è in merito un'ampia letteratura¹.

Le organizzazioni umanitarie devono fare delle scelte, talvolta dolorose. L'attività umanitaria richiede chiare e coerenti scelte. Purtroppo, tanto per fare alcuni esempi, non si può essere al tempo stesso soccorritori delle vittime e accusatori di istituzioni o poteri locali, voler fare gli umanitari e i cronisti di guerra per denunciarne i crimini, come alcuni hanno sostenuto in questi giorni. Sarebbe desiderabile, lo vorrebbero tutti gli operatori umanitari, ma l'esperienza insegna che occorre scegliere. Normalmente, e talvolta con molta sofferenza, si sceglie il sacrificio del silenzio, decidendo di restare strettamente fedeli ai principi umanitari, osservando una neutralità (che non significa assenza di analisi, attenta valutazione e giudizio) che permetta di poter agire il più ampiamente possibile a fianco delle vittime. In questi casi, si lascia ad altre organizzazioni il compito della denuncia: quelle specificamente dedicate a ciò e riconosciute autorevolmente come tali. Quando le organizzazioni umanitarie decidono diversamente ritenendo doverosa la denuncia, lo fanno dopo aver attentamente pesato i benefici e gli effetti negativi e aver previsto tutte le possibili conseguenze, pronte ad assumerle.

Relativamente alle istituzioni, il discorso assume maggiore evidenza. L'organizzazione umanitaria opera in un paese che non è il proprio. Deve quindi rispettare, anche se non piacciono, le istituzioni e le autorità che governano il paese e il territorio in cui si opera, sapendo che ogni Stato ha le sue leggi e le sue disposizioni per l'ordine pubblico o ciò che considera tale. Si può scegliere di non farlo, se vi sono valide ragioni per manifestare il proprio rifiuto, ma non si può pensare di poterlo fare senza conseguenze. Inoltre, se un'organizzazione umanitaria deve essere neutrale e imparziale, con l'obbligo di soccorrere e curare chiunque si presenti, senza alcun tipo di discriminazione, uno Stato segue altri principi e fa altre valutazioni. Non possiamo quindi pretendere anche se dovrebbe essere presa in seria considerazione – una sorta di inviolabile extraterritorialità umanitaria per le nostre strutture, quando l'autorità competente ritiene, a torto o a ragione, che tra le persone assistite o curate vi siano dei “fuori legge”.

Riferirsi con severità e coerenza ai principi umanitari è d'obbligo per qualsiasi organizzazione che operi nei contesti di grave crisi, facendo tesoro di decenni di vissuto umanitario, con i suoi meriti e i suoi limiti ma con molte lezioni apprese.

Guardare al mondo umanitario con occhi diversi

Ogni organizzazione umanitaria, quindi, si trova spesso di fronte a delle scelte, talvolta gravi. Il confronto con le altre organizzazioni nazionali e internazionali operanti nell'area è normalmente utile per meglio valutare

¹ Solo alcune indicazioni, tra le centinaia:
<http://www.ifrc.org/publicat/conduct/>
<http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/66DCUX>
<http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=special-report&ref=home-center-relatedlink>
<http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/57JN2Z>
<http://www.odihpn.org/report.asp?id=2576>

<http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss17/anderson.shtml#Heading132>

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/176/31283.html>

<https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Afghanistan+-+Humanitarianism+under+Threat>

quelle da adottare al fine di garantire comunque il soccorso umanitario. Anche il confronto con le istituzioni del proprio paese è talvolta utile, pur mantenendo la propria autonomia e indipendenza. Ma, alla fine, è la singola organizzazione umanitaria che dovrà decidere. E lo farà con grande senso di responsabilità. Per questo, ogni scelta che rimanga coerente fino all'ultimo merita rispetto. Ed è dovere di tutti, in particolare nel nostro paese, cercare di capirne il senso e le motivazioni e di guardare al mondo umanitario senza pregiudizi politici e senza insensate divisioni per logiche di appartenenza. Non è indispensabile, per il mondo delle organizza-

zioni umanitarie, che la politica e le istituzioni italiane capiscano che il nostro lavoro rappresenta anche uno straordinario valore italiano nel mondo, da tenere in considerazione e di cui andare fieri. Non è questo infatti che interessa al lavoro umanitario che segue ben altre logiche e obiettivi. Rimane comunque difficile capire la sua ostinata sottovalutazione da parte di molti politici e di molti rappresentanti delle istituzioni del nostro paese.

INTERSOS, Nota diffusa il 21 aprile 2010

Aprile 2010

HAITI E LA TENDENZA A MILITARIZZARE L'AIUTO UMANITARIO

LA PORTAEREI CAVOUR RITORNA OGGI A CIVITAVECCHIA DA HAITI
SI È TRATTATO DI UN'OPERAZIONE UMANITARIA? QUALCHE SPUNTO DI RIFLESSIONE

Oggi rientra la Nave Cavour da Haiti. L'operazione "umanitaria" della portaerei nasconde, in realtà, un'iniziativa di cooperazione militare Italia-Brasile ed è finalizzata a grandi investimenti industriali e di marketing in quel paese. Tutto legittimo, salvo l'intollerabile strumentalizzazione politica dell'aiuto umanitario e delle persone in pericolo.

Dato che non è nostra abitudine limitarci alle frasi ad effetto, chiediamo di seguirci nelle riflessioni che seguono.

Nei primi giorni delle catastrofi è regola, per le organizzazioni umanitarie, concentrare l'attenzione sulle vittime e sul soccorso. È necessario ora, in occasione del rientro in Italia della portaerei Cavour, dare il giusto risalto alla scelta politica del nostro paese tendente alla crescente **militarizzazione dell'aiuto umanitario e alla sua strumentalizzazione**. Non vi è nella nostra riflessione, vogliamo subito precisarlo, alcun pregiudizio ideologico, dato il rispetto che abbiamo per l'istituzione Forze Armate, ma sentiamo l'esigenza di contribuire alla chiarezza su un tema politico che non può essere lasciato alle sole fanfare e cerimonie auto celebrative.

L'aiuto umanitario

Si tratta infatti di un problema molto serio che, se non affrontato adeguatamente, rischia di modificare e forse annullare lo **'spazio umanitario' costruito e codificato universalmente** in ben 150 anni di impegno della Croce Rossa Internazionale e successivamente delle Ong, delle Agenzie umanitarie dell'ONU, degli Stati che hanno ratificato convenzioni e adottato solenni impegni in merito, compresa l'Unione Europea con il recente 'Consensus sull'aiuto umanitario'.

Le emergenze umanitarie, che sconvolgono persone, nuclei familiari, intere comunità, sono state vissute, meditate e valutate nel tempo, al fine di **garantire un**

ambito di intervento chiaro (lo 'spazio umanitario'), governato inequivocabilmente dai principi di umanità, imparzialità, neutralità, indipendenza, centralità della persona, rispetto delle potenzialità locali, libero da manipolazioni per altre diverse finalità. Sono stati definiti mandati e riferimenti istituzionali, divisione di compiti, regole di comportamento e standard operativi: avendo come principio e come fine la centralità e la dignità della persona vittima della calamità.

Non è il coinvolgimento diretto dei militari che può risolvere i problemi dei terremotati. Il rapporto con le persone in pericolo, affamate e disperate, richiede specifiche capacità di relazione che solo il sistema delle organizzazioni umanitarie riesce, seppure talvolta con difficoltà, a garantire. Se inseriti, invece, in una forza di polizia transitoria o in operazioni logistiche di particolare difficoltà, **su richiesta dei paesi colpiti e delle organizzazioni umanitarie internazionali, i militari possono certo fornire il loro contributo** per garantire sicurezza, protezione delle persone, dei convogli umanitari, delle distribuzioni e tutela dei beni e delle infrastrutture. Non è la prima volta che la loro presenza è ritenuta indispensabile. E quella americana lo è stata in Haiti, dimostrando prontezza e impegno nel portare soccorso ai terremotati, ma rimane incomprensibile che, a 40 giorni dal sisma, fossero ancora i militari a pianificare gli aiuti e a fare il lavoro degli operatori umanitari.

È vero che il già molto fragile governo haitiano e le Agenzie delle Nazioni Unite presenti nel paese sono stati anch'essi colpiti dal terremoto, con molti funzionari sepolti sotto le macerie e si sono trovati, nelle prime settimane, in una situazione di estrema debolezza. Ma proprio per questo **occorreva rafforzare le componenti civili** (governative e non governative, nazionali e internazionali) senza sovrapporle con

la componente militare, ma dotandole degli strumenti operativi necessari e sostenendole nell'organizzare, con una definita strategia, la distribuzione degli aiuti.

È indubbio che la forza militare possa essere una componente della protezione civile nelle catastrofi naturali di grande dimensione. Ogni paese, al proprio interno, ne fa tesoro e la risposta è sempre pronta ed efficace grazie all'impegno generoso dei militari. **A livello internazionale il problema si fa, ovviamente, più complesso** ed è per questo che ci sono regole e linee guida internazionali per l'intervento militare nelle operazioni civili. Si tratta, in breve, degli *MCDAs*, *Military and Civil Defense Assets*, che definiscono l'utilizzo della componente militare nelle catastrofi, **sempre sotto il coordinamento civile, nazionale o internazionale**. Non è affatto sminuito, quindi, l'apporto dei militari, ma vengono stabilite le modalità del suo espletamento per evitare la militarizzazione dell'aiuto umanitario.

La portaerei Cavour e le scelte politiche dell'Italia

In particolare con le missioni degli ultimi anni, i Governi italiani hanno sviluppato un'inclinazione verso l'aiuto "umanitario" militarizzato. Più volte ci siamo espressi per evidenziarne gli aspetti di inconciliabilità. Anche **l'impiego della portaerei Cavour, al posto di altre opzioni molto più confacenti e molto meno costose**, si situa in questa tendenza. In questo caso, sono esistiti certo alcuni aspetti positivi quali il trasporto di beni di prima necessità di cui hanno approfittato il Programma Alimentare Mondiale, la Croce Rossa Italiana ed alcune ong, tra cui la nostra, o gli interventi medico-chirurgici realizzati dal personale militare o le operazioni di bonifica del genio. Ma per fare

questo ci voleva la più potente e costosa portaerei della Marina Militare, con circa 900 persone e una spesa di 200.000 euro al giorno? Indubbiamente no e la ragione va cercata altrove. Basta informarsi negli ambienti della Difesa e degli Esteri per avere un'idea di cosa si nasconda dietro a questa *azione umanitaria* per "aiutare tutta la popolazione, ma in particolare i bambini orfani che sono tanti e che vanno supportati" (La Russa). Pur avendo, ovviamente, contribuito a portare aiuto, si è trattato soprattutto di **un'operazione Italia-Brasile con finalità di cooperazione militare, di grandi investimenti industriali, di marketing**, dato che quel paese sta ampliando e ammodernando il proprio potenziale militare, compresa quella tipologia di flotta. Tutto legittimo. Ciò che riteniamo scorretto è **l'inganno e la strumentalizzazione dell'aiuto umanitario** al fine di realizzare il vero obiettivo non dichiarato, quello della cooperazione militare e dagli affari.

La coerenza necessaria

Abbiamo già evidenziato e contestato questa tendenza e le scelte politiche che la sostengono, lanciando più volte allarmi su scelte incoerenti ed errate della politica che rischiano di produrre effetti negativi irrimediabili, **allontanando l'Italia dal sistema umanitario internazionale** dopo averne condiviso principi, convenzioni, regole. Ribadiamo, appellandoci al Parlamento, l'esigenza di una severa coerenza con ciò che l'Italia ha ratificato o concordato a livello europeo e internazionale sulle emergenze umanitarie e sulle precise modalità per l'impegno dei militari nelle operazioni civili di soccorso e per un **corretto rapporto civile-militare nei contesti di emergenza**.

INTERSOS, Nota diffusa il 13 Aprile 2010

Agosto 2010

IL PAKISTAN, I NOSTRI VALORI E IL NOSTRO FUTURO

LE TREMENDE ALLUVIONI E LA NOSTRA INDIFFERENZA

Ciò che sta avvenendo in Pakistan è forse il segnale che l'occidente, con i suoi valori – solennemente affermati ma troppo spesso, non praticati – sta esaurendo la sua spinta propulsiva?

Catastrofismo, visione miope e riduttiva? Lo spero. Anche se l'atteggiamento delle nostre società verso le sofferenze di 15 milioni di persone, in un paese allagato e distrutto potrebbe esserne una tremenda conferma.

Abbiamo davanti a noi l'occasione per comunicare concretamente, in un'area molto problematica per la pace e per lo stesso futuro del mondo, i nostri valori di umanità, solidarietà, convivenza, pace, creando le condizioni per un nuovo e diverso sguardo verso di

noi a dispetto di qualsiasi altra affermazione, propaganda e strumentalizzazione. Ma la stiamo stupidamente perdendo. Se fossero arrivati aiuti consistenti, in fretta e fino alle aree più remote e isolate, la risposta dei pakistani sarebbe stata (come lo stiamo verificando quotidianamente nei villaggi dove portiamo soccorso) di riconoscenza e di amicizia e durerebbe per decenni nella loro memoria, cancellando la quantità di odio e di ideologia pseudo religiosa che altri stanno seminando, facendo purtroppo presa.

C'è che se la cava, in malafede, confondendo e massificando pakistani con talebani, e talebani con terroristi.

Si lascia così libero spazio proprio a queste ultime forze che, sotto altre forme – molto più costose e molto meno efficaci – si cerca di combattere. Esse possono così facilmente presentarsi come l'unico riferimento credibile per la gente, anche perché dello stesso sangue e della stessa religione.

Quale dei nostri valori, che tutti continuiamo ad affermare, può permettere che si consideri la sofferenza e il bisogno dei pakistani meno gravi e degni di minor attenzione di quelli degli haitiani terremotati o dei cingalesi, indiani, thailandesi, indonesiani colpiti dallo tsunami? Perché in quelle occasioni abbiamo visto grande e immediata attenzione e mobilitazione, dalle testate televisive a quelle giornalistiche, dalle compagnie telefoniche alla gente dello spettacolo e dello sport e così via, mentre ora poco si muove? Dove è la portaerei *Cavour*, che qui occorreva rimpiazzare con decine di elicotteri per trasportare persone e viveri e con campi di accoglienza attrezzati? Dove è la Protezione Civile che nelle catastrofi naturali è la più preparata ad intervenire nei primi soccorsi? Dove è la Politica che in definitiva doveva decidere tutto questo? L'aiuto solidale alla gente bisognosa di un paese islamico come il Pakistan non sarebbe utile al dialogo e alla costruzione di nuovi rapporti umani e quindi anche politici, forse più di tanti e spesso inefficaci sforzi diplomatici?

Si sta perdendo un'occasione unica: quella di dimostrare chi siamo e quali sono i valori che guidano le nostre società. Un'occasione per togliere terreno fertile ai produttori di odio. Ma forse non ci crediamo più, noi stessi, ai nostri valori e viviamo la nostra quotidianità disattenti a ciò che sta cambiando nel mondo, talvolta senza possibilità di ritorno.

Omissioni, disattenzioni, scelte miopi, pregiudizi, ritardi nelle azioni da intraprendere, incapacità di prevenire, sono ormai una costante dell'azione politica internazionale: la Somalia, tornata alla ribalta in questi giorni, ma già l'Afghanistan, sono lì ad indicarci lo sbocco di una simile chiusura mentale.

Le organizzazioni umanitarie fanno quello che possono, ora, in Pakistan. Comunque ci sono e, nonostante i rischi che stanno emergendo, continueranno ad esserci. Noi di Intersos ci stiamo coordinando nel network "Agire" (www.agire.it) per meglio sollecitare la solidarietà degli italiani e per rispondere con più efficacia ai crescenti bisogni in Pakistan. Senza l'eco, ripetuta quotidianamente, dei media, dalle TV alla carta stampata, l'impresa rimane comunque difficile.

Nino Sergi 28 agosto 2010. Articolo pubblicato da "Il Riformista"

Marzo 2011

(per *Link 2007 – Cooperazione in Rete*)

LIBIA. L'AIUTO UMANITARIO DEVE ESSERE IMPARZIALE E INDIPENDENTE DA INTERESSI E OBIETTIVI POLITICI

La confusa situazione che si è creata nell'attuazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza e il prevalere di visioni e interessi dei singoli paesi che vi partecipano, rendono indispensabile e urgente la separazione tra le attività umanitarie di protezione della popolazione civile e gli interessi e obiettivi dei governi.

Altre crisi hanno già dimostrato, in particolare nei conflitti armati degli anni recenti, le crescenti difficoltà nell'assicurare soccorso alle popolazioni in pericolo: ogniqualvolta i principi umanitari di umanità, neutralità, indipendenza e non discriminazione sono stati disattesi. Il soccorso è diventato parte e strumento del conflitto in atto o come tale è vissuto e giudicato. Così è per esempio in Afghanistan dove l'aiuto umanitario è stato spesso strumento a sostegno dell'azione militare e funzionale ai suoi obiettivi: le organizzazioni umanitarie sono così diventate possibili bersagli e si sono trovate nell'obbligo di ridurre la

propria azione, lasciando senza assistenza popolazioni bisognose.

È indispensabile che i principi umanitari siano rispettati anche dai governi. Con la Carta della "Good Humanitarian Donorship", essi sono stati sottoscritti nel 2003 dai governi maggiormente impegnati nell'aiuto e nella protezione dei civili, tra cui quello italiano. Nel caso della Libia, la politicizzazione e strumentalizzazione dell'aiuto, come già sta avvenendo, renderà difficile e potrebbe compromettere il pieno e libero accesso delle organizzazioni umanitarie in tutte le aree bisognose e senza alcuna discriminazione.

La complessità dell'attuale situazione, la confusa e mutevole rapidità degli avvenimenti, la non chiarezza della strategia e degli obiettivi, la vicinanza dell'Europa, il pericolo di produrre condizioni favorevoli all'estremismo e al terrorismo, rendono urgente, oltre che necessaria, l'applicazione da parte di tutti, compresi i governi, dei principi

umanitari e la separazione degli interventi dettati dall'imperativo umanitario da qualsiasi altra finalità. In caso contrario, assisteremo ancora una volta al fallimento degli aiuti umanitari promossi dai governi, con conseguenze

disastrose sull'azione delle organizzazioni umanitarie indipendenti, italiane ed internazionali.

24 Marzo 2011

Luglio 2011

DECRETO "MISSIONI INTERNAZIONALI". APPELLO URGENTE AI SENATORI

Il Senato è chiamato oggi ad approvare il DL di rifinanziamento delle Missioni internazionali. INTERSOS richiama l'attenzione dei Senatori, di maggioranza e di opposizione, sull'indispensabile necessità che l'Italia non riduca la sua presenza e la sua immagine all'estero alla sola componente militare. Sarebbe lo stravolgimento, carico di conseguenze negative per il nostro paese, di relazioni internazionali basate negli ultimi 60 anni sul dialogo politico e sulla cooperazione.

I DL di proroga hanno sempre tenuto conto della componente di cooperazione civile, riservandole un finanziamento che nel 2008 ha rappresentato circa il 10% dell'ammontare complessivo stanziato nel DL. Da allora vi è stata una progressiva diminuzione (6,1% nel 2009, 4,7% nel 2010) fino al misero e umiliante 1,5% di questo decreto semestrale che il Senato è chiamato ad approvare.

In Afghanistan, proprio nel momento in cui inizia la fase di transizione che porterà alla fine della missione militare nel 2014, i 117 milioni di euro per la cooperazione civile del 2008 sono diventati 5,8 milioni per il secondo semestre 2011.

È questo che i Senatori vogliono? Siamo certi di no. Chiediamo quindi un atto di coerenza politica, fosse an-

che la non approvazione del DL fino a quando non sarà ripristinata dal Governo l'indispensabile componente di cooperazione civile, con un finanziamento che dovrebbe tendere decisamente almeno al 10% del costo complessivo, nei vari paesi che il nostro Paese ha scelto come prioritari. Oltre all'Afghanistan, ricordiamo che tra questi c'è anche la Somalia, paese che oggi richiede grandissima attenzione e immediato aiuto a causa delle carestia che rischia di decimare le popolazioni.

Anche la manovra di bilancio ha ormai quasi azzerato la cooperazione allo sviluppo. È un errore che peserà nelle relazioni internazionali del nostro paese, emarginandoci e, alla lunga anche impoverendoci, dato che buoni rapporti di cooperazione allo sviluppo significano anche avvio di relazioni commerciali ed economiche di cui il nostro paese ha estremamente bisogno.

Cari Senatori, l'invito che vi rivolgiamo si basa certo su una dimensione umanitaria, che è quella che più ci preme, ma anche sulla preoccupazione che il nostro Paese non annulli, per insipienza, quel patrimonio di relazioni internazionali, basati sulla cooperazione, che hanno dato al mondo un'immagine dell'Italia molto apprezzata.

Appello inviato il 26 Luglio 2011

Dicembre 2011

LA CRESCENTE POVERTÀ CI INTERPELLA

Da molti anni le Ong sono impegnate nella lotta alla povertà in paesi dove intere comunità sono a rischio sopravvivenza. Pur trattandosi di una situazione radicalmente diversa, oggi sentiamo che la nostra attenzione deve rivolgersi anche alla più vicina realtà del nostro paese. Da un po' di tempo nelle città italiane siamo accostati da persone che, superando imbarazzi ed esitazioni e con discrezione, chiedono un aiuto per superare la giornata. Questa povertà che ci circonda non

è la stessa di sempre. È qualcosa di nuovo, che coniuga disperazione e dignità, sfiducia e richiesta di solidarietà umana, convincimento che il peggio deve ancora venire e speranza nel suo superamento.

Il nostro impegno collettivo, governo e cittadini, per uscire dalla crisi non può ignorare questa realtà che si aggrava e che va affrontata come priorità assoluta. Come può un paese "salvare" se non riesce a porgere

una mano a chi è in gravi difficoltà solo per il fatto che una sorta di roulette economica ha determinato la sua espulsione dal lavoro, come potrebbe succedere ad altre migliaia di lavoratori, lasciando intere famiglie nell'angoscia?

Noi Ong continueremo a impegnarci nei paesi più bisognosi. Sono paesi che sembrano lontani, ma con la globalizzazione essi sono alle nostre porte e i loro problemi sono ormai indissolubilmente legati ai nostri, così come si intrecciano le strade per la loro soluzione. Siamo però preoccupati della crescente povertà nel nostro paese e ci stiamo interrogando su come la nostra *mission* debba ampliarsi per legare meglio e con efficacia l'azione all'estero con quella in Italia, la cooperazione e l'immigrazione, l'attenzione ai gravi bisogni della sopravvivenza di milioni di persone e la preoccupazione per chi, vicino a noi, ha perso lavoro, dignità e sicurezza.

Ci domandiamo, inoltre, come le altre organizzazioni sociali, sindacali ma anche a quelle imprenditoriali, del credito, dell'economia e della finanza possano intervenire con iniziative eccezionali per limitare gli effetti devastanti dell'impovertimento crescente, con le conseguenti tensioni e disgregazioni sociali. Forme nuove di solidarietà, strutture di patronato a cui rivolgersi nel momento del bisogno, rafforzamento di esperienze quali il legame e il credito cooperativo, valorizzazione delle realtà e delle produzioni locali e altre iniziative che ogni entità potrà promuovere, diventano oggi indispensabili.

Ci domandiamo anche come la politica e il governo possano insieme considerare prioritario questo pro-

blema, prima che la dimensione della povertà in Italia renda tardivo e inutile qualsiasi provvedimento ammortizzatore.

Ognuno dovrà fare la propria parte, come già altre realtà sociali hanno fatto e stanno facendo. L'esempio dell'allora vescovo di Milano, cardinale Tettamanzi, con la costituzione del fondo famiglia-lavoro in un'area metropolitana tra le più ricche d'Europa, e i tanti esempi di solidarietà in comunità locali ancora sensibili alle richieste di aiuto, sono riferimenti preziosi che occorre moltiplicare, riscoprendo il valore della gratuità nei rapporti umani e il senso profondo del nostro impegno sociale.

Ma questi sforzi, pur indispensabili e di grande valore, rischiano di rimanere insufficienti. Senza uno specifico intervento del Governo non si riuscirà ad arginare tutti i crescenti casi di difficoltà. Un'azione immediata a favore di quanti sono in stato di povertà o rischiano di esserlo, che veda l'impegno coordinato del presidente Monti e dei ministri del lavoro Elsa Fornero, della cooperazione e integrazione Andrea Riccardi, della coesione territoriale Fabrizio Barca, avrà tutto il nostro appoggio e l'appoggio di quanti, potendolo, sono pronti a qualche ulteriore sacrificio per questo obiettivo di solidarietà e di coesione. La presa di coscienza e l'impegno comune, della società civile nella sua ampia articolazione e delle istituzioni di governo, potrebbero riuscire a rispondere alle crescenti richieste di aiuto della nostra società. Vale comunque la pena di iniziare da subito.

Nino Sergi, INTERSOS, 21.12.2011. Pubblicato da "Avvenire".

Settembre 2012

IL DRAMMA DELLA SIRIA

RIFLESSIONI E DOMANDE CHE RICHIEDONO RISPOSTE

Un'organizzazione umanitaria interviene per portare soccorso alle vittime dei conflitti. Intersos lo sta facendo in molte aree di crisi e, ora, in Giordania, nel campo di Za'atri che, a pochi chilometri dal confine, accoglie i rifugiati siriani che chiedono riparo e protezione. Ogni volta, la domanda che ci poniamo è la stessa: **come poteva essere evitato l'irreparabile?** Come potevano essere evitati, per rimanere alla Siria, i 25 mila morti, i 200 mila rifugiati nei paesi vicini e il milione e mezzo di sfollati interni? E come riuscire a far tacere le armi ed evitare che questa tragica realtà continui ad

aggravarsi, come sta invece avvenendo ?

Sicuramente Bashar al-Assad ha perso tutte le possibili occasioni, **dai primi mesi del 2011**, per rispondere alle vitali rivendicazioni espresse da un numero sempre crescente di siriani. Se l'avesse fatto, avrebbe potuto evitare massacri, sofferenze, distruzioni, contrapposizioni che graveranno ora sull'incerto futuro della Siria e della regione. La cecità e chiusura politica del regime hanno portato alla ribellione, fino alla drammaticità attuale.

In Siria, la “primavera araba” avrebbe forse potuto svilupparsi. Nella prima metà del 2011, infatti, Assad godeva ancora di popolarità, nonostante gli errori e gli eccessi del regime, e molti dei dimostranti gli chiedevano, dandogli credito, riforme politiche e sociali. **Sembrava essere anche il momento opportuno per un’iniziativa politica e diplomatica internazionale:** l’avvio di un dialogo convinto, anche se difficile, avrebbe potuto, meglio dei facili anatemi, contribuire a sostenere e rafforzare, col negoziato, le rivendicazioni dei siriani. La comunità internazionale è stata invece a lungo inerte, in parte impegnata nella sponda sud del Mediterraneo. Alcuni paesi, tra cui forse anche il nostro, pur nella fedeltà alle alleanze internazionali, avrebbero potuto assumere un prezioso ruolo politico-negoziale. Non è stato fatto o lo è stato debolmente.

È così che sono spesso affrontate le crisi più difficili: esercitando limitate capacità di iniziativa diplomatica e negoziazione politica, intervenendo talvolta troppo tardi, sottovalutando compromessi possibili; dissimulando poi tale inadeguatezza dietro a motivazioni, vere o presunte, che portano sovente all’opzione armata. **È la sconfitta della politica.** Si cercherà di confondere l’opinione pubblica enfatizzando termini quali “**dovere di proteggere**” o perfino “**guerra per motivi umanitari**”, celando le interessate ragioni geopolitiche e geostrategiche che in realtà portano a tale decisione.

Il dramma si consuma soprattutto **a danno delle popolazioni civili inermi:** in fuga, alla ricerca di protezione e di aiuto, ferite nel corpo e nella propria dignità umana, private dei propri beni e talvolta dei propri cari, barbaramente uccisi. Sono persone che avrebbero preferito essere “protette” molto prima, da un’incessante azione negoziale internazionale alla ricerca di soluzioni politiche, e non solo ora, in mezzo al deserto, avviliti e profondamente ferite, sotto tende di rifugio.

Ad esse e a quelle bisognose all’interno del paese occorre far giungere **l’aiuto internazionale, con generosità e senza faziosità e strumentalizzazioni politiche,** adesso e anche quando i riflettori dei media si spegneranno. Così stanno intervenendo varie organizzazioni della società civile italiana: in Siria e nei siti dei rifugiati in Giordania, Turchia, Libano, Iraq. La loro presenza è riconosciuta e apprezzata, grazie anche al ruolo indipendente ed all’azione umanitaria che assicura l’indispensabile neutralità e imparzialità verso tutte le vittime della crisi.

Il ministro degli Affari esteri, Giulio Terzi, si è espresso più volte sulla crisi siriana, fino alla sua netta presa di

posizione pubblicata il 23 agosto scorso. Alcuni punti andrebbero però, a nostro avviso, meglio approfonditi e chiariti. Ne evidenziamo alcuni.

1. **Perché si è lasciato che la Siria arrivasse a questo punto di tensione** e non è invece stato favorito un risoluto dialogo politico-diplomatico quando ancora era possibile nel 2011? Perché non sono state adeguatamente valorizzate, da subito, significative realtà interne al paese, non violente e non confessionali, che avrebbero potuto sostenere tale dialogo? Perché l’Italia e i paesi alleati hanno manifestato disinteresse, al di là dei comunicati ufficiali, sui tentativi di mediazione ONU-Lega Araba? È stato, infine, adeguatamente valutato, nella preparazione del dopo Assad, **il rischio di una “libanizzazione” del paese,** con radicali divisioni, guerra diffusa e vendette trasversali, e quello di una possibile estensione regionale del conflitto?

2. **La “responsabilità di proteggere” degli Stati ha nascosto spesso obiettivi che in realtà riguardano il proprio posizionamento** e la valutazione dei propri interessi politici e strategici. Al di là delle espressioni di solidarietà, quali sono e con quali criteri sono definiti gli interventi che il Governo italiano sta mettendo in atto per aiutare i civili, all’interno e all’esterno del paese, e quanto **i fondamentali principi umanitari di neutralità e imparzialità** saranno garantiti e applicati, come richiesto anche dalla gravità e drammaticità della situazione che coinvolge ormai tutti, indipendentemente dalle scelte politiche o dall’appartenenza religiosa o etnica?

3. A parte quella militare, suggerita da alcuni paesi del gruppo degli “amici della Siria” che già hanno fornito armi e consiglieri militari, quali opzioni l’Italia sta favorendo, con un proprio ruolo politico che sappia proporre agli alleati europei e internazionali iniziative atte a contenere la drammaticità del “punto di svolta a cui la crisi è giunta”?

Sono interrogativi che indirizziamo al Ministro Terzi e a coloro che pensano che ciò che sta succedendo in Siria ci riguardi da vicino. Anche in Italia, su questioni così rilevanti, **il dialogo e l’approfondimento tra istituzioni e soggetti interessati,** a partire da quelli direttamente coinvolti come le organizzazioni umanitarie, sono il migliore strumento – finché le condizioni lo permettono – per individuare percorsi di pace e di vera ed efficace azione umanitaria.

INTERSOS, Comunicato diffuso il 4 settembre 2012

I MORTI NEL MEDITERRANEO. ORRORE E VERGOGNA

Orrore e vergogna. Sono parole che devono rimanere scolpite nelle coscienze di tutti noi. Centinaia di bambini, donne, uomini muoiono regolarmente nel Mediterraneo, ogni anno. Altrettanti muoiono, in un generale silenzio, nel Mar Rosso e nel Golfo di Aden. Nella quasi indifferenza delle Istituzioni nazionali, europee e dei singoli Stati, chiusi nei loro egoismi e nella protezione, illusoria, dei loro privilegi e del loro benessere. La giusta distribuzione della ricchezza e del benessere mondiale e la solidarietà umana rimangono parole morte: scritte solennemente nei documenti ma mai applicate nelle scelte politiche.

Il dramma umano, l'orrore e la vergogna ci devono sollecitare a guardare a realtà che per troppo tempo abbiamo sottovalutato, voluto ignorare, sottacere per ragioni di bassa politica, per incapacità e mancanza di visione lungimirante e per i mutevoli cinici interessi degli Stati. La fuga dalla Siria, dalla Somalia, dall'Eritrea non avviene per piacere o alla ricerca di un lavoro, ma perché scontri armati, distruzioni, morti, rigide dittature, decidono il destino delle persone, la possibilità di vita o la loro morte.

C'è un'assunzione di responsabilità della Comunità internazionale, dell'Europa e anche dell'Italia che va

ora assunta. Trascinare, senza mai risolverlo, il problema del conflitto eritreo-etiopico, dà solo forza ad arroganti dittatoriali e a nazionalismi che schiacciano la dignità umana e spingono alla fuga. Aver sottovalutato il caos somalo, averlo perfino favorito con scelte errate e divisioni delle Istituzioni e degli Stati che, a parole, si proponevano la sua soluzione, ha portato ad una situazione che da anni spinge alla fuga. Non essere intervenuti a favore di un dialogo politico in Siria all'inizio della rivolta e aver favorito una soluzione armata ha inevitabilmente portato alla situazione attuale e alla fuga di due milioni di persone, metà dei quali bambini. Che questa vergogna non sparisca, come spesso avviene, nelle prossime settimane. Questi morti, dopo le molte altre degli anni passati e non solo nelle acque del Mediterraneo, spingano ora l'Italia, l'Europa e la comunità internazionale a rivedere, e presto, leggi e decisioni politiche sulle migrazioni e la protezione delle persone migranti e alla ricerca di rifugio e un'inversione di rotta nelle decisioni e nella gestione delle crisi da parte della comunità internazionale, spesso impotente se non cinica.

INTERSOS. Comunicato del 4 Ottobre 2013

LO SMINAMENTO UMANITARIO

Dicembre 1997

L'IMPATTO SOCIOECONOMICO DELLE MINE ANTIPERSONA. DALLO SMINAMENTO ALLO SVILUPPO

RELAZIONE DI INTERSOS AL CONVEGNO "DALLE MINE AL CIBO", ROMA 12.12.1997

Le mine e lo sminamento umanitario

È dal 1994 che INTERSOS, sollecitato dall'ampiezza e dalla gravità del problema nei paesi in cui stava operando, ha deciso di intervenire non solo per curare le persone colpite dalle mine antipersona ma anche per prevenire tali gravissimi incidenti provvedendo alla bonifica dei terreni minati.

Per un'organizzazione umanitaria come la nostra, impegnata solidaristicamente nelle situazioni di crisi e nelle emergenze, un simile impegno doveva assolutamente essere assunto, qualunque fosse la difficoltà e il rischio.

«Non c'è pace con le mine». Questo è stato uno degli slogan più forti della Campagna. Uno slogan vero, tragico. In tempo di pace infatti, ogni mese, più di duemila persone rimangono vittime delle mine antipersona: uomini, donne, bambini in particolare, che non hanno mai conosciuto la guerra. E senza pace non si può parlare di sviluppo.

La proliferazione di queste armi proibisce le colture agricole, ritarda la reintegrazione dei rifugiati e degli sfollati, limita la libera circolazione delle persone, rappresenta la brutale e facile continuazione della politica della terra bruciata. E non è nemmeno necessario che le mine ci siano realmente. Basta il sospetto o la paura della loro presenza per rendere proibitivo l'utilizzo delle terre.

Le vittime sono, per la gran parte, famiglie contadine o pastori nomadi che vivono dei prodotti della terra, in Afghanistan, Cambogia, Angola, Laos, Mozambico, Irak, Iran, Sudan, Somalia, Vietnam..., o sono le popolazioni intorno alle città in Bosnia, Azerbaijan, Cecenia... Queste persone hanno in comune la loro povertà, la loro estraneità alla guerra, la loro dipendenza dalla terra, la loro impossibilità o incapacità di fuggire da questo destino. E non si tratta di casi isolati, sono spesso intere comunità ad essere colpite.

Di fronte all'ampiezza di tale dramma, la risposta umanitaria in questi paesi è duplice.

1. La prima riguarda:

- il sostegno alle strutture chirurgiche per salvare la vita dei feriti, spesso a costo dell'amputazione di uno o più arti;

- la fornitura di protesi, la rieducazione fisica, il sostegno psicologico;
- talvolta il sostegno economico, la formazione per il reinserimento sociale e produttivo.

1. La seconda riguarda le attività di prevenzione:

- da un lato l'informazione diffusa e la formazione sulla presenza delle mine, sul loro pericolo, sul loro riconoscimento, sulle misure da adottare per riuscire a convivere con esse senza rimanerne facili vittime. Sono attività di sensibilizzazione e di educazione che vengono svolte in modo capillare nelle scuole, attraverso i mezzi di informazione, in riunioni di villaggio cercando di formare anche dei gruppi di riferimento nei villaggi stessi per la raccolta delle informazioni sulla localizzazione delle mine e per la trasmissione di tali dati ai centri regionali e nazionali. È ciò che abbiamo cercato di fare in Bosnia dove abbiamo distribuito ai ragazzi delle scuole più di ventimila magliette con impresso il disegno dei principali ordigni esplosivi con l'indicazione di non toccarli e di segnalarli alle autorità; è ciò che stiamo facendo in Angola dove raccogliamo i dati sulla localizzazione delle mine, segnalandoli all'INAROE, l'organismo governativo per lo sminamento;
- dall'altro lato lo sminamento diretto. Attività lenta, relativamente costosa e pericolosa, che permette di rendere le terre accessibili agli uomini, alle donne e ai bambini dopo un conflitto: per ridare sicurezza alla libertà di movimento e di spostamento, libertà di giocare, di coltivare, di produrre, di sfruttare le risorse materiali ... di vivere. È quanto abbiamo fatto in Bosnia, con limitati ma fondamentali interventi di bonifica di terreni adiacenti a villaggi o a quartieri da riabilitare; è quanto stiamo facendo in Angola nelle aree fortemente colpite nella provincia di Cuando Cubango, e prossimamente faremo in quelle della provincia di Huila, dirigendo e affiancando i lavori di una brigata di sminatori manuali.

Lo sminamento umanitario, proprio perché umanitario - volto cioè alla salvezza della popolazione civile - non può permettersi alcuna «percentuale accettabile di rischio», come avviene in ambito militare durante un conflitto. Lo sminamento umanitario deve puntare alla

totale efficacia, garantendo il 100% di bonifica. Anche se, per l'umana impossibilità di annullare totalmente ogni rischio, a livello internazionale si è convenuto di garantire una sicurezza pari al 99,6%.

Oggi, la sola tecnica che risponde con sicurezza alle esigenze dello sminamento umanitario rimane quella dello sminamento manuale. Con l'aiuto di un *metal detector* e di lunghe aste di sondaggio, si sonda il terreno centimetro per centimetro. Un lavoro lento, che richiede attenzione, che implica di sondare il terreno talvolta 3-400 volte per ogni metro quadro.

L'utilizzo dei cani per fiutare l'esplosivo contenuto nelle mine e quindi segnalarne la localizzazione è molto importante, anche se risente dell'inquinamento del terreno e dei limiti di resistenza di questi preziosi animali che possono essere utilizzati per un massimo di 2 o 3 ore al giorno.

L'utilizzo dei mezzi meccanici è molto utile ed è anzi indispensabile specie nelle grandi superfici: ma da solo, garantendo al massimo l'80%, non dà quella certezza di sicurezza che lo sminamento umanitario deve invece poter garantire.

Un accenno va fatto alle tecnologie per il rilevamento e l'individuazione delle mine. Si tratta di un campo che ha avuto finora un ambito di applicazione meramente militare ma che, grazie alla nuova sensibilità mondiale e alle nuove scelte politiche, è diventato di grandissimo interesse anche per la ricerca e la tecnologia civile e quindi per le operazioni di sminamento umanitario. È un settore su cui è possibile prevedere anche il sorgere di un grande business e di una grande competizione. Ma in questo caso potremmo dire: «ben venga». Ci vorrà certo la dovuta attenzione e il dovuto controllo, come d'altronde per lo stesso sminamento, ma più ci saranno proposte tecnologiche valide e meglio sarà. Lo sminamento umanitario, quello della certezza per le popolazioni, ne ha estremamente bisogno. Ci pare che l'Italia nel campo della ricerca e della sperimentazione di simili tecnologie sia in ritardo rispetto ad iniziative più tempestive e *joint ventures* di altri paesi europei.

Gli effetti sulle persone

Si è già detto e scritto tanto in questi anni sugli effetti devastanti delle mine antipersona, sia a livello fisico e psicologico che a livello sociale. Citiamo per tutte, le pubblicazioni di Handicap International, a cui in particolare ci riferiamo, senza comunque dimenticare i molti documenti prodotti dalla Campagna internazionale in questi anni.

In Angola – per fermarci su un esempio concreto – ci sono almeno 70 mila mutilati per mine o ordigni su 11 milioni di abitanti. Pensiamo alle sofferenze individuali e ai pesi collettivi che queste cifre rappresentano. Pensiamo anche ai traumi psichici che una persona si porta dietro e dentro per tutta la vita.

Il piede su una mina provoca un'onda d'urto di, più o meno, seimila metri al secondo. La temperatura al momento dello scoppio arriva a quattromila gradi. Il

rumore è di molto superiore a quanto possa sopportare l'orecchio umano. E tutto ciò in un tempo infinitesimale: 1/4000° di secondo. L'onda d'urto risale dal piede alla gamba e all'anca. Le ossa del piede e della gamba si sgretolano, mentre il piede, la gamba e la coscia opposti, il basso ventre, talvolta il volto e gli occhi, rimangono offesi dalle schegge delle mine e da una moltitudine di materiali (sassi, pulviscolo...) proiettati dallo scoppio. Gettata al suolo, se non cade su una seconda mina, la vittima si trova in grave stato di shock, con abbondante perdita di sangue.

Quelle appena descritte sono le conseguenze di una «semplice» mina a pressione e ad effetto locale; le mine ad azione estesa e direzionale, come ad esempio quelle a frammentazione, che esplodono proiettando centinaia di piccoli oggetti metallici, sono ancora più micidiali e provocano quasi sempre la morte delle persone investite che si trovano nel campo di azione delle mine. Abbiamo voluto descrivere cosa significa saltare su una mina, al fine di evidenziare la complessità dei traumi fisici, psicologici e socioeconomici che occorre prendere in considerazione quando si affrontano i problemi della cura, della riabilitazione fisica, del riadattamento del corpo, della relazione con l'esterno di queste vittime.

L'aspetto medico-riabilitativo è quello più facile da capire. Il chirurgo è spesso obbligato ad amputare l'arto colpito, talvolta molto al di sopra della ferita stessa, anche per il ritardo con cui vengono effettuati gli interventi. Considerate le difficoltà per raggiungere i centri chirurgici, sul soggetto incidentato inizia spesso il naturale processo di cancrena. I più fortunati riescono ad avere una protesi e ad essere aiutati con terapie riabilitative. Una nostra équipe medica in Burundi sta realizzando in alcuni centri ospedalieri un programma di chirurgia riabilitativa in collaborazione con Handicap International che provvede alla successiva protesizzazione e alla rieducazione.

L'aspetto psicologico e sociale è più complesso. Più che la difficoltà di muoversi, è la propria immagine mutilata, degradata, che è difficile da sopportare. Accettare lo sguardo degli altri sul proprio corpo mutilato necessita un previo lavoro psicologico che assomiglia a – e forse è – una rinascita.

Dato poi che l'incidente avviene normalmente dopo la fine del conflitto, la vittima civile non riceve alcun riconoscimento sociale, come avviene invece per gli ex combattenti o per quelli che, colpiti durante la guerra, vengono riconosciuti come eroi della nazione. È lasciata sola, al suo destino.

Infine, è l'intera famiglia, l'intera comunità che rimane colpita a causa della presenza di una persona invalida, che non produce e che consuma. Anche quando la famiglia e la comunità l'accolgono e l'accettano, cionondimeno rimane un problema. In ambito urbano poi, dove è più forte la distinzione dei ruoli tra produttore e consumatore, il mutilato perde a poco a poco la qualità di «membro della famiglia» a pieno titolo per divenire

inesorabilmente un «peso familiare».

Da qui la necessità di concepire e realizzare, accanto a programmi medico-riabilitativi e di reinserimento sociale, anche programmi di formazione ad attività produttive, generatrici di reddito, o comunque socialmente utili.

Gli effetti sulla società

Valutando a un livello più generale gli effetti socioeconomici delle mine, possiamo prendere in considerazione brevemente alcuni settori chiave:

- il sistema sanitario del paese;
- l'agricoltura e l'allevamento;
- le infrastrutture;
- le strutture culturali;
- il rimpatrio dei rifugiati.

1. *Il sistema sanitario.* Nei paesi più colpiti, come per esempio il Kurdistan, il 60% dell'attività della salute è destinato alle vittime delle mine. La degenza ospedaliera media di un ferito da mine è di 22 giorni, circa il 50% in più di un ferito da altro tipo di scoppio o da proiettile. Ogni paziente ha bisogno mediamente di due o tre interventi chirurgici. Questi feriti, che non rappresentano che il 4% dei degenti, assorbono il 25% delle risorse e dei servizi ospedalieri. E possiamo continuare: la vittima di mine ha bisogno di trasfusione di sangue due volte maggiori di altri feriti da proiettile, in paesi dove i servizi di trasfusione sono già insufficienti. Ne consegue un ulteriore peso per il sistema sanitario, dovuto anche alla necessità di analizzare il sangue per l'Hiv, l'epatite o altre malattie. Data l'inesistenza dei servizi di fisioterapia o di protesi, occorre crearli, con nuovi crescenti costi. Sono tutte attività che spesso vengono finanziate dall'aiuto internazionale a scapito di altre attività medico-sanitarie altrettanto fondamentali quali l'igiene pubblica, le vaccinazioni, le malattie parassitarie ecc.

2. *L'agricoltura e allevamento.* La presenza di mine tocca direttamente questi due settori e, conseguentemente, altri settori dell'economia. Si stima che in Cambogia il 50% delle terre coltivabili sia stato minato e quindi non possa essere sfruttato. Il solo timore di una simile presenza può bloccare le comunità rurali. Esse hanno un estremo bisogno di attività da cui dipende la loro vita, quali la preparazione dei terreni, l'irrigazione, le attività forestali, la pastorizia. Per fare funzionare la rete irrigua, per cercare la legna sempre più lontano, per portare il bestiame al pascolo in zone nuove, queste comunità rischiano quotidianamente. L'alternativa è l'abbandono delle proprie terre, anch'esso con conseguenze economiche e sociali gravissime. E quando si cercano nuovi terreni si aggravano spesso i fenomeni di erosione e di deforestazione con altrettante gravi conseguenze ambientali.

3. *Le infrastrutture.* Le strade minate vengono abbandonate, così i ponti, le ferrovie, le piste di atterraggio; altre vie secondarie vengono utilizzate, ma spesso a costi altissimi per l'economia che si trova privata del

sostegno principale, quello della libertà e della rapidità dei trasporti. Quanto all'acqua e all'energia, spesso a causa dei pozzi minati, interi villaggi si sono spostati, aggravando il fenomeno dell'inurbamento e le stesse condizioni di vita della gente; le dighe, le centrali e le linee elettriche sono state prese particolarmente di mira, in modo talvolta intensivo, provocandone la paralisi e conseguenti gravi problemi per il loro sminamento che per la loro rimessa in funzione.

4. *Le strutture culturali.* Le scuole, oltre ad essere state utilizzate molto spesso come postazioni militari, sono state poi scelte dai posatori di mine o di trappole proprio con l'intenzione di colpire la generazione più giovane del nemico. Il sistema educativo è praticamente inesistente in non poche regioni della Cambogia e dell'Angola.

5. *Il rimpatrio dei rifugiati.* Troppo spesso è rallentato proprio dalla presenza delle mine. Il mancato ritorno delle popolazioni alle proprie terre rallenta la ripresa dello sviluppo a tutti i livelli. I rifugiati e gli sfollati vanno comunque formati prima del rimpatrio perché, ignari del pericolo mine, sono i più esposti.

La necessità dello sminamento

In conclusione, la presenza delle mine, oltre a rappresentare un continuo pericolo per l'integrità fisica personale, rallenta o proibisce la riabilitazione di ogni settore dell'economia e la messa in opera dei più importanti servizi sociali per le popolazioni. Il processo di sviluppo, in queste condizioni, rischia di fallire, di non poter neanche incominciare. Esso passa infatti dalla possibilità di sminamento e di bonifica del territorio e delle infrastrutture. La Comunità Internazionale deve tenerlo presente, ora e per alcuni decenni a venire.

Ci pare quindi giusto fare un appunto al testo della recente legge italiana (n. 374/97), legge che rimane comunque un atto di grande valore e di alta rilevanza politica. È stato infatti inserito un articolo (l'art. 8) in cui viene modificata la legge sulla cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo, aggiungendo tra i suoi obiettivi anche l'aiuto alle vittime delle mine. Si tratta di un'importante e doverosa previsione ma andava assolutamente completata da un altro fondamentale e primario obiettivo: il sostegno alle attività di sminamento. Questo per evitare che continui la strage delle vittime e per permettere l'avvio dei processi di sviluppo. Se è stato giusto rimandare la materia relativa agli strumenti per lo sminamento ad una successiva legge, è stato un errore non inserire - da subito ed esplicitamente - tali attività tra gli obiettivi della cooperazione italiana. Speriamo che questa grave mancanza possa essere recuperata quanto prima.

Convegno promosso dalla Campagna Italiana contro le Mine

LO SMINAMENTO UMANITARIO. UN DOVERE

Al Tash, triangolo sunnita, nei pressi di Ramadi, marzo 2004. Nel campo profughi di 5150 persone dove Intersos sta lavorando, tre bambini giocano con un ordigno esplosivo trovato sotto le macerie. Un boato. L'esplosione lascia sul terreno solo brandelli di carne, irriconoscibili. Quando, in Iraq, ho visto le foto e ho sentito la descrizione degli operatori di Intersos, ho rinnovato la volontà di rafforzare la nostra Unità per lo sminamento e la bonifica di aree infestate da ordigni esplosivi. In Iraq, tra giugno e novembre scorsi, abbiamo già raccolto e resi inoffensivi più di trecentomila tra mine e ordigni. Quante vite sottratte alla morte? Molte, probabilmente. Ma anche se questo lavoro fosse servito a salvare un solo bambino, considererei più che motivato il rischio corso dai nostri sminatori in questi mesi. L'immagine di quei brandelli di carne, come quelle dei mutilati angolani (più di 70 mila!) o di quelli afgani o cambogiani, distrutti nel corpo e nell'anima dalle mine disseminate e sempre attive, non possono lasciarci indifferenti.

Qualcuno, anche tra le Ong, dice che lo sminamento (che riguarda anche le micidiali bombe cluster) non può essere considerato un'attività umanitaria dato che si viene a contatto con ordigni esplosivi, "materia militare da cui stare alla larga". Ma chi credono che lo possa fare se non le organizzazioni umanitarie? Va chiarito una volta per tutte che le forze armate, salvo casi di estrema urgenza e di immediato pericolo, non hanno e non possono avere alcuna competenza sullo sminamento nelle aree civili, tanto meno sullo sminamento umanitario finalizzato alla totale sicurezza delle popolazioni e al pieno ritorno alla vita sociale e produttiva. Nessuna forza armata ha fra i suoi compiti quello di sminare terreni ed edifici per usi civili. Lo sminamento militare è infatti finalizzato a scopi militari, per favorire le manovre belliche tramite l'apertura di passaggi per i mezzi e per rendere sicure le aree utilizzate dai contingenti stessi.

La bonifica a fini umanitari (metro quadro per metro quadro, garantendo i massimi livelli di sicurezza, formando personale locale, assistendolo, guidandolo e tutelandolo) è invece finalizzata alla completa agibilità di aree pericolose per la popolazione e con l'unico scopo di permettere, dopo anni di angosciante pericolo, la ripresa in piena sicurezza degli spostamenti, delle attività sociali, educative, ricreative, agricole e altrimenti produttive, economiche. Con le mine è impossibile parlare di sviluppo. Anche il solo sospetto della loro presenza, impedisce gli spostamenti, lo sfruttamento di intere aree e l'utilizzo delle strutture sociali e produttive. Salvare, con spirito di solidarietà, le popolazioni ed in particolare i bambini dal flagello delle mine e degli ordigni esplosivi e liberarle dall'angoscia della loro presenza è – al di là delle confusioni spesso strumentalmente agitate – un dovere e un compito che spetta

solo alle organizzazioni umanitarie e che va svolto con spirito umanitario e secondo i suoi principi.

Occorre inoltre ricordare che la lotta alle mine antipersona è uno dei risultati più qualificanti dell'azione del mondo non governativo internazionale. Per più di un decennio la "Campagna internazionale per la messa al bando delle mine antipersona" si è battuta perché la Comunità mondiale ne mettesse al bando la produzione e commercializzazione e provvedesse alla loro rimozione e distruzione in tutto il mondo. Per questo ha ottenuto il premio Nobel per la Pace. Il Trattato di Ottawa, la cui approvazione è il risultato dell'azione della Campagna, rimane il simbolo di un doveroso obbligo internazionale ottenuto grazie alla convinta mobilitazione della società civile. Il coordinamento di tutte le operazioni contro le mine antipersona non è affidato ai militari ma ad un organismo delle Nazioni Unite, Unmas, e lo sminamento compare fra le priorità di numerose agenzie umanitarie, dall'Ocha all'Unicef, al Comitato internazionale della Croce Rossa, così come di Echo. I progetti in questo settore sono realizzati da importanti Ong umanitarie quali Handicap International, Norwegian People's Aid, Dan Church Aid, Danish Demining Group (formato da Caritas, Danish Refugee Council, Danish People Aid) ed Intersos stessa. Tutte Ong che potrebbero insegnare non poco sulla fedeltà ai principi umanitari.

La parte più propriamente tecnica dei progetti di sminamento e di bonifica richiede conoscenze di base che sono peculiari di chi ha svolto, almeno per qualche anno, il servizio militare. Esperienza che garantisce una base tecnica concreta ed affidabile, sulla quale sviluppare un'ulteriore formazione per un costruttivo approccio umanitario al problema. I tecnici non sono scelti tra il personale militare, ovviamente, data l'inconciliabilità tra la dimensione militare e quella umanitaria, ma tra personale civile che abbia avuto quel tipo di esperienza precedentemente. Le operazioni di bonifica necessitano peraltro anche di altre professionalità come quelle di coordinatore di progetto, di operatore per le attività di formazione ed educazione delle popolazioni contro le mine, di logista, di amministratore; operatori che vengono preparati insieme ai tecnici. In questi anni ad Intersos abbiamo svolto una serie di corsi congiunti per tutte queste figure professionali, favorendo la loro integrazione in tutte le fasi del progetto. Solo chi affronta il problema in modo superficiale può fare confusione tra "tecniche militari", senza le quali non si riesce a togliere alcuna mina, e "approccio militare" o "connubio con il militare", dimensione che è totalmente estranea alle Ong del settore.

Un nostro sminatore in Iraq, Paolo Simeoni, si è dimesso da Intersos ai primi di gennaio per tentare – si

è ora saputo – una strada che gli appariva molto più redditizia, proponendosi come guardia del corpo ad un'impresa per la ricostruzione. Alcuni l'hanno vista come la prova della confusione tra umanitario e militare e della scarsa attenzione alla selezione del personale umanitario. La prima affermazione confonde il livello delle scelte individuali, su cui un'Ong può ben poco, con quello degli approcci etici e professionali dell'organizzazione. Sulla seconda è bene sottolineare che se le attività umanitarie di Intersos in una quindicina di Paesi (e non solo nello sminamento, che rappresenta solo un terzo delle attività) sono state apprezzate dalle popolazioni assistite e dalle Nazioni Unite, vuol dire che la selezione delle persone è stata generalmente attenta e severa. Oltre alla professionalità, si chiede infatti la condivisione dei valori e delle finalità umanitarie di Intersos espressi nella propria Carta fondamentale e la loro traduzione nell'azione quotidiana. Anche ai tecnici sminatori chiediamo il rispetto di tale Carta, pena

l'interruzione del rapporto di collaborazione. Paolo Simeoni, per i periodi di collaborazione con Intersos, l'ha rispettata. Non ci sembra che abbia poi usato impropriamente o strumentalmente il nome di Intersos per il ben diverso successivo lavoro. Se dovesse emergere il contrario, provvederemo a tutelare Intersos e il lavoro svolto da decine di altri operatori umanitari nel mondo.

Peccato che questo tema sia stato affrontato, in questi giorni, da alcuni predicatori di umanitarismo e di giustizia con il veleno nel cuore. Intersos sicuramente continuerà con sempre maggiore convinzione il suo impegno per lo sminamento e la bonifica per liberare le popolazioni in pericolo dall'angoscia e dalla paura e per favorire il riavvio dello sviluppo là dove è stato negato per anni.

Nino Sergi, per il settimanale "Vita", 25 aprile 2004

Ottobre 2004

LO SMINAMENTO UMANITARIO IN IRAQ E ALTROVE

Salvare vite umane

Al Tash, triangolo sunnita, nei pressi di Ramadi, marzo 2004. Nel campo profughi dove Intersos sta operando, tre bambini giocano con un ordigno esplosivo trovato sotto le macerie. Un boato. L'esplosione lascia sul terreno solo brandelli di carne, irriconoscibili. Quando pochi giorni dopo, in Iraq, ho visto le foto e ho sentito la descrizione degli operatori di Intersos, ho rinnovato la volontà di rafforzare maggiormente – tra le nostre attività umanitarie – lo sminamento e la bonifica di aree infestate da ordigni esplosivi. In Iraq, tra giugno e novembre 2003, abbiamo raccolto e resi inoffensivi più di trecentomila tra ordigni e mine antipersona. Quante vite sottratte alla morte o alla mutilazione? Molte, probabilmente. Ma anche se questo lavoro fosse servito a salvare un solo bambino, considererei più che motivato il rischio corso dai nostri sminatori. L'immagine di quei brandelli di carne, come quelle dei mutilati angolani (più di 70 mila!) o di quelli afgani o cambogiani, distrutti nel corpo e nell'anima dalle mine disseminate e sempre attive, non possono lasciarci indifferenti.

Sminamento umanitario, appunto!

Qualcuno afferma che lo sminamento non può essere considerato un'attività umanitaria dato che si viene a contatto con ordigni esplosivi "materia militare da cui stare alla larga". Ma chi lo può fare se non le organizzazioni umanitarie? Va chiarito una volta per tutte che le forze armate, salvo casi di estrema urgenza e di immediato pericolo o su specifica e motivata richiesta delle Autorità, non hanno alcuna competenza sullo sminamento nelle aree civili, tanto meno sullo sminamento umanii-

tario finalizzato alla totale sicurezza delle popolazioni e al pieno ritorno alla vita sociale e produttiva. Nessuna forza armata ha fra i suoi compiti quello di sminare terreni ed edifici per usi civili. Lo sminamento militare è infatti finalizzato a scopi militari, per favorire le manovre belliche tramite l'apertura di passaggi per i mezzi e per rendere sicure le aree utilizzate dai contingenti stessi.

La bonifica a fini umanitari è invece finalizzata alla completa agibilità della popolazione, con l'unico scopo di permettere, dopo anni di angosciante pericolo, la ripresa in piena sicurezza degli spostamenti, delle attività sociali, educative, ricreative, agricole e altrimenti produttive, economiche. Dura spesso anni ed è realizzata metro quadro per metro quadro, garantendo i massimi livelli di sicurezza, formando personale locale, assistendolo, guidandolo e tutelandolo, informando ed educando le popolazioni. Con le mine è impossibile programmare lo sviluppo. Anche il solo sospetto della loro presenza, impedisce gli spostamenti, lo sfruttamento di intere aree e l'utilizzo delle strutture sociali e produttive. Salvare, con spirito di solidarietà, le popolazioni ed in particolare i bambini dal flagello delle mine e degli ordigni esplosivi e liberarle dall'angoscia della loro presenza è un dovere e un compito che spetta alle organizzazioni umanitarie e che va svolto con spirito umanitario e secondo i suoi principi.

L'impegno della società civile

Occorre inoltre ricordare che la lotta alle mine antipersona è uno dei risultati più qualificanti dell'azione del mondo non governativo internazionale. Per più di un decennio la "Campagna internazionale per la messa

al bando delle mine antipersona” si è battuta perché la comunità mondiale ne impedisse la produzione e commercializzazione e provvedesse alla loro rimozione e distruzione in tutto il mondo. Per questo ha ottenuto il premio Nobel per la pace. Il Trattato di Ottawa, la cui approvazione è il risultato dell’azione della Campagna, rimane il simbolo di un doveroso obbligo internazionale riconosciuto grazie alla convinta mobilitazione della società civile. Il coordinamento di tutte le operazioni contro le mine antipersona non è affidato ai militari ma ad un organismo delle Nazioni Unite, Unmas, e lo sminamento compare fra le priorità di numerose agenzie umanitarie, dall’Ocha all’Unicef, al Comitato internazionale della Croce Rossa, così come di Echo. I progetti in questo settore sono realizzati da importanti Ong umanitarie quali Handicap International, Norwegian People’s Aid, Dan Church Aid, Danish Demining Group (formato da Caritas, Danish Refugee Council, Danish People Aid) ed Intersos stessa. Tutte Ong di cui è difficile mettere in discussione la fedeltà ai principi umanitari.

La dimensione tecnica

La parte più propriamente tecnica dei progetti di sminamento e di bonifica richiede conoscenze di base che sono proprie di chi ha svolto, almeno per qualche anno, il servizio nelle Forze Armate. Esperienza che garantisce una base tecnica concreta ed affidabile, sulla quale sviluppare un’ulteriore formazione per un costruttivo approccio umanitario al problema. I tecnici non sono scelti tra il personale militare, ovviamente, data l’indispensabile netta distinzione tra la dimensione militare e quella umanitaria, ma tra personale civile che abbia avuto quel tipo di esperienza precedentemente. Le operazioni di bonifica necessitano peraltro anche di altre professionalità come quelle di coordinatore di progetto, di operatore per le attività di formazione ed educazione delle popolazioni sul tema, di logista, di amministratore; operatori che vengono preparati insieme ai tecnici. In questi anni ad Intersos abbiamo svolto una serie di corsi congiunti per tutte queste figure professionali, favorendo la loro integrazione in tutte le fasi del progetto. Solo chi affronta il problema in modo superficiale può fare confusione tra “tecniche militari”, senza le quali non si riesce a togliere alcuna mina, e “approccio militare” o “connubio con il militare”, dimensione che è totalmente estranea alle Ong del settore.

Il caso Paolo Simeoni

Si è parlato tanto di un nostro sminatore in Iraq, Paolo Simeoni. Dopo aver lavorato in progetti di sminamento per alcuni mesi in Kosovo, Angola, Afghanistan ed Iraq, si è dimesso da Intersos il 7 gennaio 2004 per tentare – si è poi saputo – una strada che gli appariva molto più redditizia, proponendosi come guardia del corpo ad un’impresa per la ricostruzione. Paolo è stato anche, secondo quanto riportato dai media, colui che ha chiamato in Iraq i quattro sfortunati *body guards* che sono stati poi sequestrati, con la tragica fine di uno di loro, Fabrizio Quattrocchi. Alcuni l’hanno vista come la prova della confusione tra umanitario e militare e della scarsa attenzione alla selezione del personale umanitario. La prima affermazione confonde il livello delle scelte individuali (su cui un’Ong può ben poco) con quello degli approcci etici e professionali dell’organizzazione. Sulla seconda è bene sottolineare che se le attività umanitarie di Intersos in una quindicina di Paesi (e non solo nello sminamento, che rappresenta solo un terzo delle attività) sono state apprezzate dalle popolazioni assistite e dalle Nazioni Unite, vuol dire che la selezione delle persone è stata generalmente attenta e severa. Oltre alla professionalità, si chiede infatti la condivisione dei valori e delle finalità umanitarie di Intersos espressi nella propria Carta fondamentale e la loro traduzione nell’azione quotidiana. Anche ai tecnici sminatori chiediamo il rispetto di tale Carta, pena l’interruzione del rapporto di collaborazione. Paolo Simeoni, per i periodi di collaborazione con Intersos, l’ha rispettata. Non ci sembra che abbia poi usato impropriamente o strumentalmente il nome di Intersos per il ben diverso successivo lavoro. Se dovesse emergere il contrario, provvederemo a tutelare Intersos e il lavoro svolto da decine di altri operatori umanitari nel mondo.

Peccato che questo tema sia stato affrontato, in questi mesi, da alcuni predicatori di umanitarismo e di giustizia, con il veleno nel cuore. Intersos sicuramente continuerà, a testa alta e con sempre maggiore convinzione, il suo impegno per lo sminamento per liberare le popolazioni in pericolo dall’angoscia e dalla paura e per favorire il riavvio dello sviluppo là dove è stato negato per anni.

Nota per il settimanale “Vita”, aprile 2004 e per INTERSOS-NOTIZIE, ottobre 2004

Giugno 2005

ATTIVITÀ DI MINE ACTION

L’ESPERIENZA E LE PRIORITÀ NELL’AZIONE DI INTERSOS

Intervento di INTERSOS alla giornata di informazione del Parlamento Europeo sulle mine antipersona. Bruxelles, 16 giugno 2005

1. CENNI STORICI

INTERSOS fa parte della Campagna Italiana contro le mine che ha svolto un ruolo di primo piano per

giungere all'approvazione dell'innovativa legge italiana che ha preceduto di pochi mesi il Trattato di Ottawa.

A fianco dell'iniziativa politica della Campagna, INTERSOS ha avviato nel '97 la creazione di un'Unità di bonifica umanitaria in grado di dare un seguito concreto alla previsione del Trattato riguardo alla bonifica dei territori contaminati dalle mine. L'abbiamo testardamente voluto, anche se non è stata un'impresa semplice, perché il nostro lavoro umanitario ci aveva troppo spesso messo a confronto con decine di persone innocenti, tra cui molti bambini, colpite nel corpo e nello spirito da mutilazioni e da umiliazioni. Ha preso quindi corpo la *Mine Action Unit* di INTERSOS, a fianco delle esistenti Unità per gli interventi di emergenza umanitaria, l'assistenza ai profughi, il ritorno e la ricostruzione.

La Mine Action Unit è stata strutturata come un'unità settoriale ad elevata specializzazione come richiedono la natura delle problematiche che si devono affrontare e i vincoli operativi previsti dalle procedure internazionali di *Mine Action*. Ha iniziato ad operare in Angola, Bosnia, Kosovo e oggi, sotto l'egida di UN Mine Action Service (UNMAS) prosegue il proprio impegno tuttora in Bosnia e in Angola, ma anche in Afghanistan e in Iraq.

Tutti gli interventi, pregressi ed in corso, sono resi possibili da finanziamenti delle Nazioni Unite, della Commissione Europea e del Governo italiano che, grazie ad una legge approvata su pressioni politiche della Campagna contro le mine, stanziava specifiche somme a cadenza triennale, da sostenitori privati di INTERSOS.

Formazione di personale locale e affiancamento di specialisti locali, survey dei territori contaminati, attività operative di bonifica, survey sull'impatto sociale, educazione delle popolazioni al pericolo rappresentato dalle mine (*Mine Risk Education*): questi i filoni di attività che hanno impegnato in questi otto anni l'Unità di Mine Action di INTERSOS.

La nostra *mission* è duplice: la salvezza delle persone, perché le vittime delle mine vadano a scomparire; e la creazione delle condizioni per lo sviluppo nel dopoguerra a fianco delle popolazioni, dato che la presenza delle mine, del munizionamento *cluster* e di altri ordigni esplosivi impedisce ogni azione di sviluppo dell'area contaminata.

2. GLI INTERVENTI DI MINE ACTION DI INTERSOS

2.1. Formazione

Nell'ottica dello sviluppo di una reale capacity building a favore delle popolazioni colpite dal problema delle mine e degli altri ordigni esplosivi INTERSOS,

in tutti i progetti di bonifica umanitaria, ha sempre sviluppato la formazione degli specialisti e tecnici locali che intendano impegnarsi nelle operazioni di bonifica.

A partire dal primo intervento in Bosnia nel 1997, seguito poi dagli interventi in Kosovo nel 1999-2001, in Angola dal 1999 ad oggi, in Afghanistan dal 2002 ed in Iraq dal 2003, è stato formato personale locale nel rispetto degli "*International Mine Action Standards*" (IMAS) fissati dall'Agenzia UN Mine Action Service (UNMAS).

Sono stati preparati operatori a tutti i livelli di specializzazione previsti. Semplici sminatori, Team Leaders, Supervisor Tecnici e Specialisti EOD (*Explosive Ordnance Disposal*). Alcuni dei quali hanno raggiunto livelli professionali di tutto rispetto fino ad assicurare un concreto ed affidabile supporto tecnico in Iraq in occasione dell'intervento INTERSOS nell'ambito del Meccanismo di Reazione Rapida, "*Rapid Reaction Mechanism*" (RRM) delle Nazioni Unite.

Dato che in certi paesi il pericolo delle mine e degli ordigni esplosivi sarà una componente della vita quotidiana delle persone per anni e anni ancora, la formazione di esperti ed operatori locali assume la massima priorità e importanza.

2.2. Survey Tecnica

La Survey Tecnica è finalizzata al controllo del territorio ed è sviluppata per individuare le aree pericolose o anche solo a rischio.

Sono previsti due tipi di Survey Tecnica, il 1° e 2° livello, regolati da procedure standardizzate, tecnicamente uguali in qualsiasi parte del mondo si operi, che fanno riferimento ad una specifica procedura e modulistica standard fissate da UN Mine Action Service (UNMAS). Rappresentano una delle azioni più importanti che concorrono a definire un intervento di bonifica.

La Survey di 1° livello consente di configurare il problema nelle sue macrodimensioni, in maniera spesso di insieme, ma efficace e necessaria specie negli interventi di emergenza per ridurre il rischio di incidenti. Si raccolgono informazioni coinvolgendo direttamente la popolazione. Si tratta di conoscere il numero e il tipo di eventuali incidenti che possono avere coinvolto animali, mezzi e persone; la loro collocazione nello spazio e nel tempo; l'eventuale rinvenimento di ordigni da parte degli abitanti; quanto altro può aiutare a configurare sul terreno l'area a rischio. Una volta ultimata, questa raccolta dati consente di redigere una prima mappatura del territorio con l'identificazione delle aree affette dal problema ed il relativo grado di pericolosità. Questa prima indagine è molto importante soprattutto se si pensa che nella maggior parte dei casi non esistono, o non si hanno a disposizione, mappe dettagliate delle aree che sono state minate o in cui si è combattuto.

La Survey di 2° livello consente invece, attraverso procedure operative ben specifiche che spesso delineano veri e propri interventi di bonifica sistematica, di ridurre le dimensioni macro del rilevamento effettuato attraverso il 1° livello e di configurare in modo abbastanza preciso l'esatta perimetrazione delle aree pericolose, circoscrivendole nelle dimensioni reali in termini di estensione. Aree sulle quali dovrà essere effettuato l'intervento operativo di bonifica.

Sulla base dei dati ricavati attraverso i due tipi di Survey Tecnica e delle relative mappature si può effettuare un'analisi delle esigenze globali in un determinato paese o in una determinata area, si possono individuare le priorità di intervento e, con buona approssimazione, quanto necessario per affrontare il lavoro di bonifica.

Le attività di Survey, in particolare quella di 2° livello, accompagnate da quelle di segnalazione e recinzione delle aree a rischio (*Marking e Fencing*) risultano preziose quando le dimensioni del problema da affrontare sono smisurate rispetto alle risorse economiche disponibili ed alle reali possibilità di intervento.

Scegliendo infatti queste prime forme di intervento - survey, mappatura, segnalazione e recinzione - in particolare nelle prime fasi dell'emergenza è possibile garantire un immediato controllo del territorio, rilevare con criteri standardizzati e sperimentati il pericolo, ridurre significativamente le aree a rischio o sospette (*Area Reduction*) a totale vantaggio delle popolazioni ed ottimizzando il rapporto costo-efficacia degli interventi.

2.3. Survey di impatto sociale, Social Impact Survey

A differenza delle Survey di 1° e 2° livello di natura tecnica (specialmente la seconda), l'Impact Survey si prefigge di individuare l'impatto sociale che la presenza di mine e ordigni esplosivi produce ad una determinata popolazione in un determinato territorio.

L'attività viene sviluppata con un approccio sociologico, molto vicino a quella che viene definita la "tecnica di sociologia rurale", con il coinvolgimento diretto delle popolazioni colpite.

L'impact Survey fornisce quindi gli elementi di valutazione indispensabili per individuare le priorità di bonifica, ricavate in particolare attraverso l'analisi dei vincoli che la presenza di mine e ordigni esplosivi pone alla ripresa socio-economica del paese o dell'area che esce da un periodo bellico. In questo momento INTERSOS sta realizzando questa tipologia di survey socio-economico in due province dell'Angola, Huila e Namibe.

2.4. Gestione dei dati a livello internazionale

Tutti i dati ricavati durante le attività di Survey sono catalogati in una modulistica standardizzata in campo internazionale, che fa parte di un sistema ormai valido per tut-

to il mondo e gestito dalle Nazioni Unite, il *Mine Action Information Management System (IMSMA)*: un *data base* completo in cui confluiscono i dati raccolti nel mondo e che consente di controllare e coordinare a livello centralizzato i possibili interventi di bonifica e il migliore investimento delle risorse economiche disponibili.

I dati raccolti possono poi essere trattati con un sistema cartografico standardizzato, il *Geographic Information System (GIS)*, con la conseguente produzione di "carte tematiche" sul problema specifico.

Si tratta di un metodo di indagine che, in sintesi, consente di disporre di elementi di valutazione coerenti ed essenziali per individuare le priorità degli interventi operativi di sminamento e per gestire le risorse disponibili, evitando ogni possibile dispersione e duplicazione.

2.5. Sminamento umanitario e bonifica sistematica

La bonifica umanitaria, quella che noi e le altre Ong realizziamo, deve garantire un'affidabilità pari al 99,6%, dove lo 0,4 % rimanente per assicurare il risultato del 100% di sicurezza è l'elemento probabilistico di insuccesso legato alla casualità che, purtroppo, non è completamente dominabile.

La piena sicurezza può essere raggiunta solo ricorrendo all'intervento manuale, sviluppato dagli specialisti, metro quadro per metro quadro, con sistematicità e applicando procedure standardizzate a livello internazionale, con attente perforazioni del terreno alla ricerca della possibile mina là dove il metal detector ha indicato una sua possibile presenza.

L'intervento manuale può essere reso più sicuro e più rapido integrandolo con l'impiego di mezzi meccanici, che battono o grattano il terreno (e in grado quindi di garantire la preparazione dell'area da bonificare) e di cani appositamente addestrati per l'individuazione di mine e ordigni esplosivi.

Non sempre però è possibile utilizzare mezzi meccanici. I vincoli imposti dalla morfologia del terreno, possibili vincoli ambientali e la possibilità della presenza di mine anticarro sono tra i principali motivi di impedimento. In Bosnia ad esempio, nella bonifica di ampi spazi dell'area termale di Ilidza nella Municipalità di Sarajevo, non è stato possibile utilizzare in modo estensivo un mezzo meccanico di bonifica perché si rischiava il danneggiamento della falda acquifera termale affiorante.

Alla stessa stregua non è possibile o sufficiente ricorrere ai cani in particolare in situazioni in cui la mina ha subito una lunga "stagionatura" in termini di durata del tempo di posa o in presenza di mine a trazione con filo di inciampo. Il cane, infatti, è addestrato ed è in grado di fiutare l'esplosivo e quindi individuare l'oggetto che lo contiene (mina o ordigno esplosivo) ma non individua il filo che attiva una mina a trazione. Ne consegue, quindi, che per raggiungere i risultati

previsti è necessario ricorrere alla bonifica sistematica coniugando fin dove possibile l'impiego integrato del mezzo meccanico, del cane e dell'uomo. Questo ultimo è l'unico capace di garantire pienamente i risultati che l'intervento umanitario si prefigge e deve raggiungere.

La Mine Action Unit di INTERSOS ha sviluppato e sviluppa programmi umanitari di bonifica sistematica di mine ma anche di altre tipologie di ordigni, specie nella bonifica di aree in cui si è combattuto, "*Battle Area Clearance*". La presenza di ordigni esplosivi, in alcuni casi, ha dimostrato una pericolosità ancora maggiore rispetto a quella delle mine. Una realtà evidenziatasi negli scenari post bellici delle guerre moderne che hanno lasciato sul suolo ordigni "*Explosive Remnants of the War*", ERW, di varia tipologia e pericolosità, fino a rappresentare il 75% del pericolo complessivo nei Paesi in cui è necessario attuare azioni di Mine Action. Prime fra tutti, per pericolosità, le bombe a grappolo o bombe *Cluster*.

In questo settore l'azione di INTERSOS è stata particolarmente incisiva e vasta in Kosovo, in Afghanistan e nello stesso Iraq, permettendo di ricavare dati preoccupanti sulle percentuali di mancate esplosioni delle Bombe Cluster. Infatti, a fronte del 5% stimato e dichiarato da chi impiega sul campo di battaglia questo tipo di munizionamento, si sono riscontrate percentuali di mancato funzionamento ben più alte che rendono quanto mai pericolose le aree che sono state oggetto di bombardamento con questo tipo di ordigni.

Si tratta di dati significativi come il 15%-20% di mancato funzionamento – e quindi mancato scoppio – in Kosovo e punte del 40 % in Afghanistan. Rimangono così sul suolo centinaia di "moderne mine anti persona" ben più letali e pericolose delle vere mine, in quanto soggette ad esplosione alla minima manipolazione con raggio di efficacia che raggiunge anche 150 m.

Questo tipo di moderna mina antipersona, ancor più micidiale, va anch'essa quindi messa al bando, inserendola nelle previsioni del Trattato di Ottawa.

2.6. Mine Risk Education

Le attività di bonifica umanitaria, a nostro avviso e nella nostra pratica, devono sempre prevedere attività di *Mine Risk Education* (MRE), ossia di sensibilizzazione ed educazione della popolazione locale costretta a convivere con la presenza di ordigni pericolosi e a difendersi da essi.

La MRE rappresenta uno dei pilastri di qualsiasi intervento di bonifica umanitaria che per natura non può essere immediata nei risultati. L'azione di educazione consente di informare e formare la popolazione, in particolare le categorie più esposte come le donne ed i bambini, sullo specifico pericolo e su come riuscire a convivere senza danni.

Un'attività che può e deve essere estesa anche ai lavoratori a rischio come potrebbero essere gli agricoltori o i

boscaioli di regioni infestate da mine, la cui economia si basa sulla coltivazione dei campi e la raccolta della legna. Come deve essere anche sviluppata a favore dei profughi nei casi in cui siano previsti rientri in aree a rischio.

3. LEZIONI APPRESE

L'esperienza maturata da INTERSOS in questi anni ha contribuito ad incrementare la professionalità dei propri operatori internazionali e locali ma ha anche permesso di prendere coscienza delle reali difficoltà ed onerosità delle operazioni di Mine Action, che mal si conciliano con quanto auspicato dal Trattato di Ottawa al momento della sua adozione.

Anche il recente Summit di Nairobi del novembre scorso ha evidenziato il problema.

Non solo le mine rappresentano un pericolo per le popolazioni residenti ma anche - ed in molte circostanze soprattutto - tutto ciò che di esplosivo rimane dopo la guerra (*Explosive Remnants of the War*). Mine ma anche ordigni bellici esplosivi, tra cui le micidiali Bombe Cluster. Materiale esplosivo che potrebbe rappresentare il 75% del pericolo globale.

Si tratta di una constatazione che porta a ritenere che difficilmente potranno essere rispettati i traguardi temporali e quantitativi auspicati dal Trattato di Ottawa. Infatti, è poco probabile che le risorse economiche disponibili e la vastità degli interventi che ancora rimangono da attuare permettano di guardare con fiducia al 2009 come traguardo della Mine Action.

Dando priorità ad attività di Survey accompagnate da una concreta azione di *Mine Risk Education* **per individuare, segnalare e recintare le aree pericolose e nello stesso tempo indicare quelle sicuramente libere da mine o ordigni esplosivi** si potrebbero raggiungere traguardi significativi e concreti a premessa di successivi interventi di bonifica sistematica da attuare nel rispetto delle priorità individuate dai Paesi coinvolti.

In questo modo si potrebbero ottimizzare le scarse risorse economiche, garantendo nello stesso tempo alle popolazioni di poter vivere e crescere economicamente e socialmente senza correre il pericolo di incappare in incidenti da mina.

In un Paese come l'Angola, ad esempio, sottrarre all'utilizzazione della popolazione il 20 - 25% del territorio come potrebbe avvenire dopo una capillare azione di Survey, segnalazione e recinzione accompagnata da distruzioni immediate di ordigni che potrebbero rappresentare un immediato pericolo, **non comporterebbe né limitazioni né penalizzazioni significative per l'economia locale considerando la vastità del territorio e la bassa densità abitativa**. Esalterebbe, invece, la sicurezza delle popolazioni ponendo annullare la facilità di incidenti.

MISSIONI INTERNAZIONALI E STRUMENTO MILITARE

Gennaio 2009

DECRETO MISSIONI INTERNAZIONALI: CANCELLATA LA COOPERAZIONE CIVILE

(DECRETO LEGGE N. 209 DEL 30 DICEMBRE 2008)

Mentre a livello internazionale si riconosce ormai unanimemente che la sola presenza militare non può risolvere i conflitti in atto, il Governo italiano vara un decreto che, rispetto agli anni precedenti, aumenta le risorse per l'azione militare tagliando al contempo le risorse previste per gli aiuti e la cooperazione civili. Il Parlamento, in sede di conversione in legge, restituisca l'indispensabile riequilibrio, ridando valore all'insopprimibile azione civile di assistenza, ricostruzione, cooperazione e dialogo.

APPELLO AI MINISTRI DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA DIFESA, AI SENATORI E AI DEPUTATI

La legge di Bilancio ha apportato alla Cooperazione allo sviluppo tagli ingenti, tali da ridurre lo stanziamento allo 0,09 % del PIL, minimo storico, in contraddizione con gli impegni assunti a livello europeo e internazionale (0,51% entro il 2010) e proprio nell'anno che vede l'Italia alla Presidenza del G8. Gli obiettivi di sviluppo del millennio e le partnership stabilite con vari paesi vengono così archiviati, riducendo a meri auspici buona parte delle "Linee guida della cooperazione allo sviluppo per il prossimo triennio" approvate pochi giorni fa dal Ministro Frattini.

Povera, una politica estera costretta a limitarsi agli auspici, nonostante le ripetute affermazioni pubbliche che le priorità italiane, Africa, lotta alla povertà, obiettivi del millennio, sicurezza alimentare, verranno perseguite sia attraverso i canali bilaterali che nel quadro della prossima presidenza italiana del G8 (lettera del Ministro Frattini al Segretario di Stato Vaticano, 1 gennaio 2009). Quale messaggio potrà mai lanciare l'Italia nel G8 dedicato agli aiuti allo sviluppo convocato a Pescara nel prossimo maggio? O in quello programmato sulla sicurezza alimentare?

Di quali impegni parliamo e con quale credibilità se le parole del Ministro perdono di valore? *"Prima di Natale abbiamo recuperato 100 milioni di euro – tutti destinati a*

progetti di cooperazione civile – nell'ambito del decreto sulle missioni all'estero ... Come Italia intendiamo promuovere una strategia globale che svuoti gli arsenali, combattendo davvero la povertà" (Intervista a Frattini, Famiglia Cristiana, 11 gennaio 2009). Puri auspici. **Il decreto sulle missioni, infatti, aumenta (molto) le risorse per le attività dei militari e annulla (totalmente) gli stanziamenti per le attività di cooperazione civile.** Finora, negli analoghi decreti che si sono succeduti, semestre dopo semestre, non era mai successo.

Il decreto segna uno sciagurato spartiacque nella concezione dell'aiuto e della cooperazione civile. Se fino ad oggi, pur con qualche difficoltà, era rimasta netta la distinzione tra operatori militari e operatori civili delle organizzazioni umanitarie, **con questo decreto viene definitivamente sancita la primazia del militare sul civile per ogni attività di assistenza, di aiuto e di ricostruzione nei contesti di conflitto.**

E ciò in spregio e in palese contraddizione con i principi umanitari delle Nazioni Unite, del Movimento internazionale della Croce Rossa, delle Ong. **Si tratta della decretazione che l'azione umanitaria**, quella che corrisponde ai criteri di umanità, neutralità, indipendenza, non discriminazione, quella necessaria in particolare proprio nei contesti di conflitto, **non deve più esistere, almeno per l'Italia.** Deve esistere solo quella strettamente funzionale agli obiettivi dell'azione militare e realizzata dagli stessi corpi militari: con criteri, inevitabilmente, non "umanitari" ma di strategia e tattica militare.

Verso quale "umanità" sta andando il nostro paese, signori Ministri e Membri del Parlamento? Vi rendete conto quale perdita di valori (e di principi fondamentali, elaborati sulla base dell'esperienza maturata a livello internazionale, decennio dopo decennio, nel secolo scorso) si sta in realtà decretando? Vi rendete conto che si sta superando di gran lunga quanto viene normalmente assegnato ai contingenti militari dalle risoluzioni delle Nazioni Unite?

Lo stesso Ministro La Russa ricordava al Parlamento, nell'audizione congiunta dei ministri Esteri e Difesa, l'11 giugno 2008, che tra i compiti assegnati all'ISAF c'è quello di "assistere gli sforzi umanitari e di ricostruzione". Assistere è sempre stato inteso nel senso di

garantire le condizioni perché gli sforzi umanitari e di ricostruzione – **realizzati dalle organizzazioni civili, umanitarie e di sviluppo** – possano compiersi in sicurezza. E quanto previsto dal Consiglio di Sicurezza per l'ISAF in Afghanistan vale normalmente per ogni missione militare internazionale con presidio del territorio (anche se, in verità, le organizzazioni umanitarie solo in rari casi hanno chiesto l'intervento dei militari per garantire il soccorso alle popolazioni). I Decreti sulle missioni all'estero hanno trovato sempre una maggioranza bipartisan sia perché toccano impegni internazionali e priorità di politica estera, sia perché costruiti nella **garanzia di un equilibrio tra le previsioni di spesa per l'azione militare e per quella civile** (ritenuta assolutamente indispensabile ormai anche dagli alti livelli militari della NATO nella stessa situazione afgana).

Fino al 2008 i decreti sono stati chiaramente suddivisi nelle due parti: civile e militare. Il primo capitolo (si veda ad es. la legge 45/2008) prevedeva gli "Interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione" e articolava gli "Interventi di cooperazione allo sviluppo" (in Afghanistan, Iraq, Libano, Sudan, Somalia, Rep. Dem. Con-

go, Kosovo, stabilendo perfino la realizzazione di una conferenza di pace della società civile afgana proposta dalle Ong italiane).

Il primo capitolo che vedeva come protagonista la Cooperazione allo sviluppo è ora scomparso. Il decreto legge considera unicamente, ampliandola e rafforzandola, l'azione dei militari, negando così, ciecamente, ogni valore all'indispensabile azione civile a fianco delle popolazioni, in risposta ai bisogni primari e alla ricostruzione e a sostegno delle loro organizzazioni sociali.

C'è ancora tempo per porvi rimedio. Il nostro appello va in particolare alle Commissioni Esteri e Difesa della Camera e del Senato e ai Gruppi parlamentari della maggioranza e dell'opposizione perché il decreto possa essere rivisto in sede di conversione il legge. Va inoltre ai Ministri Frattini e La Russa perché anche da parte governativa possa esserci il necessario ripensamento. Sarebbe superficiale e assurdo pensare che la ricostruzione, sociale, fisica, culturale e economica di un paese possa realizzarsi puntando solo su missioni militari.

INTERSOS, Appello diffuso il 12 gennaio 2009

Luglio 2009

DECRETO LEGGE 1 LUGLIO 2009 N. 78

CHE C'ENTRA LA PROROGA DELLA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI INTERNAZIONALI
CON UN PROVVEDIMENTO LEGISLATIVO URGENTE ANTICRISI?

Stralciare l'art. 24 per permettere il dibattito parlamentare e una decisione condivisa
su una materia che riguarda l'Italia nel contesto internazionale

La lettura dell'**art. 24 del DL 78/2009**, relativo alla proroga delle missioni internazionali, evidenzia molti cambiamenti rispetto ai decreti precedenti. Avere inserito un tema di così grande rilevanza politica come la presenza italiana nei contesti internazionali di destabilizzazione in un provvedimento legislativo urgente sulle misure anticrisi, ne sminuisce l'importanza e non permette di raccogliere, attraverso il doveroso dibattito parlamentare, l'ampio consenso che la materia richiede. Proponiamo che l'art. 24 sia stralciato dal DL 78/2009 e diventi un DL 78bis, con iter parlamentare e dibattito autonomi, escludendo il voto di fiducia.

La nota che segue, riprendendo i contenuti dell'art. 24 del DL, mette in evidenza alcune problematicità, perplessità e contrarietà che dovrebbero essere approfondite nel dibattito parlamentare e in un confronto, auspicabile, con la società civile.

PARTE PRIMA. Il Decreto Legge

1. - Un unico articolo, inserito in una legge estranea, che confonde differenti mandati

Il DL n. 78 del 1° luglio scorso ("Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali") prevede un unico articolo per la definizione e regolamentazione delle "missioni internazionali".

Oltre al consueto mescolamento di materie differenti in uno stesso provvedimento, a cui il legislatore italiano ci ha abituato, **con l'articolo unico si è voluto attenuare ulteriormente quella distinzione tra interventi civili (umanitari, di ricostruzione, sviluppo e supporto istituzionale) e interventi militari, che sempre - e ancora sei mesi fa in occasione del precedente decreto - il Parla-**

mento era riuscito a garantire, con amplissimo consenso.

Il provvedimento è uscito, va notato, “su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell’Economia, di concerto con i Ministri delle Difesa, dell’Interno, della Giustizia”. Il Ministro degli Esteri, su una materia che tocca le relazioni internazionali, viene così escluso dalla concertazione formale.

L’art. 24 del DL si intitola “Proroga delle missioni di pace” ed è composto da ben 76 commi. L’ammasso di materia militare e materia umanitaria, diplomatica e di cooperazione allo sviluppo corrisponde alla marcata tendenza attuale a confondere le situazioni, presentando tutto come missioni umanitarie e di aiuto alle popolazioni. Tendenza alimentata, a livello politico, dal Ministero della Difesa che talvolta appare come il ministero della propaganda. Si sta perdendo la capacità di “fare sistema” nella chiarezza dei ruoli e dei compiti, valorizzando le **specifiche diversità**, esaltandone i **differenti obiettivi**, funzioni, mandati che possono talvolta muoversi in modo sinergico mentre altre volte non potranno né dovranno farlo.

Si tratta di una *ratio* diversa dai provvedimenti passati in cui, in un primo articolo, veniva evidenziata, in modo separato, **riconoscibile e definito**, la parte relativa alla cooperazione civile, presidiata e gestita dalla specifica Direzione generale del MAE, lasciando agli articoli successivi la definizione e i termini delle missioni militari. Già nello scorso decreto si era tentato di negare questa distinzione ed è stata la decisa e concorde reazione del Parlamento a reinserirla. Questa volta probabilmente non sarà così e avrà vinto chi vuole confondere la dimensione militare con quella umanitaria e di cooperazione civile, annullando politicamente quel patrimonio di valori che la società civile ha saputo esprimere nel rispetto dei principi di umanità, imparzialità, indipendenza, solidarietà senza discriminazioni. Al Parlamento, infatti, sarà verosimilmente tolta la parola dato che, trattandosi di provvedimenti urgenti “anticrisi”, il decreto rischia di essere approvato con un voto di fiducia, senza possibilità di modifiche.

Sarebbe politicamente auspicabile che l’art 24 sia stralciato dal DL 78/2009 e diventi un DL 78bis, con un iter parlamentare e un dibattito autonomi che permettano di approfondire la materia e di giungere ad un ampio consenso (evitando il voto di fiducia) su una materia che riguarda la presenza e il ruolo internazionali dell’Italia.

2. - I contenuti dell’art. 24 “Proroga delle missioni di pace”

Evidenziamo alcune novità e perplessità:

1) Il rifinanziamento riguarda il quadrimestre 1° luglio – 31 ottobre 2009. È la prima volta che ci si limita a quattro mesi, come se si intravedesse un mutamento del contesto internazionale nei mesi successivi. Probabilmente il bilancio dello Stato non permette ulteriori impegni di spesa. Ma allora **perché non selezionare e tagliare alcune delle numerose presenze o attività previste nel decreto, esageratamente costose e forse non così necessarie?**

Pensando al bilancio statale, il pensiero corre subito, inoltre, al prossimo G8 e agli impegni (parole?, giroconti?) che il nostro paese annuncerà solennemente per la lotta alla povertà, la sicurezza alimentare, l’aiuto allo sviluppo, l’ambiente e la partnership con l’Africa. Quale prestidigitazione sarà presentata per “raddoppiare gli aiuti nel 2010” dopo aver tagliato improvvisamente i fondi per la cooperazione allo sviluppo bilaterale di ben il 56% rispetto al 2008? I *Global Standard* che il Ministro Tremonti proporrà al mondo per garantire trasparenza e correttezza alle attività economiche e finanziarie dovrebbero essere analogamente adottati per assicurare altrettanta trasparenza e correttezza nel rapporto con i paesi più poveri e al margine dei processi di sviluppo, insieme al rispetto degli impegni assunti.

2) La somma globale per il rifinanziamento delle “missioni internazionali” per il quadrimestre è di **510 milioni di euro** (comma 76). Si tratta, su quattro mesi, di circa lo stesso ammontare del precedente decreto.

Ad essi vengono aggiunti altri 30 milioni per le Forze armate e le Forze di polizia impegnate nel “controllo del territorio” in Italia (c. 74, 75).

La novità (e la confusione) sta nel fatto che i 510 milioni costituiscono un paniere unico da cui attingere per tutte le attività/presenze elencate, **senza definire lo stanziamento relativo a ciascuna attività e quindi esautorando il Parlamento dal pronunciarsi su tale definizione**. Si prevede che tale paniere sia inoltre arricchito da tutti i residui dei precedenti stanziamenti non ancora impegnati (c. 5-7).

Sarà la magnanimità del **Ministro della Difesa** a stabilire entro dieci giorni, con proprio decreto, di concerto con i Ministri degli Esteri e dell’Economia, la ripartizione del fondo (c. 76) e a definire quanto spetterà alle “iniziative di cooperazione in favore di Afghanistan, Iraq, Libano, Pakistan, Sudan e Somalia volte ad assicurare il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e quelle dei rifugiati nei paesi limitrofi, nonché il sostegno alla ricostruzione civile” rispetto alle altre singole voci di spesa.

3) Le attività civili che nei decreti precedenti erano affidate al presidio e alla gestione della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (Dgcs) del MAE, ad integrazione ed ampliamento dei programmi esistenti ed in coordinamento con essi, almeno in parte saranno ora **gestite da non-si-sa-bene-chi** all’interno dello stesso Ministero, seguendo una logica che poco ha a

che vedere con “il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni”.

Con proprio decreto, il Ministro degli Esteri potrà destinare fino al 15% delle risorse previste per iniziative di cooperazione in altre aree di crisi che emergessero nel quadrimestre (c.1). Con una mano si dà - ad Afghanistan, Iraq, Libano, Pakistan, Sudan, Somalia - e con l'altra si toglie al sopraggiungere di altre crisi. È il **gioco del prestidigitatore che domina in tutto il decreto**. Dato poi che la legge 58/01 (sminamento e vittime delle mine) da alcuni anni non è quasi più rifinanziata, il decreto prevede che possa esserlo, sempre all'interno dello stesso paniere globale (c.1). Lo stesso vale in parte per la legge 180/92 (sostegno ai processi di pace) (c. 18)

4) L'elenco delle altre attività/presenze finanziate all'interno del paniere è molto lungo, ma è importante riprenderlo per titoli al fine di avere una visione di insieme.

4.1) - Iniziamo da quanto stabilito nei **commi 10-23 e 32-70** :

- interventi urgenti o acquisti e lavori disposti dai comandanti militari, anche in deroga alle disposizioni di contabilità dello Stato, per sopperire a esigenze di prima necessità della popolazione locale e al ripristino dei servizi essenziali
- contributo al Tribunale Speciale delle NU per il Libano
- partecipazione ai fondi fiduciari NATO per Kosovo e Bosnia Erzegovina
- operazioni di diplomazia preventiva e cooperazione dell'OSCE
- ricostruzione e presenze a tutela degli interessi italiani in aree belliche (es. Iraq)
- personale non diplomatico presso le ambasciate di Baghdad e Kabul
- funzionari diplomatici in operazioni internazionali di gestione delle crisi
- meccanismo europeo Athena per la gestione delle crisi
- un funzionario diplomatico in Kurdistan
- personale militare in Iraq per addestramento di forze armate e polizia e per cooperazione militare
- personale militare per addestramento delle forze armate serbe su apparecchiature di sminamento e protezione individuale
- formazione in Italia in materia penitenziaria per magistrati e funzionari iracheni
- personale militare in Afghanistan, missioni Isaf e Eupol
- personale militare in Libano, missione Unifil
- personale militare nel Mediterraneo, missione Active Endeavour
- personale militare nei Balcani, unità multinazionali speciali, servizi anticrimine
- personale militare in Kosovo, missioni Eulex e Joint Enterprise

- personale militare in Bosnia Erzegovina, missione Ue-Althea
- personale militare in Hebron, missione Tip
- personale militare in Rafah, missione Eubam
- personale militare in Sudan, missione Nu/Ua Unamid
- personale militare in Rd Congo, missione Eupol
- personale militare in Cipro, missione Unficyp
- attività di assistenza alle forze armate albanesi
- personale militare in Georgia, missione Eumm
- personale militare contro la pirateria, operazioni Ue-Atalanta e Nato
- personale militare negli Emirati Arabi Uniti, Bahrein e Tampa in relazione a missioni in Afghanistan e Iraq
- cessione di materiali da campo alle forze armate afgane, di dispositivi per sminamento e farmaci a quelle libanesi
- programmi di cooperazione delle forze di polizia in Albania e nei Balcani
- personale di polizia in Kosovo, missioni Eulex e Unmik
- personale di polizia in Moldavia e Ucraina, missione Ue controllo frontiere e dogane
- personale di polizia in Palestina, missione Eupol Copps
- personale di polizia e carabinieri in Bosnia Erzegovina, missione Eupm
- personale della guardia di finanza in Libia per fronteggiare l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani
- personale della guardia di finanza in Afghanistan, missioni Isaf e Eupol
- personale della guardia di finanza in Kosovo, missione Eulex
- personale della guardia di finanza in Rafah, missione Eubam
- personale della guardia di finanza in Afghanistan e Emirati Arabi Uniti, coordinamento interforze Jmou
- magistrati, personale della polizia penitenziaria e personale amministrativo in Kosovo, missione Eulex
- personale della Croce rossa italiana ausiliario delle forze armate, in Afghanistan
- personale del Sovrano militare Ordine di Malta nei Balcani, missione Joint Enterprise
- indennità e altri benefits per il personale, calcolati in relazione alla missione
- previsione di procedure in deroga alle disposizioni di contabilità generale per: l'acquisizione di forniture, servizi, lavori, apparati militari, per opere infrastrutturali ecc., entro il limite di 50 milioni annui.

4.2) - È opportuno analizzare separatamente i **commi 24-31** relativi alla “**stabilizzazione economica, sociale, umanitaria in Pakistan e Afghanistan** al fine di fornire sostegno al governo pakistano e al governo afgano nello svolgimento delle attività prioritarie nell'ambito del processo di sviluppo e consolidamento delle istituzioni locali e nell'assistenza alla popolazione”

Trattandosi di attività proprie delle cooperazione allo sviluppo, codificate dalla legge 49/87 ed affidate ad una specifica Direzione Generale (Dgcs), colpisce il fatto che a questa non si faccia riferimento. Sono invece previsti (c. 27) “uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro degli Affari esteri” in cui sono stabiliti: **“l’istituzione e la composizione, presso il MAE, di una Task Force con il compito di individuare, gestire e coordinare gli interventi”**, tra i quali sono citati “il sostegno al settore sanitario, al settore istituzionale e tecnico, al sostegno della piccola media impresa con riferimento all’area di frontiera tra Pakistan e Afghanistan” (c. 25). Per gli interventi infrastrutturali inferiori ai 5 milioni e per l’invio di personale si procede in deroga a quanto previsto dalla disciplina in materia di spese in economia.

Invece di assicurare alla Dgcs gli strumenti necessari per permetterle di operare al meglio (quali: poche precise normative che permettano maggiore efficienza, alcune procedure ‘in deroga’ per le emergenze, garanzia del personale necessario sulla base almeno delle strette necessità, possibilità di programmazione triennale che non venga stravolta da scippi o incertezze di bilancio) la si lascia agonizzare, senza mai affermarlo, evitando così il doveroso dibattito in Parlamento, a cui **vengono presentati attraenti surrogati come le “Task Force”**. Si tratta di strumenti che si sono anche dimostrati utili, ma che nascono per motivi che talvolta hanno poco a che vedere con la cooperazione e il “miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni” e che muoiono dopo poco tempo, appena finito l’obiettivo contingente e i relativi fondi, perdendo ogni volta un prezioso patrimonio di conoscenze ed esperienze.

Non sarebbe più ragionevole utilizzare, rafforzandola e dotandola degli strumenti necessari, la struttura permanente a cui sono stati affidati questi compiti, invece di espropriarla delle proprie competenze istituzionali, come ora in Pakistan e in Afghanistan? Non sarebbe forse meglio che le Direzioni Generali del MAE iniziasse ad imparare a fare sistema, collaborando le une con le altre, secondo le proprie specificità e competenze e con regole precise, piuttosto che competere tra di loro?

L’ultimo comma (c. 31), relativo a questa iniziativa speciale, stabilisce che il MAE identifichi “le misure volte ad **agevolare l’intervento delle organizzazioni non governative** che intendono operare in Pakistan e in Afghanistan”. A questo proposito, occorre sottolineare che le Ong, per operare in simili contesti, hanno bisogno innanzitutto di chiarezza, riconoscibile autonomia e garanzia di indipendenza. Il DL, così com’è, rischia di non poterle assicurare. Le Ong **valuteranno di volta in volta**, quindi, se ci saranno le condizioni per potere operare senza venir meno ai propri principi.

5) **Risorse (aggiuntive) messe a disposizione da amministrazioni dello Stato, enti e organismi pubblici.**

Si tratta di una novità, rispetto al precedente DL 12/0,9 relativo al primo semestre 2009, che prevedeva interventi urgenti o acquisti e lavori, compreso il ripristino dei servizi essenziali (da eseguire in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato) **disposti dai comandanti dei contingenti militari al fine di sopperire a esigenze di prima necessità** della popolazione locale, per i quali era autorizzata una spesa complessiva di euro 10.273.400.

Il DL attuale riprende lo stesso testo ma non fissa alcun limite di spesa e aggiunge due particolari che vanno evidenziati (c. 10):

a) la previa autorizzazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa e le modalità attuative stabilite con decreto del Ministro;

b) l’utilizzo di “risorse messe a tal fine a disposizione da amministrazioni dello Stato, enti e organismi pubblici sulla base di specifici accordi”.

Le altre amministrazioni dello Stato intervengono così a sostegno delle attività umanitarie e di ricostruzione dei contingenti militari apportando risorse aggiuntive, indefinite, né prevedibili e quantificabili e quindi non chiare. Sarebbe forse utile qualche chiarimento aggiuntivo sull’utilizzo di risorse delle pubbliche amministrazioni (che probabilmente avranno difficoltà, poi, a sostenere analoghe iniziative di cooperazione civile, come spesso hanno fatto nel passato).

PARTE SECONDA. La partecipazione italiana alla missione ISAF in Afghanistan

Più volte ci siamo pronunciati sulla missione militare in Afghanistan e sulla prioritaria necessità di rispondere ai bisogni della popolazione, di provvedere alla ricostruzione e di rafforzare la società civile, insieme alle istituzioni. Riteniamo che quanto affermato, con le analisi, valutazioni e proposte riportate, sia ancora di attualità.

Rimandiamo quindi al documento di INTERSOS-LINK 2007 inviato alle Commissioni Esteri e Difesa del Senato e della Camera nel febbraio 2008, alla lettera di INTERSOS al Ministro Frattini e alla Nota diffusa nel febbraio 2009:

http://www.intersos.org/PP_LINK2007.html

http://www.intersos.org/Min._Frattini_200209.pdf

http://www.intersos.org/AFGHA_RICOSTRUZIONE18FEB09.htm

Ci preme ora porre una domanda a cui il Governo e la Politica devono dare una risposta chiara, senza ambiguità e senza propaganda, perché gli italiani hanno il diritto di conoscere la verità e la Politica devono dimostrare di sapere assumere le proprie responsabilità, fino in fondo.

La Missione ISAF, così come si è evoluta e al punto in cui è arrivata, corrisponde ancora pienamente al mandato assegnato con le risoluzioni delle Nazioni Unite? E la partecipazione italiana a tale missione corrisponde ancora a quanto è stato ripetutamente affermato (missione umanitaria, di ricostruzione, di pace...) da tutti i governi? Oppure corrisponde ormai a qualcos'altro, che si tenta di occultare? La missione di pace a tutela delle istituzioni, a cui partecipa l'Italia, è entrata forse, trascinata dagli

eventi, in una missione di guerra mai decisa e mai definita?

Non avendo mai chiesto finora il ritiro delle Forze Armate dall'Afghanistan, riteniamo di essere nella posizione di potere pretendere una chiara e sincera risposta a queste domande. E, più di noi, dovrebbe esigerlo il Parlamento nel suo insieme.

INTERSOS, Nota diffusa alla vigilia dell'iter parlamentare di conversione in legge, 6 luglio 2009

Luglio 2009

COMUNICATO STAMPA

RAFFRONTO TRA I TREND RELATIVI AI FINANZIAMENTI DELLE MISSIONI MILITARI E DEGLI AIUTI ALLO SVILUPPO

Un'analisi significativa che INTERSOS e le altre ONG di LINK 2007 hanno messo a punto mentre è in corso alla Camera dei Deputati il dibattito sulla legge di proroga delle missioni internazionali. I risultati parlano chiaro: nel 2009 si è verificato un drastico calo del finanziamento della cooperazione allo sviluppo, a fronte di un sostanziale incremento dei fondi dedicati all'invio dei militari nelle missioni internazionali. Nel quadriennio 2006-2009 i fondi stanziati per il personale delle missioni militari sono stati 4.346 milioni di euro, mentre le risorse per la cooperazione sono state 2.402 milioni. In relazione agli impegni finanziari assunti a livello internazionale per la lotta alla povertà, l'Italia per l'anno 2008 è al 15° posto tra i paesi UE e peggiorerà ulteriormente la sua posizione nel 2009 passando dallo 0,20% allo 0,10% del PIL. Per quanto riguarda invece il numero dei militari impegnati nelle missioni all'estero nel 2009 l'Italia è al terzo posto nell'UE. Per l'Afghanistan l'ultimo quadriennio sono stati destinati 248 milioni di euro per la cooperazione allo sviluppo mentre per il solo costo del personale della missione militare 1.434 milioni di euro.

Il documento di analisi continua con i dati relativi alla Provincia di Herat evidenziando come in quell'area non vi sia più alcuna distinzione tra cooperazione civile e 'cooperazione' militare. Alla luce del sostanziale fallimento della strategia fin qui adottata dalla comunità internazionale in Afghanistan, INTERSOS e le Ong di LINK 2007 sono da sempre convinte che una maggiore attenzione ai bisogni della popolazione e ai processi di ricostruzione civile avrebbe potuto portare a risultati più positivi; posizione condivisa con loro l'insieme del mondo umanitario e della cooperazione allo sviluppo, sia internazionale che afgano, e un sem-

pre maggior numero di analisti politici.

L'analisi si chiude con valutazioni e indicazioni indirizzate in particolare al Parlamento e al Governo perché "l'Italia non continui a evidenziare solo il suo volto militare, anche laddove potrebbe svolgere un ruolo significativo in stretta partnership con le realtà civili, sociali e economiche". 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 - si legge nel testo - 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 subdolanamente 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".

Un'analisi precisa, chiara e severa che merita un'attenta lettura.

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. È 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.

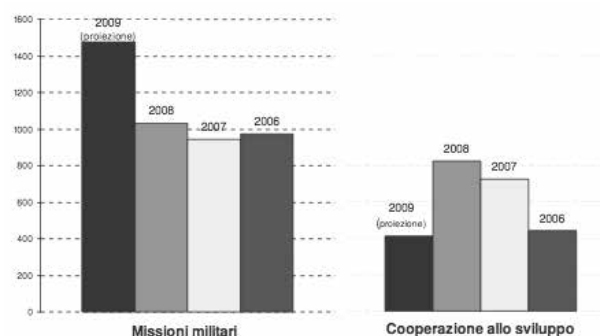
Nota: Le colonne dei grafici che seguono si riferiscono agli anni 2009 (a sinistra) - 2006 (a destra).

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 €

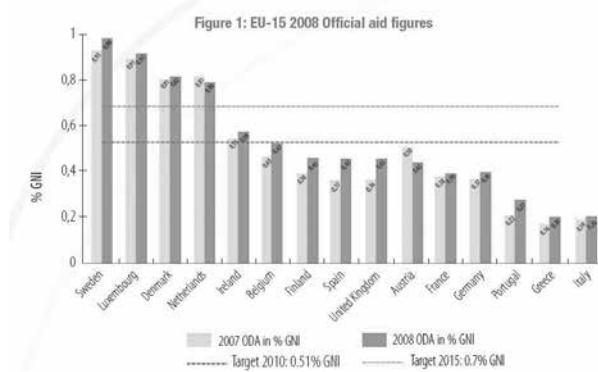
Ciò che salta immediatamente agli occhi è che nel 2009 si è verificato un drastico calo del finanziamento della cooperazione allo sviluppo¹, a fronte di un sostanziale incremento dei fondi per l'invio dei militari nelle missioni internazionali. Solo con le leggi finanziarie degli esercizi 2007 e 2008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

— 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.

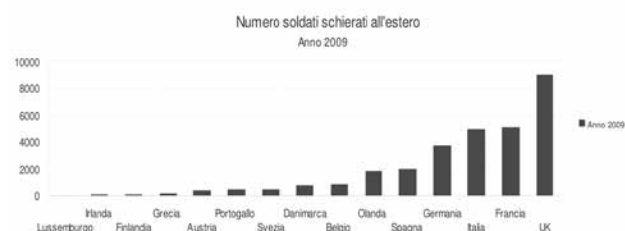
L'immagine che l'Italia sta proiettando all'estero evidenzia una netta preferenza per l'impegno militare rispetto alla cooperazione civile. Si tratta di una novità per il nostro paese, se confrontata col periodo che va dal dopoguerra all'inizio del nuovo secolo.

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



Fonte: UN DPKO, NATO

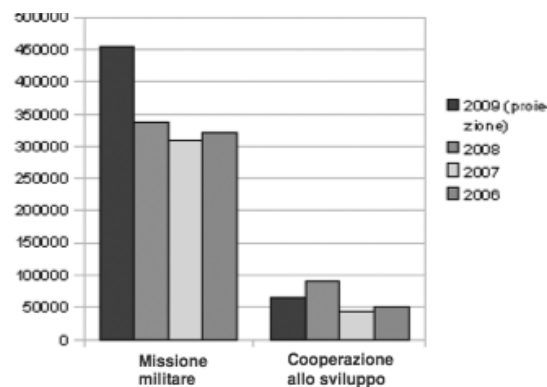
Da questi due grafici risulta evidente che il nostro paese gioca un ruolo di primissimo piano per quanto

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 Stanziamenti Cooperazione allo sviluppo e Missione militare



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

(fondi impegnati, in migliaia di euro) Fonte: MAE/DGCS, UTL Kabul, Decreti Missioni internazionali

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

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

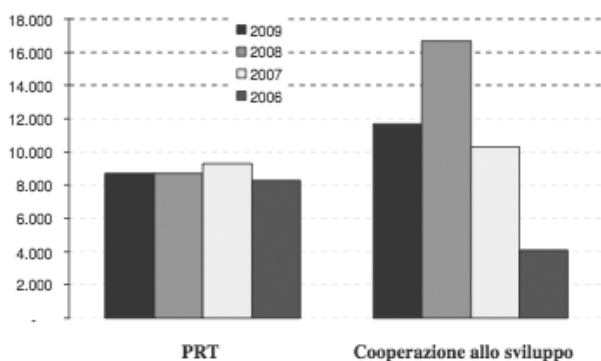
Alla luce del sostanziale fallimento della strategia fin qui adottata dalla comunità internazionale in Afghanistan, resta da verificare se una maggiore attenzione ai bisogni della popolazione e ai processi di ricostruzione civile avrebbe potuto portare a risultati più positivi. INTERSOS e le Ong di LINK 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



(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. È 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.

INTERSOS, Nota diffusa il 20 Luglio 2009

LA DEBOLEZZA DELLA POLITICA E L'OPZIONE MILITARE

UN ESEMPIO TRA GLI ALTRI: LA SOMALIA

Le odierne scelte armate: fallimento della politica.

Anche in questo ultimo ventennio si è pensato che l'uso delle armi (più esplicitamente: la guerra) potesse talvolta rappresentare uno strumento indispensabile per mettere fine a minacce, vere o presunte, in modo preventivo o per arginare situazioni di disturbo della pace, o comunque valutate tali; fino ad immaginare e promuovere "guerre umanitarie" con l'obiettivo di garantire vita e libertà utilizzando, anche in modo offensivo, strumenti di morte.

I risultati di questa scelta sono davanti ai nostri occhi. I problemi che si intendeva risolvere si sono, al meglio, trasformati, o sono stati tamponati e rinviati nel tempo pronti a scoppiare nuovamente alla prima occasione, oppure si sono aggravati evidenziando al tempo stesso una mancanza di visione e strategia politica preoccupanti. Raramente si sono ridotti in modo stabile e definitivo con soluzioni che non ricadessero comunque su persone (milioni) innocenti e inermi, in questo modo doppiamente colpite.

La Politica non ha mostrato, a cavallo del secolo, il suo volto migliore nei contenziosi internazionali. Per incapacità, paura, pigrizia, superficialità, spesso per ignoranza e insufficienza di analisi è stata incapace di proporre soluzioni diverse dall'impegnativo ma anche facile (come decisione) intervento militare. Ci si sofferma troppo poco sul significato di questo tipo di scelta. Essa nasconde, dietro alle celebrazioni, agli applausi e agli elogi – anche meritati dalle Forze Armate – vent'anni di sconfitta della politica. La scelta militare è diventata l'alibi, la scorciatoia, la facciata dietro cui nascondere l'incapacità e l'impotenza politiche, sia all'inizio che nel perdurare di alcune crisi. Forse scandalizzerò qualcuno, ma mi sento di poter dire che, in questa prospettiva, i militari sono davvero degli eroi: per senso dello Stato acconsentono di coprire l'inadeguatezza e le carenze della politica, coscienti di ciò e accettandolo, in ogni caso, come dovere.

Abbiamo seguito molte crisi, dalla Somalia nel 1991, alla disgregazione della Jugoslavia, a quelle dell'Afghanistan, dell'Iraq, del Libano ecc. Mi soffermo su quella somala, che ha coinvolto INTERSOS per quasi vent'anni, perché è uno dei primi esempi di come si sia ricorso allo strumento militare come ripiego al vuoto politico (o come effetto di stupidità politica, che è la stessa cosa): senza avere cioè alcun progetto e alcuna strategia che guidasse e rendesse utile l'azione militare.

Con la fine della guerra fredda e il preteso "unilateralismo del più forte", l'arroganza la fatta da padrona. C'era un problema in Somalia dopo la cacciata del presidente Siad Barre e l'inizio di una guerra civile? "Ci siamo noi!" Niente di più facile, con i marines-spettacolo e un intervento muscolare coadiuvato da contingenti

amici. Tutto si sarebbe risolto in poco tempo, dando a tutti l'indicazione di come si era ormai in grado di governare un mondo in crisi, garantendo stabilità e pace. Sono passati 18 anni da quel novembre 1992 e, dopo la vergognosa ritirata (fuga), due anni dopo, di tutti i contingenti militari internazionali, sconfitti da giovani miliziani quasi scalzi e senza grande addestramento, oggi la Somalia si trova in una situazione di gran lunga peggiore ed estremamente critica e preoccupante.

A questo porta un'azione militare decisa senza avere piena chiarezza su: motivazioni, effetti, reazione della popolazione e dei gruppi di influenza; senza un preciso progetto ed una definita strategia di successo in tempi prevedibili. Ci sembra che per l'Afghanistan e l'Iraq, pur in contesti e su motivazioni differenti, è stato fatto lo stesso errore di arroganza politica.

La Somalia e le incertezze politiche della comunità internazionale

Cosa sta succedendo in Somalia? Tre milioni di persone in stato di necessità; cinquecentomila rifugiati nei paesi limitrofi; una diaspora di due milioni di somali sparsi nel mondo; vent'anni di instabilità, guerra civile, dissidi interni e di conseguenti interventi della comunità internazionale; istituzioni fragili accerchiate da un jihadismo aggressivo; pirateria in crescita. INTERSOS, ha appena scritto e diffuso un articolato documento di analisi¹, in cui cerca di mettere a fuoco gli ultimi cinque anni: quelli che, dopo una riuscita conferenza di pace e l'avvio delle nuove istituzioni, hanno progressivamente portato al disastro.

Vi sono da un lato la mancanza di un'efficace e condivisa linea strategica nei paesi che seguono la Somalia sotto il coordinamento dell'ONU e dall'altro un sorprendente contrasto tra i discorsi della comunità internazionale, corredatei dai "progressi raggiunti" e la tragica realtà del paese, con le sue deboli istituzioni, i conflitti interni, un'opposizione armata che controlla già 8 su 9 regioni del centro-sud del paese e i 4/5 di Mogadiscio, la crescente pirateria e con due grandi regioni che rivendicano e vivono una propria autonomia".

Perfino la presenza dell'AMISOM, la missione militare di stabilizzazione dell'Unione Africana, è divenuta parte del problema somalo (o comunque considerata 'di parte') dato il suo mandato strettamente legato alla sola protezione delle istituzioni senza alcuna possibilità di intervento a soccorso e tutela della popolazione.

La pirateria si è ingigantita in brevissimo tempo, con attacchi che si raddoppiano ogni anno e con un numero di pirati che è triplicato nel 2009. L'intervento internazionale limitato al mare e alle forze armate navali conferma

¹ www.intersos.org/SOMALIA_analiriflessioni20giugno2010.html

quanto poco peso sia stato dato alle ragioni e preoccupazioni dei somali. Che un migliaio di pescherecci agissero da anni indisturbati nelle acque davanti alla Somalia, con un pescato stimato a più di 200 mila tonnellate annue valutato in almeno 450 milioni di dollari, totalmente esentasse e con gravi conseguenze sul depauperamento della fauna marina e sui pescatori somali, è stato da tutti considerato normale. Alcuni somali non hanno più inteso considerarlo tale, e hanno proceduto con metodi propri, sbagliati certo, ma senza alternative. La giusta lotta internazionale alla pirateria sarebbe più credibile ed efficace se al contempo si stabilissero regole, condivise con le autorità somale, contro la pesca clandestina e il saccheggio di quei mari e fossero aiutati a crescere i pescatori e le comunità delle regioni costiere. Cosa difficile, ora, dato il peggioramento della situazione e il sopravvento della criminalità internazionale, ma da perseguire comunque, anche se con responsabile ritardo. A meno che questo fenomeno nasconda i contrapposti interessi internazionali (ben diversi quindi da quelli somali) e la relativa lotta per lo sfruttamento dei ricchi giacimenti di petrolio, gas e forse uranio presenti in quell'area.

Più in generale, la gestione politica delle Nazioni Unite evidenzia un quadro carico di errori, incertezze, miopi valutazioni, occasioni mancate: le nuove istituzioni transitorie somale, uscite dagli accordi di pace del 2004, non sono state accompagnate con la necessaria convinzione e decisione e, successivamente, nel 2008, è stata nuovamente rallentata l'attuazione degli accordi di Gibuti con la presenza attiva e immediata in Somalia delle rinnovate istituzioni. Anche i somali e le istituzioni federali transitorie hanno le loro gravi responsabilità. Esse sono nate senza grandi valori, frutto di calcoli interni e esterni alla Somalia, con un senso della comunità e del bene comune dominato pesantemente dall'interesse personale, familiare e clanico, presupposto quindi di divisioni e conflitti, fino alla diffusa conquista del territorio da parte di un jihadismo "liberatore", antagonista sia a livello interno che internazionale.

La crisi umanitaria che ne è derivata è stata definita la più grave al mondo dal Segretario Generale Ban Ki-mun. È stata affrontata dalle Agenzie dell'Onu e le Ong con decisione, nonostante le difficoltà, ma occorre anche altro. Sia di fronte al processo costituzionale che occorre costruire, sia di fronte al nascente jihadismo opprimente, è mancata infatti una strategia civile per coinvolgere la popolazione a fianco delle nuove istituzioni e per aiutarla, fornendole il coraggio e la speranza necessari per opporsi ad una presenza aliena che sta uccidendo la cultura, la tradizione, l'anima dei somali in nome di una interpretazione religiosa altrettanto aliena. È mancata così quell'adesione popolare diffusa che si ottiene dando risposta ai problemi delle persone, delle famiglie, valorizzando, sostenendo e coinvolgendo la società civile.

La dimensione regionale, con le ripercussioni del conflitto tra Etiopia e Eritrea sulla destabilizzazione della Somalia, è stata sottovalutata e non vi è stato alcun serio e deciso impegno per risolvere il contenzioso tra i due

paesi, passo indispensabile per una pace stabile nell'intero Corno d'Africa. Vi è stata inoltre una determinante influenza della "guerra al terrore" su alcune scelte della comunità internazionale che ha sbrigativamente considerato terroriste persone e organizzazioni somale con cui occorre invece continuare a parlare. È stata così fatta la guerra all'Unione delle Corti islamiche nel 2006, armando e finanziando *warlords* di pessima fama e senza credibilità; sono stati inseriti nella lista dei terroristi dirigenti islamici dell'ARS, Alleanza per la re-liberazione della Somalia; i giovani mujahidin di Al-Shabab sono stati definiti organizzazione terroristica. Nel biennio 2006-2008, sia l'Unione delle Corti islamiche, sia l'ARS nella sua interezza e perfino alcuni leaders shabab potevano e dovevano essere visti come interlocutori; si doveva in ogni caso cercare di capire le loro ragioni e le loro proposte, alcune delle quali probabilmente utili, che avrebbero forse potuto favorire un diverso processo di riconciliazione. Occorreva capacità politica, ma sono prevalsi il pregiudizio, la paura, la sottovalutazione, le influenze di chi trova interesse nella destabilizzazione. La soluzione del problema non potrà essere che politica e dovrà essere somala e decisa dai somali: solo in questa prospettiva possono trovare valore le mediazioni e i sostegni esterni.

Una nuova strategia si impone, quindi, a meno di voler abbandonare la Somalia a sé stessa o di voler puntare sull'uso della forza, creando un altro interminabile Afghanistan con conseguenze che non rimarranno certo contenute sul territorio somalo. La nuova strategia deve basarsi sull'ascolto delle ragioni altrui per un dialogo somalo, dato che non tutti gli spazi di confronto sono definitivamente chiusi. Al governo transitorio spetta il compito di far transitare la Somalia verso una fase conclusiva di stabilizzazione e pace. Potrà riuscirci solo se riuscirà a rafforzarsi, radicarsi ed agire sul territorio per dare risposte ai bisogni vitali della gente e venire così percepito come attore credibile, capace di attirare al dialogo gli altri attori somali; adottando cioè, anche se con grave ritardo, una strategia civile che ridia fiducia alla gente rispondendo ai suoi problemi economici e della sopravvivenza.

Si tratta di un'impresa difficile, realizzabile solo con una decisa, univoca determinazione e condivisione della comunità internazionale che dovrà assicurare maggiore attenzione e preoccupazione verso questo paese, le sue istituzioni e la sua popolazione e al contempo fare un passo indietro, invitando l'Etiopia e l'Eritrea a fare lo stesso. Dovrà cioè fare ogni sforzo per lasciare l'iniziativa politica ai somali, appoggiando fortemente e decisamente le istituzioni transitorie in questo non facile compito, anche quando le soluzioni che saranno individuate potranno essere diverse dalle aspettative e dagli interessi geopolitici immediati.

La politica dovrà, in sintesi, assumere il ruolo che le spetta. Continuerà ad esserne incapace?

INTERSOS, 11 luglio 2010

PROROGA DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI

QUATTRO COMMENTI AL D.L. 107 DEL 12 LUGLIO 2011

1. L'INGANNO DEL TITOLO DEL DECRETO LEGGE

Dato il rapporto degli stanziamenti finanziari contenuti nel Decreto Legge: 1,5% per la cooperazione civile e 98,5% per la componente militare, il titolo va modificato, per onestà e verità. La politica deve assumere le proprie responsabilità, esplicitandole **senza inganni e sotterfugi**.

Titolo del DL: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria.

Corretta riformulazione: Proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, misure urgenti antipirateria (11G0148), nonché dissolvimento degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

Il dissolvimento degli stanziamenti per la cooperazione civile è illustrato più sotto.

Sono **false**, di conseguenza, anche le parole che aprono il testo del DL: "Il Presidente della Repubblica, visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione [...], ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni volte ad assicurare la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace [...].

2. Artt. 1 e 2 – INIZIATIVE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO A FAVORE DELL'AFGHANISTAN E A SOSTEGNO DEI PROCESSI DI PACE

Tra il 2008 e il 2011 l'ammontare finanziario approvato nei DL Missioni Internazionali è cresciuto del 50% (da 1 a 1,5 miliardi di), mentre i finanziamenti previsti per le iniziative di cooperazione allo sviluppo, al loro interno, sono diminuiti del 45% con la seguente progressione negativa:

2008: 9,4% per iniziative di cooperazione su 1 miliardo di del DL

2009: 6,1% su 1,4 miliardi

2010: 4,7% su 1,5 miliardi

2011: 3,6% su 754 milioni per il primo semestre

1,5% su 736 milioni per il secondo semestre.

Il nuovo DL prevede 5,8 milioni per la cooperazione civile in **Afghanistan** che, sommati a quelli del 1° semestre, ammontano per il 2011 a 22 milioni, rispetto ai 117 milioni del 2008. Per i **restanti paesi** (Iraq, Libano, Myanmar, Pakistan, Somalia, Sudan e "altre aree di crisi") la previsione è di 5,9 milioni, che portano a 16 milioni lo stanziamento 2011, dimezzandolo rispetto al già minimo ammontare di 31 milioni del 2010. La partecipazione allo **sminamento umanitario** (anche in paesi non lontani da noi come la Bosnia), prevista dalla legge 58/2001, viene inserita nel DL con un simbolico misero stanziamento di 300 mila .

Per quanto riguarda la "**missione di stabilizzazione economica, sociale e umanitaria in Afghanistan e Pakistan**" prevista dall'art. 1, commi 2 e 3, per "sostenere" i governi dei due paesi, consolidare "processi di sviluppo" e "le istituzioni locali" e per "assistere la popolazione", appare ridicolo il confronto tra le esigue disponibilità finanziarie e l'ambizioso programma degli interventi elencato. Sono previste infatti iniziative nei due paesi, a "sostegno del settore sanitario ed educativo, istituzionale e tecnico, della piccola e media impresa, dei mezzi di comunicazione locale", senza rendersi conto che l'eccessiva riduzione dei fondi comporterà, nella realtà, la soppressione di attività già avviate nell'area. Ancora più grottesca è la moltiplicazione di strutture per gestire questo 'nulla'. È confermata infatti una "Task force, con il compito di individuare, gestire e coordinare gli interventi" (art. 3, comma 13), come se non bastasse l'attività dell'Unità tecnica centrale della Direzione Generale cooperazione allo sviluppo (Dgcs).

Anche nei sei paesi e "altre aree di crisi" indicati nell'art. 2, in cui l'Italia è chiamata al suo ruolo di responsabilità internazionale, la drastica riduzione a 5,9 milioni di comporterà la chiusura di attività vitali già avviate. Questa è la verità del DL: dovrebbe prorogare ma in realtà **sopprime**.

3. Art. 3, c. 14 e 15 – MODIFICA DELLA LEGGE SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO. UN BLITZ

Non si capisce dove sia la "straordinaria necessità ed urgenza" di queste norme. Si tratta in realtà di un blitz della Dgcs, frettoloso, mal scritto e per nulla studiato.

Gli errori e le omissioni nei due commi sono infatti gravi e carichi di problemi per le Ong nella gestione di quanto viene previsto, fino al **rischio di paralisi nell'invio di personale** nei progetti di cooperazione, in particolare in quelli sanitario-ospedalieri. Normalmente simili modifiche si valutano e possibilmente si concordano con i soggetti interessati, le Ong. La Dgcs e lo stesso Parlamento ha sempre fatto così. Questa volta si è preferito il blitz, alla faccia degli inviti a fare sistema e del rispetto dovuto a chi dedica parte della propria vita facendo onore all'Italia, fino anche a perderla, in silenzio, senza riconoscimenti e funerali di Stato.

Se da un lato il DL è ricco di benefici, garanzie, indennità, coperture di servizi per il personale dei ministeri impiegato nelle attività internazionali, questi due commi dell'art. 3 eliminano alcune garanzie per i volontari e cooperanti delle Ong contenute nella legge 49/1997 sulla cooperazione allo sviluppo. Si tratta in particolare delle coperture previdenziali e assicurative di quelli impiegati nei progetti approvati e co-finanziati dal MAE (pochissimi, ormai!). Coperture finora gestite direttamente dalla Dgcs, come previsto dalla stessa legge, e che il DL scarica integralmente sulle Ong di punto in bianco, abrogando una serie di articoli in più leggi.

È un discorso che **può essere discusso**, dato che non vi è alcuna pregiudiziale da parte delle Ong. Ma **non può essere pasticciato** e tradotto in termini legislativi improvvisati e incompleti, che lasciano spazio a problematicità senza possibilità di soluzione e che richiederanno quindi ulteriori provvedimenti legislativi, provocando nel frattempo interruzioni, ritardi e inadempienze non da poco.

I principali punti a cui non si è prestata attenzione riguardano in particolare i dipendenti delle pubbliche amministrazioni: da chi viene richiesta l'aspettativa senza assegni per il periodo di cooperazione? e con quali obblighi per l'ente pubblico? Come potranno le

Ong effettuare direttamente i versamenti contributivi all'INPDAP? Come ricongiungere i periodi contributivi se i contratti sono a progetto e quindi su gestione separata? E molti altri ancora. Con queste norme, ad esempio, Ong come "Cuamm-Medici con l'Africa" o "Emergency" e ogni Ong che impiega personale ospedaliero e di altri enti pubblici, si trova (il DL è in vigore dal 12 luglio) senza la possibilità di far valere il diritto all'aspettativa ai sensi della legge 49/87 e di provvedere ai versamenti contributivi all'INPDAP. Molti progetti rischiano di fermarsi per l'impossibilità di inviare personale.

I due commi devono essere quindi ritirati e si dia avvio ad un tavolo di lavoro per studiare attentamente la questione e trovare, tra Ong e Dgcs, la giuste modalità per arrivare allo stesso risultato senza pasticci e superficialità di sorta.

4. Art. 4, comma 31 – COOPERAZIONE TECNICA CON LA REPUBBLICA DI PANAMA

Vengono cedute unità navali, a seguito di un memorandum di intesa di cooperazione tecnica nel settore della sicurezza. Cessioni già presenti nel precedente DL ma a costo zero. Nella presente norma sono invece stanziati 17,4 milioni di . A parte il fatto che questi accordi tecnici bilaterali non hanno alcun riferimento alle Missioni internazionali e agli impegni multilaterali, questi 17,4 milioni sono quasi il doppio di quanto il DL stanziava complessivamente per le attività di cooperazione allo sviluppo. Sarebbe più giusto e onorevole che una simile cifra fosse destinata ad incremento parziale delle attività di cooperazione previste dagli art. 1 e 2.

INTERSOS, Nota diffusa il 18 luglio 2011

SOVRAPPOSIZIONI ISTITUZIONALI E INVASIONI DI CAMPO

Marzo 2005

GLI INTERVENTI NEL SUDEST ASIATICO APRONO INTERROGATIVI SULLE COMPETENZE E I RAPPORTI ISTITUZIONALI NELLE ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

I - LA COOPERAZIONE NELLE EMERGENZE INTERNAZIONALI

1. Di fronte alle emergenze internazionali esiste da alcuni anni (in particolare dalle crisi nei Balcani) nella pubblica amministrazione una smania di protagonismo e di leadership, spesso basata su ambizioni dettate da esigenze di visibilità politica, talvolta perfino da parte di organi che non hanno alcuno specifico ruolo istituzionale in merito. L'attuale normativa legislativa in materia, pur imperfetta e da riformare, **definisce in modo chiaro gli ambiti di intervento ed i soggetti istituzionali preposti**. Ai sensi della legislazione vigente, quindi, ognuno di questi soggetti dovrebbe assumere pienamente, nei propri campi e spazi di intervento, le responsabilità istituzionali assegnategli e dovrebbe, al contempo, **essere messo nelle condizioni di poterlo fare** con idonei strumenti e senza inopportune interferenze.

2. Occorre inoltre che i soggetti istituzionali pubblici, oltre a rispettarsi tra di loro, sappiano rispettare i soggetti della società civile impegnati nelle emergenze e nella cooperazione internazionale, senza pretendere di rappresentarli tutti o di sostituirsi ad essi. Al contrario, vanno valorizzate le loro specificità, esperienze e competenze, al fine di una più ampia, coordinata ed efficace azione basata sulla **sussidiarietà e complementarietà in una dinamica visione di "sistema paese"**.

3. Avendo potuto valutare nel decennio passato, specie nelle emergenze vicine a noi, alcuni **casi di sovrapposizione istituzionale e di confusione di competenze, ruoli e strategie operative**, possiamo ora con più lucidità proporre una riflessione sulla risposta istituzionale italiana allo Tsunami nel sudest asiatico che ha visto la contemporanea presenza politica decisionale di due protagonisti/antagonisti: il Ministero degli affari esteri con la *Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS)* e la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il *Dipartimento della*

protezione civile (DPC). Tralasciamo, perché ci porterebbe lontano, il tema dell'eccessivo protagonismo di altri soggetti istituzionali alla ricerca di settori di intervento, come ad esempio i "bambini dello Tsunami": di fronte a questi soggetti abbiamo provato un senso di insofferenza che ci limitiamo ad evidenziare.

4. Se chiara e conosciuta è la posizione istituzionale del Ministero degli affari esteri (MAE) a cui istituzionalmente e incontestabilmente è affidato il compito di definire scelte e strategie politiche nei rapporti con gli altri Stati e quella della DGCS a cui la legge 49/87 affida il compito di realizzare le attività di cooperazione con i paesi terzi (dalle attività per fronteggiare le emergenze a quelle per favorire lo sviluppo), è invece meno conosciuta la posizione istituzionale del DPC rispetto alle risposte alle emergenze internazionali già previste dalla legge 49/87.

II - I COMPITI ISTITUZIONALI DEL MAE E DELLA DGCS

5. La legge 49, del 26 febbraio 1987, è molto **chiaro rispetto alle competenze e al coordinamento degli interventi all'estero, compresi gli interventi straordinari di emergenza**. Peccato che nessun Governo, da ormai una dozzina d'anni, abbia mai garantito i mezzi e gli strumenti idonei per potere attuare e rendere efficaci le previsioni legislative. Tante parole, tanti impegni, tante promesse, tanti dibattiti politici ma nessun rafforzamento, in particolare nella dotazione delle risorse finanziarie e negli strumenti operativi e amministrativi (come la possibilità di agire nel momento del bisogno, anche in deroga alle disposizioni amministrative della lentissima contabilità generale dello Stato).

6. All'art. 1, la legge afferma che "la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" e che "rientrano nella cooperazione allo

sviluppo gli interventi straordinari destinati a **fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie** che minacciano la sopravvivenza di popolazioni”.

7. L'art. 5 definisce in maniera altrettanto chiara le **funzioni di coordinamento del Ministro degli affari esteri** affermando che “il Ministro degli affari esteri, d'intesa con il Ministro del tesoro per la parte di sua competenza, promuove e coordina nell'ambito del settore pubblico, nonché tra questo e il settore privato, programmi operativi e ogni altra iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo”. Di conseguenza, “in mancanza di accordo con i Paesi beneficiari e di uniformità agli indirizzi di cooperazione e di coordinamento stabiliti dal Ministero degli affari esteri, le iniziative di cooperazione allo sviluppo non possono essere ammesse ai benefici previsti dalla presente legge” salvo nel caso di “iniziative proposte da organizzazioni non governative purché adeguatamente documentate e motivate da esigenze di carattere umanitario”.

8. Anche la definizione degli interventi straordinari, all'art. 11, è chiara e completa:

“a) **l'invio di missioni di soccorso**, la cessione di beni, attrezzature e derrate alimentari, la concessione di finanziamenti in via bilaterale;

b) l'avvio di interventi imperniati principalmente sulla sanità e la messa in opera delle infrastrutture di base, soprattutto in campo agricolo e igienico sanitario, indispensabili per **l'immediato soddisfacimento dei bisogni fondamentali dell'uomo in aree colpite da calamità**, da carestie e da fame, e caratterizzate da alti tassi di mortalità;

c) la realizzazione in loco di sistemi di raccolta, stoccaggio, trasporto e distribuzione di beni, attrezzature e derrate;

d) **l'impiego, d'intesa con tutti i Ministeri interessati, gli enti locali e gli enti pubblici, dei mezzi e del personale necessario** per il tempestivo raggiungimento degli obiettivi di cui alle lettere a), b), e c);

e) l'utilizzazione di organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della presente legge, sia direttamente sia attraverso il finanziamento di programmi elaborati da tali enti ed organismi e concordati con la Direzione generale per la cooperazione allo Sviluppo”.

9. È prevista, sempre all'art. 11, anche l'intesa con la Protezione civile per la realizzazione degli interventi: “Gli interventi derivanti da calamità o eventi eccezionali **possono essere effettuati d'intesa con il Ministro per il coordinamento della protezione civile**, il quale [...] pone a disposizione personale specializzato e mezzi idonei per farvi fronte. I relativi oneri sono a carico della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo”.

10. Peccato, ripetiamo, che dall'inizio degli anni '90 nessun Governo sia stato in grado a) di mantenere

gli impegni internazionali per l'aumento delle risorse finanziarie da destinare alla cooperazione allo sviluppo (0,7% del Pil), b) di attuare politiche in coerenza con le finalità di “solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo”, c) di garantire alla DGCS gli strumenti operativi e amministrativi necessari per potere operare. Al contrario, le risorse sono gradualmente diminuite fino a giungere al livello minimo attuale (0,13%) e la cooperazione internazionale è divenuta inevitabilmente una non realtà. **La paralisi della cooperazione allo sviluppo è il segno evidente della paralisi della politica e del marginale ruolo internazionale dell'Italia** al di là di singole isolate iniziative che possono fare apparire il contrario.

III - I COMPITI ISTITUZIONALI E LE ASPIRAZIONI DEL DPC

11. L'ambito di azione della Protezione civile è dettato dalla legge 24 febbraio 1992 n. 255 e non è stato modificato dai successivi decreti-legge. Si tratta di attività coordinate, realizzate sul territorio nazionale (questo è l'ambito di riferimento di tutta la legge, anche se non è escluso l'intervento all'estero) e finalizzate alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza (art. 3). Il campo di azione è quindi chiaramente definito: **prevedere, prevenire, soccorrere le popolazioni fino al superamento dell'emergenza** che viene così definito: “il superamento dell'emergenza consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie ed indilazionabili volte a **rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita**”.

12. Lo stato di emergenza deve essere deliberato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio, o Ministro delegato, che ne determina la durata e l'estensione territoriale. Le disposizioni finalizzate a fronteggiare le situazioni calamitose sono oggetto di specifiche ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri o Ministro delegato.

Per gli interventi all'estero enti, il Presidente del Consiglio, “acquisita l'intesa del Ministro degli affari esteri”, ha emanato le ordinanze n. 3291 del 27.5.03 per il sisma in Algeria; n. 3336 del 29.1.04 per il terremoto Iran; n. 3367 del 29.7.04 per gli incendi in Portogallo; n. 3374 del 10.9.04 per l'attacco terroristico in Ossezia; fino alle ultime del 2004, n. 3388 del 23/12 e n. 3389 del 26/12 per l'emergenza nel Sud-Est asiatico. La n. 3388 non riguarda le missioni all'estero se non per un comma aggiunto all'ordinanza 3374 (Ossezia) che autorizza “*il Dipartimento della protezione civile ad impiegare le risorse finanziarie derivanti da atti di liberalità e donazioni per effettuare interventi ed assumere iniziative volti a favorire il ritorno alle normali condizioni di vita anche mediante il compimento di attività umanitarie e di assistenza alla popolazione*”. Tale

autorizzazione viene poi ripresa per lo Tsunami nell'art. 1 dell'ordinanza n. 3390 del 29.12.04.

Nell'insieme, siamo quindi di fronte ad un'assoluta novità che, senza alcuna valutazione parlamentare, introduce nel DPC un nuovo compito all'estero, per legge affidato ad altro organo dello Stato. A Beslan, infatti, già dopo pochi giorni sono stati "rimossi gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita", non rientrando il trauma di bambini e adulti nelle competenze del DPC. L'estensione alle *"attività umanitarie e di assistenza alla popolazione"* è finalizzata al **tacito ampliamento dello spazio di intervento del DPC: dalla prima emergenza alle attività umanitarie e di accompagnamento alla ricostruzione**, come in realtà sta succedendo nello Sri Lanka. Attività tipiche di altre organizzazioni ed assegnate dalle leggi alla competenza di altra istituzione dello Stato. E per di più, con fondi derivanti da atti di liberalità e donazioni come se si trattasse di una *Charity* e non di un ente dello Stato con precisi e definiti compiti istituzionali finanziati dall'erario. Il **principio di sussidiarietà** inserito recentemente nella Costituzione viene così annullato espandendo lo spazio dell'intervento pubblico anche nel campo delle raccolte dei contributi per la solidarietà.

13. È l'ordinanza n. 3389 del 26.12.04 che per la prima volta **formalizza il passaggio di competenze** dal Ministero degli affari esteri (DGCS) alla Presidenza del Consiglio (DPC) nelle calamità. Infatti, l'art. 11 della legge 49/87 che prevede che la DGCS possa effettuare interventi nelle calamità naturali "d'intesa con il Ministero per il coordinamento della Protezione civile" e "con oneri a carico della DGCS" viene di fatto modificato con l'affidamento al DPC di "tutte le iniziative e gli interventi utili a consentire di operare nel contesto calamitoso" utilizzando il Fondo di protezione civile. Il Ministero degli affari esteri, di cui si è semplicemente "acquisita l'intesa" passa quindi, con una semplice ordinanza, in secondo piano.

14. In realtà, il DPC sta da tempo cercando di ampliare all'estero le proprie competenze, considerandosi non solo idoneo a "soccorrere le popolazioni **fino al superamento dell'emergenza**" con le "iniziative necessarie ed indilazionabili volte a **rimuovere gli ostacoli** alla ripresa delle normali condizioni di vita" (legge 255/92), ma anche idoneo ad **operare in veri e propri progetti umanitari, di riabilitazione e, perché no, di sviluppo, ben al di là del proprio mandato istituzionale**. La previsione di rimanere nello Sri Lanka per almeno un anno è stata esplicita e ferma. C'è da un lato la critica all'operato della DGCS; c'è dall'altro l'ambizione di poter rappresentare e coordinare, come "pluralità" della Protezione civile, le istituzioni e le organizzazioni di volontariato, anche al di fuori del proprio ambito di intervento istituzionale; c'è forse anche la sfiducia nei partiti politici che da anni discutono di riforma dell'insieme della cooperazione allo sviluppo (compresa l'emergenza), anche con convinzione ma senza mai riuscire a produrre nemmeno quei pochi ar-

ticoli di legge necessari nel contesto attuale a farla funzionare; c'è, più seriamente, la sottolineatura delle gravi carenze nell'affrontare le emergenze internazionali e l'incapacità del "sistema Italia" di fronteggiarle con la massima efficacia; c'è l'aspirazione, legittima finché rimane aspirazione, a divenire un soggetto istituzionale che operi sia in Italia che all'estero, non solo per "prevedere, prevenire, soccorrere e rimuovere gli ostacoli", ma anche per ricostruire, curare, tutelare le persone più vulnerabili, lottare contro le epidemie, educare, creare le condizioni per lo sviluppo: **aspirazione cioè ad assumere anche le funzioni di quell'«Agenzia per la cooperazione allo sviluppo» di cui si è molto discusso**, e solo discusso, nella scorsa legislatura.

15. Se l'aspirazione rimane legittima, se i problemi posti sono veri, il metodo seguito non pare, per un organo istituzionale, quello corretto. Si tratta infatti del metodo del "fatto compiuto", a piccoli passi, ordinanza dopo ordinanza, con proroghe o ampliamenti dell'eccezionalità anche dove non indispensabile, con innovazioni discutibili e mai discusse. È un metodo che si contrappone talvolta alla stessa volontà del Parlamento che già in sede di approvazione del decreto 165 del 10 luglio 2003, recante "Interventi urgenti a favore della popolazione irachena", si era espresso chiaramente **rifiutando il subdolo inserimento dell'art. 5 che prevedeva che in qualsiasi caso di calamità naturale o evento di particolare gravità all'estero**, il Presidente del Consiglio "dispone con proprio decreto che il Capo del Dipartimento della protezione civile... provveda, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, ad approntare le necessarie operazioni di soccorso delle popolazioni colpite dall'emergenza". Inserimento che annullerebbe o stravolgerebbe, di fatto, la vigente legge 49/87 sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo che attende da tempo di essere rafforzata e riformata. Il Parlamento, in quell'occasione, ha deciso diversamente. Può non piacere: ma un'istituzione dello Stato non può non tenerne conto. Ogni legittima aspirazione del DPC in ambiti non propri come quello della cooperazione con paesi terzi (perché di questo si tratta), per tradursi in realtà, deve **passare al vaglio del Parlamento e deve essere legittimata da nuove leggi** che modifichino - dopo attente valutazioni di politica interna ed estera - le attuali previsioni e le attuali competenze. La provenienza e la specifica formazione di qualche dirigente del Dipartimento insieme al vanto per i passati - positivi, va riconosciuto - trascorsi nella cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo non possono essere automaticamente considerati patrimonio del DPC e delle sue strutture che possiedono ben altre e differenti formazione e preparazione.

IV - L'UTILE INTERVENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE NEL SOCCORSO ALL'ESTERO

16. La specificità, la preparazione e la struttura co-

ordinata ed efficiente della Protezione civile italiana rimane comunque preziosa anche nei contesti internazionali dove le **calamità naturali (terremoti e inondazioni in particolare) richiedono capacità e modalità di intervento che solo il DPC riesce oggi a garantire**. Il Dipartimento possiede infatti strumenti e mezzi adeguati di cui può disporre, con grande rapidità sia in proprio sia attraverso la rete dei soggetti istituzionali pubblici e privati ad esso collegati (dalle forze armate, ai vigili del fuoco, alle regioni ed enti locali con le loro strutture e capacità di risposta specifiche, alle organizzazioni specializzate ed organizzate del volontariato ecc), grazie ad efficaci normative “in deroga” negate alle altre pubbliche istituzioni compresa la DGCS che di emergenze all'estero dovrebbe occuparsi per legge. **Risposta immediata, di carattere prevalentemente tecnico e di breve durata**. Risposta che spesso non è unica, ma si inserisce, per la sua parte specifica, in una decisione e un programma più ampio di “cooperazione” i cui contenuti e la cui durata complessiva competono alle scelte e decisioni politiche del Ministro degli affari esteri, anche in coordinamento con gli impegni e le decisioni di altri Paesi. È chiaro che, tra i compiti del DPC, ci limitiamo qui all'azione di “soccorso fino al superamento dell'emergenza”, non toccando il campo della previsione e della prevenzione che esulano dalla presente analisi.

17. La tipologia della risposta della Protezione civile nelle calamità naturali **non richiede, di norma, conoscenza approfondita del contesto locale**, della popolazione e della cultura locali, ma soprattutto conoscenza del tipo di catastrofe e capacità di intervento organizzato per affrontarla ed evitare ulteriori danni. Per questo l'azione della Protezione civile, se fondamentale nella prima fase dell'urgenza, non può durare nel tempo: deve **limitarsi alla fase più acuta che le compete e per cui è preparata**, per lasciare presto lo spazio, meglio se con un affiancamento fin dalle prime ore, ad altre istituzioni ed organizzazioni, pubbliche e private, radicate o capaci di radicarsi nel territorio per la ripresa della normalità della vita e per la ricostruzione e lo sviluppo.

Nelle **emergenze causate da guerre o conflitti interni è invece indispensabile avere una buona conoscenza della realtà locale**, delle dinamiche politiche e sociali, delle differenze etniche e religiose, delle cause del conflitto, del contesto nazionale e regionale ed adottare regole di comportamento che tengano conto della realtà sociale e politica e delle dinamiche locali, dei rischi, della sicurezza ecc. In questi casi occorre una **specifico preparazione e specifiche metodologie di intervento che solo organizzazioni umanitarie sperimentate e riconosciute tali a livello internazionale sono in grado di garantire**. Si tratta di organizzazioni che seguono i principi fondamentali di umanità, indipendenza, imparzialità, neutralità che, soli, possono garantire il successo degli interventi. È possibile anche in questi casi, qualora necessario, prevedere momenti di collaborazione tra

organizzazioni umanitarie e Protezione civile, ma sempre limitatamente alla propria specificità e capacità e **su richiesta delle organizzazioni umanitarie (in particolare quelle del sistema ONU) presenti in quei contesti**.

18. Il buon governo della cosa pubblica, come di qualsiasi altro tipo di organizzazione, richiede che ogni parte agisca nel proprio ambito di intervento, con la propria specificità, preparazione e capacità, individuando le integrazioni e i coordinamenti utili a garantire l'efficacia degli interventi e i risultati previsti. Le confusioni, le sovrapposizioni o, peggio ancora, le contrapposizioni e gli scavalcamenti provocano rallentamenti e danni gravi, che devono invece essere evitati. Nel caso delle pubbliche istituzioni, tali contrapposizioni evidenziano inoltre un problema politico che va rimesso quanto prima nei giusti binari per garantire trasparenza, legalità, buon governo, efficacia e per evitare spettacoli umilianti – come anche nel caso dell'emergenza Tsunami – di concitate corse istituzionali per garantirsi presunti spazi di intervento. Corse che hanno in verità visto anche comportamenti fuori luogo di istituzioni private.

V - LE POSSIBILI CONVERGENZE E SINERGIE, DA SUBITO

19. Ci soffermiamo in particolare su tre soggetti italiani che possono proporre e produrre sinergie efficaci in caso di gravi emergenze a livello internazionale: **la DGCS, il DPC, le ONG**. L'esperienza delle Ong umanitarie e di sviluppo porta a richiedere che sia favorita la **massima integrazione** tra le attività dei soggetti governativi e non governativi che, per mandato istituzionale o per vocazione solidaristica e specializzazione, sono finalizzati agli interventi nei paesi terzi e le capacità di intervento del DPC. Anche chi ha responsabilità politiche in merito non può non auspicare e promuovere il massimo coordinamento e la migliore collaborazione al fine di un'efficace azione del “sistema Italia”, specie in situazioni di crisi complesse all'estero.

20. Una precisazione sulla peculiarità dei soggetti va esplicitata prima di approfondire il tema della collaborazione e delle sinergie. Nelle emergenze, un'organizzazione umanitaria deve rispondere unicamente ai **principi di umanità, solidarietà, indipendenza, neutralità e imparzialità**: sente l'imperativo di intervenire e decide conseguentemente, senza alcun tipo di condizionamento. Non è così, né può esserlo per qualsiasi istituzione dello Stato, che dipende da decisioni e valutazioni che non sono mai unicamente umanitarie: intervenire o meno in un paese terzo è sempre una decisione politica. Essa viene assunta tenendo conto del bisogno umanitario ma anche di valutazioni e di interessi che spesso nulla hanno a che vedere con l'emergenza ed i bisogni delle popolazioni. Pur potendo operare congiuntamente in un'area colpita da calamità, **le Ong rimangono comunque soggettività in-**

dipendenti e autonome, diverse quindi rispetto alla DGCS e al DPC che restano sempre, in quanto istituzioni dello Stato, soggette alle decisioni e scelte politiche del momento. Può quindi verificarsi il caso in cui le decisioni politiche assunte entrino in contraddizione con i principi e le scelte delle Ong: ragione per cui non potrà realizzarsi alcuna forma di collaborazione. Si tratta comunque di un'ipotesi che non trova normalmente spazio nel caso delle catastrofi naturali.

21. Un'ipotesi di coordinamento efficace deve tenere conto delle competenze istituzionali e delle specificità e "know how" di ciascun soggetto.

Come detto sopra, le competenze istituzionali sono chiaramente definite. Spetta al **Ministro degli affari esteri** prendere la decisione politica di intervenire e "promuovere e coordinare" gli interventi.

Davanti ad una catastrofe, in particolare i terremoti e le alluvioni, oggi solo **il DPC ha gli strumenti e le capacità operative per soccorrere le popolazioni nel giro di poche ore**, con mezzi e personale idonei e procedure amministrative speciali. È importante quindi che trovi applicazione l'art. 11 della legge 49/87 che prevede il coinvolgimento del DPC, indispensabile per l'immediato avvio dell'intervento italiano con i mezzi e strumenti adeguati. Su richiesta del Ministro degli esteri, sarà un'ordinanza del Presidente del Consiglio, che definirà modalità e durata dell'intervento. Data la natura, il mandato istituzionale, la specificità e le capacità del DPC, **la sua azione dovrà essere limitata al primo momento dell'emergenza, per lasciare la continuità operativa** dell'intervento umanitario e la ricostruzione alla DGCS, alle Ong umanitarie e di sviluppo e agli altri soggetti della cooperazione.

L'esempio di Bam, città distrutta dal terremoto in Iran nel dicembre 2004, è istruttivo. Il DPC ha realizzato un intervento sanitario, con ingente impegno di risorse, trasportando e lasciando un ospedale da campo attrezzato, senza prevedere alcuna continuità italiana alla fine del mese di intervento. Ovviamente, i bisogni della popolazione di Bam non erano finiti dopo il primo mese. Sarebbe stato **opportuno, fin da subito, un**

coordinamento con la DGCS e le Ong interessate per promuovere un intervento che comprendesse fin dall'inizio, la partecipazione dei tre soggetti. Sarebbe stato utile e opportuno anche nel caso dello Tsunami. Dopo alcune sbavature istituzionali, il Ministro degli esteri ha cercato di precisare con fermezza quanto già le leggi stabiliscono: che a lui spetta la competenza sulla decisione politica, sulla promozione e sul coordinamento delle iniziative, alle quali possono partecipare vari soggetti, istituzionali e non, anche in autonomia gestionale. In realtà c'è stato di tutto fuorché l'intesa e l'efficace coordinamento. Ancora una volta hanno trionfato le **"convergenze parallele"**: una convergenza di obiettivi (grande visibilità, innanzitutto, insieme agli interventi per rispondere ai bisogni) ma percorsi diversi e distinti, paralleli.

22. Anche l'Unione europea si sta avviando verso forme di coordinamento che vedano soggetti istituzionali e non, pubblici e privati, ognuno con la propria specificità, intervenire per rispondere alle emergenze sia sul territorio dell'Unione che all'estero. ECHO e le Relazioni Esterne (anche tramite le *Rapid Reaction Facilities*) ci stanno seriamente lavorando. Le Protezioni civili europee, e quella italiana in particolare, potranno assumere un ruolo di primo piano specie di fronte alle catastrofi naturali. Diventa quindi importante che, pur nell'attesa di una seria revisione della legislazione italiana sulla cooperazione internazionale allo sviluppo, revisione che assume ormai un carattere di vera urgenza, **si possano prevedere e formalizzare, valorizzandole, le sinergie possibili tra la DGCS, il DPC e le ONG per rispondere alle emergenze. Rispettando le specificità e i mandati istituzionali di ciascuno.** Un tavolo di confronto e di proposta tra questi tre soggetti dovrà essere quanto prima realizzato, anche al fine di presentare all'UE, oltre che al Governo e al Parlamento italiani, un'idea forte e condivisa, efficace e di qualità.

INTERSOS, Documento diffuso il 7 marzo 2005

Febbraio 2010

L'ITALIA E L'EMERGENZA HAITI. SERI INTERROGATIVI SULLE COMPETENZE E I RAPPORTI ISTITUZIONALI

SPUNTI DI ANALISI ALLA RICERCA DI COERENZA POLITICA, RISPETTO DELLE COMPETENZE
E SENSATA VALORIZZAZIONE DELLE DIVERSE FUNZIONI

La presente analisi riprende e aggiorna un precedente documento predisposto da INTERSOS nel 2005 in occasione dell'emergenza Tsunami. 'Repetita iuvant'.

LA RISPOSTA ITALIANA ALLE EMERGENZE INTERNAZIONALI

1. Di fronte alle emergenze internazionali, da alcuni anni (in particolare dalle crisi nei Balcani allo tsunami e ai terremoti nel sudest asiatico) esiste nella pubblica amministrazione una smania di protagonismo e di leadership, spesso basata su ambizioni dettate da esigenze di visibilità politica, talvolta perfino da parte di

ministeri e enti che non hanno alcuno specifico ruolo istituzionale in merito, assumendo anche decisioni di spesa in modo emotivo e sordo. L'attuale normativa legislativa in materia, pur datata e da rivedere, **definisce in modo chiaro gli ambiti di intervento ed i soggetti istituzionali preposti**. Ai sensi della legge vigente, n. 49 del 26 febbraio 1987, questi soggetti dovrebbero quindi assumere, nei propri campi e spazi di intervento, le responsabilità istituzionali assegnategli e dovrebbero, al contempo, **essere messi nelle condizioni di poterlo fare** con idonei strumenti e senza interferenze o improvvisi provvedimenti normativi.

2. Occorre inoltre che i soggetti istituzionali pubblici, oltre a rispettarsi tra di loro coordinando i propri spazi di competenza, sappiano **rispettare i soggetti della società civile** impegnati nelle emergenze e nella cooperazione internazionale, senza pretendere di rappresentarli o di sostituirsi ad essi. Al contrario, vanno valorizzate le loro specificità, esperienze e competenze, al fine di una più ampia, coordinata ed efficace azione basata sulla **sussidiarietà e complementarietà in una dinamica visione di "sistema paese"**.

3. Avendo potuto valutare nel decennio passato, specie nelle emergenze vicine a noi, alcuni **casi di sovrapposizione istituzionale e di confusione di competenze, ruoli e strategie operative**, possiamo ora con più lucidità proporre una riflessione sulla risposta istituzionale italiana alle emergenze internazionali. Ci soffermiamo in particolare sull'ormai contemporanea presenza politica/decisionale di due protagonisti/antagonisti: **il Ministero degli affari esteri con il Ministro e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Sottosegretario delegato e il Dipartimento della protezione civile (DPC)**. Trascuriamo, perché ci porterebbe lontano, il tema dell'eccessivo - e talvolta superfluo - protagonismo di altri soggetti istituzionali alla ricerca di settori di intervento o di iniziative proprie, a cui si sta comunque, gradualmente, ponendo rimedio.

4. Se chiara e conosciuta è la posizione istituzionale del Ministero degli affari esteri (MAE) a cui istituzionalmente e incontestabilmente è affidato il compito di definire scelte e strategie politiche nei rapporti con gli altri Stati e quella della DGCS a cui la legge 49/87 affida il compito di realizzare le attività di cooperazione con i paesi terzi (dalle attività per fronteggiare le emergenze a quelle per favorire lo sviluppo), è invece meno conosciuta la posizione istituzionale del DPC rispetto alle risposte alle emergenze internazionali già previste dalla stessa legge 49/87.

5. È da ricordare che il coordinamento degli interventi spetta innanzitutto ai Governi dei paesi colpiti dall'evento catastrofico o da altre gravi crisi e, in secondo luogo, alle Nazioni Unite, ed in particolare ad UNOCHA, organizzazione preposta al coordinamento

umanitario, con il suo meccanismo di risposta rapida ai disastri, UNDAC. Ove, in alcuni paesi, la gravità fosse tale da rendere deboli tali coordinamenti, gli Stati hanno il dovere di sostenerli per rafforzarne le capacità operative.

I COMPITI ISTITUZIONALI DEL MAE E DELLA DGCS

6. La legge 26 febbraio 1987 n. 49, è **chiara rispetto alle competenze e al coordinamento degli interventi all'estero, compresi gli interventi straordinari di emergenza**, che spettano al Ministero degli esteri e alla sua DGCS. Di fronte a questa chiara assegnazione di ruoli e competenze è difficile capire perché, da ormai una quindicina d'anni, nessun Governo abbia mai garantito i mezzi e gli strumenti idonei per potere attuare e rendere efficaci le previsioni legislative. Tante parole, tanti impegni, tante promesse, tanti dibattiti politici e auspici parlamentari. A cui non è seguito nessun rafforzamento della Direzione generale preposta, in particolare nella dotazione delle risorse finanziarie e del personale necessario (fermo ai concorsi degli anni '90 e senza turnover) e negli strumenti operativi, gestionali e amministrativi, fino alla possibilità di agire, nel momento dell'urgenza, anche in deroga alle disposizioni della lenta contabilità generale dello Stato. Sembra quasi che l'Amministrazione degli Esteri non sia più in grado di difendere le proprie prerogative e competenze, permettendo una lenta agonia di questa Direzione generale. Ed è difficile comprendere se si tratti di indifferenza, disinteresse o vero e proprio disegno politico.

7. All'art. 1, la legge 49 afferma che "la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" e che **"rientrano nella cooperazione allo sviluppo gli interventi straordinari destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni"**.

8. L'art. 5 definisce in maniera altrettanto chiara le funzioni di coordinamento del **Ministro degli affari esteri** affermando che "il Ministro degli affari esteri, d'intesa con il Ministro del tesoro per la parte di sua competenza, **promuove e coordina nell'ambito del settore pubblico, nonché tra questo e il settore privato**, programmi operativi e ogni altra iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo". Di conseguenza, "in mancanza di accordo con i Paesi beneficiari e di uniformità agli indirizzi di cooperazione e di coordinamento stabiliti dal Ministero degli affari esteri, le iniziative di cooperazione allo sviluppo non possono essere ammesse ai benefici previsti dalla presente legge" salvo nel caso di "iniziative proposte da organizzazioni non governative purché adeguatamente documentate e motivate da esigenze di carattere umanitario".

9. Anche la definizione degli interventi straordinari realizzati dalla DGCS, all'art. 11, è chiara e completa:

“ a) **l'invio di missioni di soccorso**, la cessione di beni, attrezzature e derrate alimentari, la concessione di finanziamenti in via bilaterale;

b) l'avvio di interventi imperniati principalmente sulla sanità e la messa in opera delle infrastrutture di base, soprattutto in campo agricolo e igienico sanitario, indispensabili per **l'immediato soddisfacimento dei bisogni fondamentali dell'uomo in aree colpite da calamità**, da carestie e da fame, e caratterizzate da alti tassi di mortalità;

c) la realizzazione in loco di sistemi di raccolta, stoccaggio, trasporto e distribuzione di beni, attrezzature e derrate;

d) **l'impiego, d'intesa con tutti i ministeri interessati, gli enti locali e gli enti pubblici, dei mezzi e del personale necessario** per il tempestivo raggiungimento degli obiettivi di cui alle lettere a), b), c);

e) l'utilizzazione di organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della presente legge, sia direttamente sia attraverso il finanziamento di programmi elaborati da tali enti ed organismi e concordati con la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ”.

10. Sempre all'art. 11 **è prevista anche l'intesa con la Protezione civile** per la realizzazione degli interventi. “ Gli interventi derivanti da calamità o eventi eccezionali possono essere effettuati d'intesa con il Ministro per il coordinamento della protezione civile, il quale ... pone a disposizione personale specializzato e mezzi idonei per farvi fronte. I relativi oneri sono a carico della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ”.

11. Peccato, ripetiamo, che a partire dagli anni '90 nessun governo sia stato in grado a) di mantenere gli impegni internazionali per l'aumento delle risorse finanziarie da destinare alla cooperazione allo sviluppo; b) di attuare politiche in coerenza con le finalità di “solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo” (art.1, c. 1); c) di garantire alla DGCS gli strumenti operativi e amministrativi necessari, con il relativo personale, per potere operare. Al contrario, le risorse sono gradualmente diminuite fino a giungere al livello minimo attuale (0,14%) e la cooperazione internazionale è divenuta inevitabilmente una “non realtà”. La **paralisi della cooperazione allo sviluppo è il segno evidente della paralisi della politica e del marginale ruolo internazionale dell'Italia** al di là di singole iniziative, quali il recente G8 o alcuni rapporti bilaterali (di carattere prevalentemente affaristico e militare), che possono fare apparire il contrario.

I COMPITI ISTITUZIONALI E LE ASPIRAZIONI DEL DPC

12. **L'ambito di attività della Protezione civile** è dettato dalla legge 24 febbraio 1992 n. 255 e non è

stato modificato dai successivi decreti-legge. Si tratta di attività coordinate, realizzate sul territorio nazionale (questo è l'ambito di riferimento di tutta la legge, anche se non è escluso l'intervento all'estero) e finalizzate alla previsione e prevenzione delle ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza (art. 3). Il campo di azione è quindi chiaramente definito: **prevedere, prevenire, soccorrere le popolazioni fino al superamento dell'emergenza** che viene così definito: “il superamento dell'emergenza consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie ed indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita”.

13. Lo stato di emergenza è deliberato dal Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio, o Ministro delegato, che ne determina la durata e l'estensione territoriale.

Le disposizioni finalizzate a fronteggiare le situazioni calamitose sono oggetto di specifiche ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri o Ministro delegato.

Per gli interventi all'estero degli ultimi anni, il Presidente del Consiglio, “acquisita l'intesa del Ministero degli affari esteri”, ha emanato le ordinanze n. 3291 del 27.5.03 per il sisma in Algeria; n. 3336 del 29.1.04 per il terremoto Iran; n. 3367 del 29.7.04 per gli incendi in Portogallo; n. 3374 del 10.9.04 per l'attacco terroristico in Ossezia; n. 3389 del 26.12.04 e n. 3392 dell' 8.1.05 per l'emergenza tsunami nel Sud-Est asiatico; n. 3451 del 27.7.05 per la febbre Marbug in Angola; n. 3468 del 13.10.05 per il Sud Sudan; n. 3470 del 14.10.05 per il terremoto in Pakistan; n. 3572 del 7.3.07 per le alluvioni in Mozambico; n. 3679 del 5.5.08 per il sisma in Cina.

14. Tutte queste **ordinanze, che autorizzano il Dipartimento della Protezione civile ad acquisire un ruolo primario nella risposta alle emergenze all'estero**, presentano caratteristiche di assoluta novità. Senza un approfondito dibattito parlamentare, viene affidato al DPC un compito all'estero per legge affidato ad altro organo dello Stato. A Beslan (Ossezia), tanto per citare uno dei primi esempi, già dopo pochi giorni erano stati “rimossi gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita”, non rientrando il trauma di bambini e adulti nelle competenze del DPC. L'introduzione nell'ordinanza dell'estensione alle “attività umanitarie e di assistenza alla popolazione” era in realtà finalizzata al **velato ampliamento dello spazio di intervento del DPC**: dalla prima emergenza (vera competenza della PC) alle attività umanitarie e di ricostruzione, come in realtà è poi successo dallo Sri Lanka (2005) in poi. Attività tipiche di altre organizzazioni ed assegnate dalle leggi alla competenza di altra istituzione dello Stato, che invece sono state relegate ad un ruolo gregario. E per di più, attività realizzate anche con fondi derivanti da atti di liberalità e donazioni come se il

DPC fosse una *Charity* e non un ente dello Stato con precisi e definiti compiti istituzionali finanziati direttamente dall'erario pubblico con le tasse dei cittadini. Nel caso dello Sri Lanka, il **principio di sussidiarietà** inserito in modo chiaro nella Costituzione è stato ignorato, espandendo lo spazio dell'intervento pubblico anche nel campo delle raccolte dei contributi per la solidarietà ed entrando così in competizione con le organizzazioni non governative che tale spazio occupano in tutti i paesi occidentali. Non si mette qui in discussione la validità degli interventi realizzati (molti dei quali anche da Ong), che sono stati monitorati e valutati positivamente; si intende solo evidenziare la problematicità e l'incoerenza delle scelte italiane.

15. È l'ordinanza n. 3389 del 26.12.04 (Tsunami) a **formalizzare per la prima volta un deciso e reale passaggio di competenze dal Ministero degli affari esteri (DGCS) alla Presidenza del consiglio/DPC nelle calamità**. Infatti, l'art. 11 della legge 49/87 che prevede che la DGCS realizzi interventi nelle calamità naturali "d'intesa con il Ministero per il coordinamento della Protezione civile" e "con oneri a carico della DGCS" viene di fatto capovolto con l'affidamento al DPC di "tutte le iniziative e gli interventi utili a consentire di operare nel contesto calamitoso" utilizzando il Fondo di protezione civile. Il Ministero degli affari esteri, di cui si è semplicemente "acquisita l'intesa" passa quindi, con una semplice ordinanza, in secondo piano.

16. Eppure, nel **decreto legge 31 maggio 2005 n. 90** viene definito in modo alquanto preciso il rapporto del DPC con il MAE/DGCS. Il comma 2 dell'art. 4 recita infatti: "**Ferme le competenze in materia di cooperazione del Ministero degli affari esteri**, l'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e l'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si applicano anche agli interventi all'estero del Dipartimento della protezione civile, per quanto di competenza **in coordinamento con il Ministero degli affari esteri**. Per gli interventi di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 26 febbraio 1987, n. 49, possono essere adottate anche le ordinanze di cui all'articolo 5, comma 3, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, **su richiesta della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo** "

17. Successivamente, **il 30 dicembre 2009, nel decreto legge n. 195** ("Cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenza nel territorio della regione Abruzzo e **altre disposizioni** relative alla Presidenza del consiglio dei ministri ed alla Protezione civile"), viene inserito l'art 15 che, al comma 1, stabilisce: "Fino al 31 dicembre 2010 è preposto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un **Sottosegretario di Stato incaricato del coordinamento degli interventi di prevenzione in ambito euro-**

peo ed internazionale rispetto ad eventi di interesse di protezione civile, con l'applicazione delle previsioni normative di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 90 del 2008, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 72, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai fini del mantenimento dell'incarico di Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

18. Un ruolo primario del Sottosegretario/Capo Dipartimento e del DPC nell'ambito internazionale viene esplicitato ancora nella recente **ordinanza n. 9842 del 19.01.2010** (Emergenza Haiti) che stabilisce che "il Sottosegretario di stato, di cui all'art. 15 comma 1 del DL 30.12.2009, **è incaricato del coordinamento delle attività adottate dalle amministrazioni ed enti statali** in sostegno della popolazione colpita dagli eventi sismici del 12 gennaio 2010" ... "anche in raccordo con organismi internazionali".

19. **In realtà, il DPC sta da tempo cercando di ampliare all'estero le proprie competenze**, considerandosi non solo idoneo a "soccorrere le popolazioni fino al superamento dell'emergenza" con le "iniziative necessarie ed indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita" (legge 255/92), ma anche idoneo ad **operare in veri e propri progetti umanitari e di ricostruzione, ben al di là del proprio mandato istituzionale**. Si tratta di un'aspirazione legittima. Ognuno può proporre modifiche legislative, aprendo un dibattito sulle emergenze umanitarie internazionali che molto coinvolgono i cittadini italiani e la loro generosità. C'è da un lato la critica all'operato della DGCS (che è, in realtà, critica a chi ha fatto e continua a fare di tutto, anche all'interno dell'Amministrazione, per impedire che la DGCS funzioni); c'è dall'altro l'ambizione di poter rappresentare e coordinare, come "pluralità" della Protezione civile, le istituzioni e le organizzazioni di volontariato, anche al di fuori del proprio ambito di intervento istituzionale; c'è forse anche la sfiducia nei partiti politici che da anni discutono di riforma complessiva della cooperazione allo sviluppo (compresa l'emergenza), senza mai riuscire a produrre nemmeno quei pochi articoli di legge necessari nel contesto attuale a farla funzionare pienamente; c'è la sottolineatura delle gravi carenze nell'affrontare le emergenze internazionali e l'incapacità del "sistema Italia" di fronteggiarle con la massima efficacia senza disperdersi in mille sterili protagonismi; c'è l'aspirazione del DPC, legittima anche se opinabile, a divenire un soggetto istituzionale che operi sia in Italia che all'estero, non solo per "prevedere, prevenire, soccorrere e rimuovere gli ostacoli", ma anche per ricostruire, curare, tutelare le persone più vulnerabili, lottare contro le epidemie, educare, creare le condizioni per lo sviluppo: **aspirazione cioè ad assumere anche le funzioni di quell'«Agenzia» per gli interventi umanitari e di cooperazione** di cui si è molto discusso, ma purtroppo solo discusso, nelle scor-

se legislature (mentre oggi, sul tema, il silenzio parlamentare è assoluto).

20. Se l'aspirazione rimane legittima, se i problemi posti sono veri, il metodo seguito non pare, dal punto di vista della trasparenza istituzionale, quello più corretto. Si tratta infatti del **metodo del "fatto compiuto", a piccoli passi, ordinanza dopo ordinanza**, con commi decisivi inseriti in modo quasi celato, con proroghe o ampliamenti dell'eccezionalità anche dove non indispensabile, con innovazioni discutibili e mai discusse. È un metodo che si contrappone talvolta alla stessa volontà del Parlamento che già in sede di approvazione del decreto 165 del 10 luglio 2003, recante "Interventi urgenti a favore della popolazione irachena", si era espresso chiaramente rifiutando il subdolo l'inserimento dell'art. 5 che intendeva introdurre che in qualsiasi caso di calamità naturale o evento di particolare gravità all'estero (ovunque, non solo in Iraq), il Presidente del Consiglio "dispone con proprio decreto che il Capo del Dipartimento della protezione civile ... provveda, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, ad approntare le necessarie operazioni di soccorso delle popolazioni colpite dall'emergenza". Inserimento che avrebbe annullato o stravolto, di fatto, la vigente legge 49/87 sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo che attendeva da tempo di essere rafforzata e riformata con attenzione. Il Parlamento, in quell'occasione, ha deciso diversamente. Può non piacere: ma un'istituzione dello Stato non può non tenerne conto. Ogni legittima aspirazione del DPC in ambiti non propri come quello della cooperazione con paesi terzi (perché di questo si tratta), per tradursi in realtà, deve **passare al vaglio del Parlamento e deve essere legittimata da nuove leggi** che modifichino - dopo attente valutazioni di politica interna ed estera - le attuali previsioni e le attuali competenze. La provenienza, la specifica formazione e le capacità di alcuni tra i massimi dirigenti del DPC (che deve continuare ad essere valorizzata), insieme al vanto per i positivi passati trascorsi nella cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo, non possono essere automaticamente considerati patrimonio acquisito e stabile del DPC e delle sue strutture, centrali e periferiche, che possiedono ben altra e differente formazione e preparazione.

L'UTILITÀ DELL' INTERVENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE NEL SOCCORSO ALL'ESTERO E I SUOI LIMITI

21. La specificità, la preparazione e la struttura coordinata ed efficiente della Protezione civile italiana rimane comunque preziosa anche nei contesti internazionali dove le **calamità naturali (terremoti e inondazioni in particolare) richiedono capacità, rapidità e modalità di intervento che solo il DPC e le sue strutture riescono oggi a garantire**. Il Dipartimento possiede infatti capacità, strumenti e mezzi adeguati, di cui può disporre con grande rapidità sia in proprio sia attraverso la rete dei soggetti istituzionali pubblici e

privati ad esso collegati (dalle forze armate, ai vigili del fuoco, alle regioni ed enti locali con le proprie strutture e capacità di risposta specifiche, alla croce rossa, alle organizzazioni specializzate del volontariato ecc). Lo può anche grazie ad efficaci normative "in deroga" negate alle altre pubbliche istituzioni compresa la DGCS che di emergenze all'estero dovrebbe occuparsi per legge. Si tratta di una capacità di risposta immediata, di carattere prevalentemente tecnico e di breve durata. Risposta che spesso non è unica, ma si inserisce, per la sua parte specifica, in una decisione e un programma più ampi di 'cooperazione', i cui contenuti e la cui durata complessiva competono alle scelte e decisioni politiche del Ministro degli affari esteri, anche in coordinamento con gli impegni e le decisioni delle istituzioni internazionali preposte e degli altri Paesi. Tra i compiti del DPC, ci limitiamo qui all'azione di "soccorso fino al superamento dell'emergenza", senza toccare il campo della previsione e della prevenzione che esulano dalla presente analisi, ma sui quali la PC può senza dubbio essere coinvolta.

22. La tipologia della risposta della PC nelle calamità naturali **non richiede, di norma, conoscenza approfondita del contesto locale**, della popolazione e della cultura locali, ma solo conoscenza del tipo di catastrofe e capacità di intervento organizzato per affrontarla e limitare i danni. Per questo l'azione della Protezione civile, se fondamentale nella prima fase dell'urgenza, non può durare nel tempo: deve **limitarsi alla fase più acuta che le compete e per cui è preparata**, per lasciare presto lo spazio, meglio se con un affiancamento fin dalle prime ore, ad altre istituzioni ed organizzazioni che conoscono il contesto e ne sanno affrontare le dinamiche umanitarie e sociali e capaci di radicarsi nel territorio per la ripresa della normalità della vita e per la ricostruzione e lo sviluppo.

23. Nelle **emergenze causate da guerre o conflitti interni è invece indispensabile avere una buona conoscenza della realtà locale**, delle dinamiche politiche e sociali, delle differenze etniche e religiose, delle cause del conflitto, del contesto nazionale e regionale ed adottare regole di comportamento che tengano conto della realtà sociale e politica e delle dinamiche locali, dei rischi, della sicurezza ecc. In questi casi occorre una **specificità preparazione e specifiche metodologie di intervento che solo organizzazioni umanitarie sperimentate e riconosciute tali a livello internazionale sono in grado di garantire**. Si tratta di organizzazioni che seguono i principi fondamentali di umanità, indipendenza, imparzialità, neutralità, valorizzazione delle potenzialità locali, rifiuto di ogni strumentalizzazione che possono garantire il successo degli interventi. È possibile anche nei contesti di conflitto, qualora necessario, prevedere momenti di collaborazione tra organizzazioni umanitarie e Protezione civile, ma sempre limitatamente alla propria specificità e capacità e **su richiesta delle organizzazioni umanitarie**

(in particolare quelle del sistema ONU) presenti in quei contesti. In tal senso è essenziale richiamare le linee guida adottate a livello internazionale relativamente all'utilizzo della Protezione civile per la risposta alle crisi umanitarie¹, che ribadiscono fermamente il rapporto sussidiario di quest'ultima, di specifico sostegno, rispetto agli attori umanitari (Agenzie ONU, Comitato Internazionale Croce Rossa, Ong). Tali linee guida sono state riconosciute dall'Italia e riaffermate in occasione dell'adozione del Consenso Europeo sull'Aiuto Umanitario².

24. Il buon governo della cosa pubblica richiede che ogni parte agisca nel proprio ambito di intervento, con la propria specificità, preparazione e capacità, individuando le integrazioni e i coordinamenti utili a garantire l'efficacia degli interventi. L'esempio di Haiti non è il primo ma è illuminante: l'ordinanza del Presidente del Consiglio che conferisce il coordinamento degli interventi di tutte le istituzioni pubbliche al Sottosegretario ed al DPC ha di fatto annullato il ruolo del Ministero degli affari esteri, stravolgendo la legge esistente e sconvolgendo il sistema di relazioni internazionali che si basa su equilibri che vanno rispettati. Le confusioni, le sovrapposizioni o, peggio ancora, le contrapposizioni provocano, inevitabilmente, rallentamenti e danni gravi, che devono invece essere evitati. Nel caso delle pubbliche istituzioni, tali contrapposizioni evidenziano un problema politico che va rimesso quanto prima sui giusti binari per garantire trasparenza e massima efficacia e per evitare spettacoli umilianti – dall'emergenza tsunami a questa di Haiti – di concitate corse istituzionali, compresa la Difesa, per garantirsi presunti utili spazi di intervento. Corse che vedono talvolta, in verità, anche comportamenti fuori luogo di istituzioni e organizzazioni private.

LE POSSIBILI SINERGIE TRA I DUE ATTORI ISTITUZIONALI E TRA QUESTI E LE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

25. Ci soffermiamo in particolare su tre soggetti italiani che possono proporre e produrre sinergie efficaci in caso di gravi emergenze a livello internazionale: **la DGCS, il DPC, le ONG**. L'esperienza delle Ong umanitarie e di sviluppo porta a richiedere che sia favorita la **massima integrazione** tra le attività dei soggetti governativi e non governativi che, per mandato istituzionale o per vocazione solidaristica e specializzazione, intervengono nei paesi terzi e le capacità di intervento del DPC. Anche chi ha responsabilità politiche non può non auspicare e promuovere il massimo coordinamento e la migliore collaborazione, nella reciproca valorizzazione, al fine di un'efficace azione del "sistema Italia", specie in situazioni di crisi complesse all'estero.

¹ OCHA-IASC "Oslo" Guidelines; MCDA Guidelines

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:IT:PDF>

26. Una precisazione sulla peculiarità dei soggetti va esplicitata prima di approfondire il tema della collaborazione e delle sinergie. Nelle emergenze, un'organizzazione umanitaria deve rispondere unicamente – va ribadito – ai **principi di umanità, solidarietà, indipendenza, neutralità e imparzialità**, senza alcun tipo di condizionamento in merito e valorizzando le potenzialità locali. Non è così, né può esserlo per qualsiasi istituzione dello Stato, che dipende da decisioni e valutazioni che non sono mai unicamente umanitarie: per esse, intervenire o meno in un paese terzo è sempre una decisione politica. Essa viene assunta tenendo conto del bisogno umanitario ma anche di valutazioni e di interessi che spesso nulla hanno a che vedere con l'emergenza ed i bisogni delle popolazioni. Pur potendo operare congiuntamente in un'area colpita da calamità, **le Ong rimangono comunque soggettività indipendenti e autonome, diverse quindi rispetto alla DGCS e al DPC** che restano sempre, in quanto istituzioni dello Stato, soggette alle decisioni e scelte politiche del momento. Può quindi verificarsi il caso in cui le decisioni politiche assunte entrino in contraddizione con i principi e le scelte delle Ong, non permettendo quindi alcuna forma di collaborazione. Si tratta comunque di un'ipotesi che non trova normalmente spazio nel caso delle catastrofi naturali.

27. Un'ipotesi di coordinamento efficace deve tenere conto delle competenze istituzionali e delle specificità e "know how" di ciascun soggetto. Le competenze istituzionali sono chiaramente definite dalla legge 49 del 1987. Spetta al **Ministero degli affari esteri** prendere la decisione politica di intervenire e "promuovere e coordinare" gli interventi. Ma, davanti ad una catastrofe quale un terremoto o un'alluvione, solo **il DPC ha oggi gli strumenti e le capacità operative** per soccorrere le popolazioni nel giro di poche ore, con mezzi e personale idonei e procedure amministrative speciali. È importante quindi che trovi piena applicazione l'art. 11 della legge 49/87 che prevede il coinvolgimento del DPC, indispensabile per l'immediato avvio dell'intervento italiano con i mezzi e strumenti adeguati. Su richiesta del Ministro degli esteri, sarà un'ordinanza del Presidente del Consiglio, che definirà modalità e durata dell'intervento. Data la natura, il mandato istituzionale, la specificità e le capacità del DPC, **la sua azione dovrà essere limitata al primo momento dell'emergenza, per lasciare la continuità dell'intervento umanitario e la ricostruzione alla DGCS, alle Ong umanitarie e di sviluppo e agli altri soggetti della cooperazione**.

28. L'esempio di Bam, città distrutta dal terremoto in Iran nel dicembre 2004, è istruttivo. Il DPC ha realizzato un intervento sanitario, con ingente impegno di risorse, trasportando e lasciando un ospedale da campo attrezzato, senza prevedere alcuna continuità italiana alla fine del mese di intervento. Ovviamente, i bisogni della popolazione di Bam non erano finiti dopo il primo mese. Sarebbe stato opportuno, fin da subito,

un coordinamento con la DGCS e le Ong interessate per promuovere un intervento che comprendesse fin dall'inizio, la compartecipazione dei tre soggetti.

Sarebbe stato utile e opportuno anche nel caso dell'intervento nello Sri Lanka dopo lo tsunami. Dopo alcune sbavature istituzionali, il Ministro degli esteri ha cercato di precisare con fermezza quanto già le leggi stabiliscono: che a lui spetta la competenza sulla decisione politica, sulla promozione e sul coordinamento delle iniziative, alle quali possono partecipare vari soggetti, istituzionali e non, anche in autonomia gestionale. In realtà c'è stato di tutto fuorché l'intesa e l'efficace coordinamento. Ancora una volta hanno trionfato le 'convergenze parallele': una convergenza di obiettivi, ma percorsi diversi e distinti, paralleli.

Per il terremoto di Haiti, infine, l'ordinanza n. 9842 del 19.1.2010 ha interrotto, a sette giorni dal sisma e per circa una settimana (tempo prezioso per le vittime in attesa di aiuto) quanto era stato avviato dalla DGCS, anche in coordinamento con le Ong. È stato l'effetto della categorica assegnazione del coordinamento al DPC che, ancora una volta si è così sostituito in toto all'iniziativa del Ministero degli esteri, il cui ruolo è diventato non solo marginale ma nullo.

Non intendiamo assolutamente entrare nel merito degli interventi, della loro qualità e diffusione sul territorio: vogliamo solo evidenziare le incongruenze e incoerenze che, in un ambito di intervento così delicato e problematico, diventano ancora più gravi e insopportabili.

29. Anche l'Unione europea si sta avviando verso forme di coordinamento che vedano soggetti istituzionali e non, pubblici e privati, ognuno con la propria

specificità, intervenire per rispondere alle emergenze sia sul territorio dell'Unione che all'estero. ECHO e le Relazioni Esterne (anche tramite le *Rapid Reaction Facilities*) ci stanno seriamente lavorando. Le Protezioni civili europee, e quella italiana in particolare, potranno assumere un ruolo di primo piano specie di fronte alle catastrofi naturali. Diventa quindi importante che, pur nell'attesa di una revisione della legislazione italiana sulla cooperazione internazionale allo sviluppo, si possano prevedere e formalizzare, valorizzandole, **le sinergie possibili tra la DGCS, il DPC e le ONG per la risposta alle emergenze**, rispettando le specificità e i mandati istituzionali di ciascuno. Un tavolo di confronto e di proposta tra questi tre soggetti dovrebbe essere quanto prima realizzato, anche al fine di presentare al Governo e al Parlamento una **proposta condivisa, efficace e di qualità**.

30. Non intendiamo proporre conclusioni. Sono, in realtà, facilmente deducibili dai paragrafi precedenti. INTERSOS ha inteso – fuori da ogni polemica e riconoscendo i meriti di ogni attore istituzionale – sottolineare alcuni tra i più importanti punti problematici e proporre una migliore conoscenza e un approfondimento dei temi relativi alle emergenze umanitarie internazionali e agli impegni istituzionali che esse sollecitano al nostro paese. **Qualcosa nel cammino fatto finora, a nostro avviso, va rivisto**. Questo documento intende invitare a farlo, quanto prima.

INTERMOS, Documento diffuso il 2 febbraio 2010

IMMIGRAZIONE E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE. CONOSCERE E COGLIERE LE OPPORTUNITÀ

Settembre 2009

«AIUTARLI A CASA LORO»?

IL DIFFICILE CONNUBIO TRA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E POLITICHE MIGRATORIE

Analisi di INTERSOS, nell'ambito degli approfondimenti tematici di LINK 2007

Premessa

Il tema delle politiche migratorie del nostro paese è tornato al centro del dibattito politico. Il decreto sicurezza, il reato di clandestinità, gli accordi con la Libia e i respingimenti in mare con i dubbi suscitati sul rispetto delle norme internazionali e dei diritti umani, hanno messo in evidenza una svolta politica da parte governativa.

Anche a seguito dell'acceso confronto sulle misure adottate, alimentato in particolare da esponenti del mondo ecclesiastico e della società civile oltre che del mondo politico e di alcune Agenzie internazionali, diversi esponenti del Governo hanno proposto di incrementare gli aiuti e la cooperazione allo sviluppo nei paesi di provenienza degli immigrati al fine di ridurre i flussi migratori *«aiutandoli direttamente a casa loro»*, *«aprendo i nostri cuori dato che non possiamo aprire le nostre case»*.

Si tratta di una proposta che, tolte alcune connotazioni di strumentalizzazione politica e di velata xenofobia che talvolta l'accompagnano, corrisponde al basilare principio che ogni persona dovrebbe avere la possibilità di vivere e prosperare a casa propria, senza essere costretta a cercare altrove la garanzia della sopravvivenza propria e della propria famiglia. Ma si tratta di una proposta efficace? E a quali condizioni?¹ L'analisi che segue, basata su dati certi e verificabili, mira proprio a valutare se sia possibile armonizzare le politiche di immigrazione e di cooperazione allo sviluppo al fine del contenimento dei flussi migratori, cosa ciò possa significare nella realtà e quale tipo di impegno possa richiedere.

I risultati sono particolarmente interessanti in quanto evidenziano come la riduzione dei flussi verso l'Italia possa dipendere nel breve periodo solo in modo molto limitato dall'incremento degli aiuti e della cooperazione con i paesi di provenienza. Dall'analisi quantitativa traspare infatti che i paesi di origine della gran parte degli immigrati difficilmente possono qualificarsi per

significativi interventi di aiuto in quanto solo in minima parte corrispondono ai criteri e priorità della cooperazione allo sviluppo. Romania, Albania, Marocco, Cina, Ucraina, Filippine, Tunisia, per citare alcune delle principali provenienze, non sono infatti tra i paesi più bisognosi. Meno del 2% degli immigrati presenti in Italia provengono dai paesi caratterizzati da condizioni di grave e diffusa povertà (sotto 1.500 \$ annui pro capite). Paradossalmente, la politica degli aiuti finalizzata a far uscire dalla povertà i paesi più poveri potrebbe favorire nel breve periodo un incremento e non un decremento dei flussi migratori. Infatti ciò che scaturisce dall'analisi è che i paesi a maggiore emigrazione sono quelli con un reddito pro capite mediamente pari a 5.225 US\$ annui, che occupano quindi la fascia media nella povertà mondiale. Salvo casi di persecuzione o guerra, infatti, normalmente i più poveri non "possono permettersi" di emigrare. Emigra chi può permetterselo, in termini economici ma anche di maggiori conoscenze, istruzione, salute, capacità di iniziativa, intraprendenza. Non esiste dunque alcuna correlazione tra aiuti allo sviluppo e migrazioni? Eccome se esiste! Ma va però presa sul serio. Il problema è duplice: da un lato, gli aiuti non produrranno in merito alcun effetto positivo se continueranno ad essere 'elemosine', pur significative, come sono in realtà gli attuali stanziamenti italiani per la cooperazione allo sviluppo; dall'altro, occorre affrontare questo tema con una visione politica e strategica di lunga durata, in modo coordinato a livello europeo e internazionale, con programmi di aiuto e coerenti politiche economiche e commerciali di sostegno per creare realmente crescita e sviluppo nelle aree più povere. L'emigrazione si ridurrà solo con un livello di vita, economico, sociale e culturale che soddisfi adeguatamente, "a casa loro", i bisogni e le aspirazioni familiari, solo con un livello di reddito che possa garantire una vita dignitosa per sé e la propria famiglia. Semplificando: solo se il proprio lavoro sarà remunerato adeguatamente (*almeno quanto l'immigrato riesce a capitalizzare nel paese di accoglimento*) e se potrà essere garantito un futuro decoroso per i propri figli, la spinta all'emigrazione si affievolirà e inizierà al contempo quella inversa del

¹ Una prima riflessione sul tema era stata fatta dall'autore nel 1989. v. *Migrazioni e cooperazione allo sviluppo* in: AA.VV., *Emigrazioni e immigrazioni: nuove solidarietà*, a cura di Franco Pittau e Nino Sergi, Ed. Lavoro/Isco, Roma, 1989, pagg. 151-172.

ritorno a casa. E non basterà che il reddito pro capite medio aumenti, ma sarà necessario che tale aumento medio sia diffuso e generalizzato e non permetta il perdurare di significative sacche di miseria nel paese. Per riuscire in questa impresa – ribadiamo – non basterà certo l'attuale limitato impegno italiano per la cooperazione allo sviluppo (0,14% del PIL: il minimo storico in trent'anni di cooperazione, anche considerando la scorretta aggiunta di altri 0,02 punti di remissione di debiti manifestamente inesigibili) o la pur valida attivazione della “*detax*” finalizzata a limitate azioni di solidarietà. Senza quadruplicare da subito le risorse – onorando gli impegni assunti e più volte confermati – e senza una forte assunzione di responsabilità, di tutti, coerente e coordinata internazionalmente, senza cioè una visione politica di grande respiro e lungimirante, le intenzioni rimarranno parole, parole di propaganda politica, che non risolveranno nulla ma vedranno crescere il problema. Fino a non riuscire più a governarlo. È possibile passare da un marginale 0,14% del PIL allo 0,56% come programmato in sede europea e internazionale? Probabilmente no, perché manca la volontà politica e le pri-

orità sono tutte sui problemi interni. Ma allora perché continuare ad illudersi e ad illudere la pubblica opinione con affermazioni semplicistiche e ingannevoli?

Quanto scaturisce dall'analisi è che, seppure determinate azioni di cooperazione allo sviluppo, appositamente studiate, possono in alcuni casi avere un positivo impatto sui flussi migratori (ad es. su precisi e limitati programmi di ritorno), per rendere davvero efficaci le politiche di aiuto, anche al fine di “*aiutarli a vivere e crescere a casa loro*”, la via maestra – l'unica vera ed efficace – è quella di mettere la cooperazione allo sviluppo al centro delle politiche internazionali e dei rapporti tra paesi ricchi e paesi poveri, dandole dignità, dotandola di risorse e strutture operative adeguate e indirizzandola con visioni politiche globali e di ampio respiro. Una svolta politica a 180 gradi, ma necessaria.

Nelle **considerazioni finali** si ritornerà su questi temi presentando alcune proposte che consideriamo prioritarie e indilazionabili, ma realizzabili solo se la politica riuscirà a prendere coscienza della necessità di questa svolta e ne manifesterà chiaramente la volontà, accompagnandola dalla determinatezza nel tradurla in atti concreti.

1. IMMIGRAZIONE E POVERTÀ – UNO SGUARDO SULL'ITALIA

Questo primo paragrafo identifica i principali trend legati alle presenze in Italia di cittadini stranieri al fine di verificare se esse siano dovute primariamente alle condizioni di arretratezza economica dei paesi di provenienza, o se viceversa siano altri i fattori decisivi nel determinare i flussi migratori.

La tabella che segue prende in considerazione le **20**

comunità di immigrati più numerose in Italia

(le 3 dei paesi UE, evidenziate in corsivo, non entrano nell'analisi) e verifica se vi sia corrispondenza tra il numero delle presenze ed una serie di indicatori specifici dei paesi di provenienza (indice dello sviluppo umano, indice degli Stati falliti e reddito annuo pro capite).

Tabella 1. Presenze in Italia e grado di povertà/difficoltà nel paese di provenienza

Paesi di provenienza	Presenze in Italia	FSI	HDI	PIL pro capite \$
<i>(Romania)</i>	625.278	61	82	12.200
Albania	401.949	70	80	6.000
Marocco	365.908	77	64	4.000
Cina	156.519	84	76	6.000
Ucraina	132.718	69	78	6.900
Filippine	105.675	85	74	3.300
Tunisia	93.601	67	76	7.900
<i>(Polonia)</i>	90.218	49	87	17.300
Macedonia	78.090	74	80	9.000
India	77.432	77	60	2.800
Ecuador	73.235	81	80	7.500
Perù	70.755	77	78	8.400
Egitto	69.572	89	71	5.400
Moldova	68.591	85	71	2.500
Serbia + Montenegro	68.542	79	82	10.900
Senegal	62.620	74	50	1.600
Sri Lanka	61.064	96	74	4.300
Bangladesh	55.242	98	52	1.500
Pakistan	49.344	104	56	2.600
Nigeria	40.641	99	49	2.300
<i>(Germania)</i>	40.163	36	94	34.800
Ghana	38.400	66	53	1.500
Brasile	37.848	69	80	10.100

Fonti: Caritas-Migrantes: Immigrazione Dossier Statistico 2008 (presenze), Foreign Policy (FSI), UNDP (HDI), CIA World Factbook (PIL)

La prima corrispondenza analizzata è quella tra presenze e Indice degli Stati Falliti (FSI). Si tratta di un indice che evidenzia le condizioni di difficoltà socio-politica di un determinato paese, al fine di verificare se e quanto le migrazioni siano legate a problematiche politiche nei paesi di origine². Se così fosse a paesi con un maggiore FSI dovrebbero corrispondere più elevate presenze di immigrati.

La seconda correlazione è quella tra presenze in Italia e Indice dello Sviluppo Umano (HDI), una misura aggiornata annualmente dall'ONU che tende a valutare le condizioni complessive di sviluppo di un determinato paese. Ad un più alto HDI corrisponde un più elevato livello di sviluppo umano³. Se le migrazioni verso il nostro paese fossero determinate principalmente da condizioni di sottosviluppo nei paesi di origine, la correlazione tra presenze ed un minore HDI dovrebbe risultare dai dati.

È stata infine presa in considerazione **la correlazione tra presenze in Italia e Reddito annuo pro/capite** (espresso in dollari) al fine di verificare la conferma delle indicazioni evidenziate dalle due precedenti misurazioni.

Come risulta evidente, **i paesi con le più ampie comunità immigrate in Italia sono solo marginalmente quelli caratterizzati da condizioni di grave povertà, arretratezza economica o difficoltà politico-istituzionali** (di cui sono stati evidenziati, nella tabella, i primi cinque). Altri fattori come la prossimità o gli accordi privilegiati (ad esempio la libera circolazione prevista da Schengen) sembrano avere un impatto ben più decisivo sulle presenze. Questa prima evidenza è confermata dai risultati delle tre correlazioni statistiche proposte, che evidenziano l'assenza di un rapporto determinante tra ampiezza della comunità di immigrati e gravità delle condizioni nel paese di origine⁴:

Correlazione FSI/Presenze	Correlazione HDI/Presenze	Correlazione PIL p.c./Presenze
- 0,19	0,19	0,02

Questo risultato, è ulteriormente confermato dal fatto che il reddito annuo pro-capite nei primi venti paesi di emigrazione verso l'Italia risulta essere mediamente di 5.225 \$⁵. Si tratta di paesi in via di sviluppo con un

livello di reddito pro capite medio ben al di fuori dalla fascia dei paesi più poveri.

I precedenti risultati vengono confermati da questa seconda tabella che prende in considerazione i **20 paesi con il minore Indice di Sviluppo Umano** e ne verifica la consistenza immigratoria in Italia⁶. Per permettere un più ampio confronto, si riporta anche l'indicazione del PIL procapite (in dollari) e l'Indice degli Stati Falliti (FSI)

Tabella 2 Paesi più poveri e numero di presenze in Italia.

Paesi	HDI	Presenze in Italia	PIL pro capite \$	FSI
Sierra Leone	32	1.159	700	92
Repubblica Centrafricana	35	300	700	105
Repubblica D. del Congo	36	3.169	300	108
Liberia	36	1.876	500	91
Mozambico	36	300	900	80
Niger	37	952	700	96
Burkina Faso	37	8.960	1.200	91
Burundi	38	300	400	95
Guinea Bissau	38	300	600	94
Ciad	38	300	1.600	112
Etiopia	38	7.331	800	98
Mali	39	832	1.200	78
Guinea	42	2.268	1.100	104
Malawi	43	300	800	93
Costa d'Avorio	43	17.132	1.700	102
Ruanda	44	300	900	89
Eritrea	45	11.386	700	90
Zambia	45	300	1.500	84
Benin	47	2.129	1.500	75
Gambia	47	748	1.300	79

Fonti: UNDP (HDI), Caritas-Migrantes Dossier Statistico Immigrazione 2008 (presenze), Foreign Policy (FSI), CIA World Factbook (PIL)

Anche il dato qui presentato evidenzia come solo **una minima parte degli immigrati presenti in Italia provengono dai venti paesi maggiormente caratterizzati da condizioni di estrema povertà: 60.642, tra l'1,5 e il 2% del totale degli immigrati** (tenendo conto anche dei degli irregolari).

Paradossalmente, l'incremento del PIL pro capite in questi paesi potrebbe favorire in un primo tempo una maggiore emigrazione, se si considera che le più numerose comunità presenti in Italia provengono da paesi con un PIL annuo procapite di più di 5.000 \$.

⁶ È importante specificare che il rapporto Caritas esclude tutte le comunità immigrate con meno di 600 presenze in Italia. Per comodità di analisi queste ultime sono state qui considerate pari a 300. Inoltre per alcuni paesi come la Somalia o l'Afghanistan non sono calcolati gli HDI da parte dell'ONU. Tuttavia la loro esclusione dalla tabella determina una insignificante variazione massima di 1-2 punti percentuali.

I dati quantitativi evidenziano cioè una realtà piuttosto banale, ovvero che per potersi ‘permettere’ di emigrare le persone necessitano sia dell’accesso alle conoscenze che spingono a tale scelta confrontando le condizioni di vita, sia delle informazioni che gli consentano di capire come muoversi e dove, sia di una base economica minimale per sostenere le spese di viaggio. I più poveri difficilmente possono ‘permettersi di emigrare’.

Dopo aver verificato i risultati complessivi sui migranti presenti in Italia viene ora proposto uno *specifico approfondimento centrato sui paesi dell’Africa*.

Tabella n. 3 Paesi africani più poveri e numero di presenze in Italia

Paesi	Presenze in Italia	HDI	FSI	PIL pro capite \$
Marocco	365.908	64	77	4.000
Tunisia	93.601	76	67	7.900
Egitto	69.572	71	89	5.400
Senegal	62.620	50	74	1.600
Nigeria	40.641	49	99	2.300
Ghana	38.400	53	66	1.500
Algeria	22.672	74	80	7.000
Costa d’Avorio	17.132	43	102	1.700
Eritrea	11.368	44	90	700
Mauritius	9.246	80	44	12.100

Burkina Faso	8.960	37	91	1.200
Etiopia	7.331	38	98	800
Camerun	6.940	51	95	2.300
Somalia	6.237	28	114	600
Capo Verde	4.482	70	78	3.800
Congo	3.370	61	93	4.000
Togo	3.214	47	87	900
Repubblica D. Congo	3.169	36	91	300
Guinea	2.268	42	104	1.100
Benin	2.129	45	75	1.500

Fonti: Caritas-Migrantes Dossier Statistico Immigrazione 2008 (presenze), Foreign Policy (FSI), UNDP (HDI), CIA World Factbook (PIL)

Correlazione FSI/Presenze	Correlazione HDI/Presenze	Correlazione PIL p.c./Presenze
- 0,22	0,31	0,18

Come risulta evidente dai dati della tabella e dalle correlazioni, anche considerando esclusivamente il continente africano la connessione causale tra povertà e migrazioni risulta essere solo parzialmente esplicativa. È inoltre interessante notare come i tre paesi africani di maggiore migrazione verso l’Italia siano Egitto, Tunisia ed Marocco, il che sottolinea ancora una volta il ruolo cruciale svolto dalle condizioni di prossimità nel determinare i flussi di immigrati.

2. IMMIGRAZIONE E POVERTÀ – UNO SGUARDO SUL MONDO

Una volta identificati i trend relativi allo specifico caso italiano, occorre verificare se essi siano peculiari al nostro paese o se trovino una corrispondenza nei trend migratori mondiali.

La tabella riproduce l’analisi esposta per l’Italia estendendola però ai trend mondiali. Per questa ragione al dato sulle presenze è stato sostituito **‘il tasso netto atteso di emigrazione’** con cui si rappresenta la differenza tra il numero degli emigranti e il numero degli immigranti da/verso un determinato paese nel periodo 2005-2010 per ogni 1000 persone. Diversamente dal dato utilizzato in precedenza, ci si trova in questo caso in presenza di stime effettuate dall’ONU (World Population Report) sulla popolazione mondiale.

Tabella n. 4 Tasso di emigrazione e livello di povertà/difficoltà

Paese	Netto Emigrati ogni 1000 persone	HDI	FSI
Georgia	11.05	76	91
Zimbabwe	11.01	41	114
Moldova	9.04	71	85
El Salvador	9.01	74	77
Giamica	7.04	77	68

Nicaragua	7.01	69	82
Guinea	6.01	42	104
Lituania	6.00	86	48
Tajikistan	5.09	68	90
Somalia	5.06	47	114
Ecuador	5.02	80	81
Armenia	4.09	77	74
Albania	4.08	80	70
Messico	4.05	84	75
Perù	4.04	78	77
Iraq	3.09	58	108
Lesotho	3.05	49	81
Cuba	3.05	85	80
Mali	3.02	39	78
Uzbekistan	3.00	70	92

Fonte: ONU World Population Report (netto migrazioni), UNDP (HDI), Foreign Policy (FSI)

Correlazione FSI/Presenze	Correlazione HDI/Presenze
- 0,04	0,18

La tabella e le correlazioni statistiche mettono in evidenza una condizione molto simile a quella legata al contesto italiano⁷. Ancora una volta infatti i paesi di maggiore emigrazione attesa non sono necessariamente quelli caratterizzati da condizioni di povertà o crisi politica. Piuttosto si tratta di paesi nella fascia mediana dello sviluppo oppure di paesi caratterizzati, come lo Zimbabwe e il Lesotho, dalla vicinanza con paesi molto più ricchi, in questo caso il Sud-Africa, verso cui emigrare con una certa facilità.

Per compiere un'ulteriore verifica, la prospettiva viene ancora una volta centrata sul continente africano, per controllare se gli stessi dati globali non varino qualora applicati al continente che è caratterizzato dalle più serie condizioni di povertà e di arretratezza economica.

Tabella n. 5 Tasso di emigrazione e livello di povertà/difficoltà in Africa

Paese	Netto Emigrati ogni 1000 persone	HDI	FSI
Zimbabwe	11.01	41	114
Guinea	6.01	42	104
Somalia	5.06	47	114
Mali	3.02	39	78
Congo	2.08	61	93

⁷ Sono inclusi in questa analisi solo paesi con più di un milione di abitanti al fine di evitare distorsioni legate a paesi piccolissimi, talvolta legati da specifici accordi con le ex potenze coloniali, che sono caratterizzati da fortissimi flussi migratori (incidendo però marginalmente sui dati statistici relativi alle migrazioni internazionali).

Morocco	2.07	64	77
Senegal	1.07	50	74
Guinea Bissau	1.06	38	94
Zambia	1.04	45	84
Tanzania	1.04	50	81
Costa d'Avorio	1.04	43	102
Ciad	1.04	38	112
Kenya	1.00	53	101
Swaziland	1.00	54	82
Uganda	0.09	49	96
Burkina Faso	0.09	37	91
Egitto	0.08	71	89
Etiopia	0.08	38	98
Algeria	0.08	74	80
Niger	0.04	34	96

Fonte: ONUWorld Population Report (netto migrazioni), UNDP (HDI), Foreign Policy (FSI)

Correlazione HDI/Presenze	Correlazione FSI/Presenze
0,19	0,48

Dalle correlazioni effettuate viene nuovamente confermato che il legame causale tra povertà e migrazioni è quasi marginale. Anche il legame tra flussi attesi e Indice degli Stati Falliti, seppure sembra evidenziare una maggiore importanza delle condizioni socio-politiche rispetto a quelle economiche nel determinare le migrazioni, risulta comunque troppo debole per formulare precisi suggerimenti politici finalizzati al contenimento dei flussi dai paesi africani.

3. IL CASO DEI RIFUGIATI E QUELLO DEGLI ARRIVI DAL MARE

È d'obbligo sottolineare che le tabelle sopra esposte non considerano in alcun modo la specificità dei rifugiati ma esclusivamente la generalità degli immigrati. La condizione di rifugiato, pur sempre connessa a gravi crisi umanitarie e politiche, non è infatti associabile alle dinamiche generali dei flussi migratori ma deve essere presa in considerazione nella sua specificità. Questo è confermato dal fatto che tale condizione è oggetto di specifiche convenzioni e trattati internazionali (ratificati dall'Italia) che definiscono anche i termini della protezione che deve essere accordata.

Anche se quello dei rifugiati è un tema che necessita un apposito approfondimento riteniamo importante qui inquadrare il fenomeno nella sua giusta dimensione, sottolineando come oggi **nel nostro paese siano presenti solo 47.000 rifugiati, circa l'1,2% del totale degli immigrati**. Un numero limitato, se confrontato con le concessioni di asilo di altri paesi europei (dati 2008): 582.000 in Germania, 292.000 in Gran Bretagna, 160.000 in Francia, 77.000 nei Paesi Bassi, 77.000

in Svezia. È difficile quindi comprendere il crescente allarmismo in proposito. Inquadrare il fenomeno nella sua reale dimensione quantitativa (che, per un paese che pretende di essere tra i Grandi, non è 'insopportabile' come si tende invece a far credere) è cruciale per potere conciliare il dovere dell'accoglienza e le reali possibilità dell'Italia. Far salva la lotta alla clandestinità e al contempo assicurare la possibilità di richiedere l'asilo politico e garantire il rispetto dei diritti umani: è una strada doverosa e percorribile.

Difficile è anche comprendere gli allarmismi sulle quantità degli *immigrati provenienti dal mare* nel canale di Sicilia. Essi superano di gran lunga la realtà. **Solo il 5% del totale degli immigrati presenti in Italia, infatti, sono giunti dal mare**. Indubbiamente, anche se limitata, questa grave e disperata realtà non va minimamente sottovalutata e richiede mirati interventi governativi basati sulle convenzioni internazionali, il rispetto dei diritti umani, la ragione e il buon senso. Quest'ultimo

dovrebbe prevedere che chi è in pericolo di vita deve essere sempre e comunque soccorso; chi ha diritto di richiedere asilo deve avere la possibilità di poterlo fare senza ulteriori rischi, oltraggi o danni alla sua persona e senza essere respinto in aree dove l'asilo è un diritto negato. I richiami dell'ONU in proposito (in particolare dell'*Alto Commissariato per i Diritti Umani* e dell'*Alto Commissariato per i Rifugiati*) possono anche essere criticati, ma non possono essere ignorati né sottovalutati, negando a priori e sistematicamente ogni addebito. Il valore della persona e della vita umana è, nella nostra cultura e civiltà, prioritario su tutto. Pena l'abbruttimento e la disumanità che, con tanta facilità, rimproveriamo ad altre culture e civiltà. Nonostante l'ampio spazio mediatico e di scontro politico, il fenomeno dovrebbe quindi riuscire ad essere

ricondotto ed esaminato nelle sue reali dimensioni. Anche per poter riuscire a formulare corrette, oltre che regolamentate, politiche di accoglienza, coordinate a livello europeo, nei confronti di persone che hanno sopportato viaggi disumani, con gravi sofferenze, rischiando la vita. Occorre quanto prima e decisamente passare dalla paurosa emotività alla umana razionalità e conciliare la fermezza con il rispetto della vita e dei diritti umani.

Esiste un patto europeo sull'immigrazione: da lì si deve partire per affrontare, sempre più a livello comunitario, questi problemi. Magari guardando anche un po' al futuro – che è il nostro – le cui proiezioni ci mostrano che l'Europa continuerà ad avere assoluto bisogno nei prossimi decenni di vari milioni di lavoratori immigrati.

Considerazioni finali

Ciò che scaturisce dall'analisi sopra esposta è innanzitutto che la pretesa di utilizzare *tout court* gli strumenti della cooperazione allo sviluppo, o altri in aggiunta come la 'detax' o la 'Tobin tax', al fine di ridurre nel breve termine i flussi migratori "**aiutandoli a casa loro**", non prende in considerazione le complessità insite nei fenomeni migratori. Il tema è veramente complesso e va affrontato con gli approfondimenti e la ponderazione necessari, ma soprattutto con la volontà di conoscerlo e capirlo, per governarlo al meglio, non limitandoci all'oggi ma progettando anche il domani. Ridurlo a strumento di propaganda politica enfatizzando solo le problematichità e sollecitando l'emotività e la paura invece della ragione, è segno di pochezza politica e d'incapacità di proporre soluzioni.

Il dispregio del diritto e talvolta delle stesse istituzioni, accompagnato dal menefreghismo e dalle chiusure a riccio sul proprio piccolo mondo da parte di chi dovrebbe assumere l'etica della responsabilità come primo riferimento, sta diventando poco alla volta cultura diffusa in una parte della società italiana, anche giovanile. Cultura del menefreghismo che – non è difficile prevederlo – si ritorcerà presto o tardi contro ogni istituzione e ogni regola di rispetto e di sana convivenza.

Per forza di cose, ci limitiamo qui solo a poche considerazioni sul legame tra migrazioni e aiuti allo sviluppo.

I dati ci mostrano che le più ampie comunità di immigrati in Italia non provengono dai paesi più poveri, con il più basso reddito pro capite e più basso indice di sviluppo umano, ma da quelli, nella scala della povertà, con gli indici di livello medio. Paradossalmente, quindi, il miglioramento delle condizioni di vita nei paesi più poveri potrebbe portare, in una prima fase, ad un incremento dei flussi migratori.

È solo con un livello – economico, sociale e culturale – che soddisfi in modo adeguato i bisogni e le aspirazioni personali e familiari, che la spinta all'emigrazione può fermarsi e può al contempo iniziare la tendenza inver-

sa del ritorno. Un livello cioè più alto di quello che, pur essendo medio, porta comunque ad emigrare; un livello che corrisponda almeno a quanto gli immigrati riescono, in termini monetari, a mettere a frutto con l'emigrazione. In parole povere, se un immigrato riesce a guadagnare in Italia 1000 euro mensili, inviandone la metà ai propri familiari, molto difficilmente tornerà nel proprio paese dove un regolare salario è appannaggio di pochi e, quando va bene, arriva a 300 euro. E a questo indicatore economico vanno aggiunti altri fattori decisivi, come la possibilità di una buona educazione per i figli, l'assenza di tensioni e conflitti ecc.

I tempi per giungere ad un simile risultato non potranno essere né immediati né brevi. Saranno comunque corrispondenti all'entità degli impegni politici e finanziari e alle misure concrete che verranno a tal fine adottate, alla loro qualità e programmata stabilità, alla chiarezza dei reciproci obblighi previsti dagli accordi di cooperazione con quei paesi.

Come è stato sottolineato nella premessa, la cooperazione allo sviluppo, collegata alle altre forme di aiuto, pubbliche e private, ai paesi in via di sviluppo (Pvs), può certamente contribuire alla riduzione delle migrazioni nel medio-lungo periodo. Ne è anzi uno dei principali strumenti, che deve essere posto al centro delle strategie e scelte politiche dei prossimi decenni.

Talune condizioni sono però, a nostro avviso, necessarie.

Ne elenchiamo brevemente alcune, consci dell'ampiezza e dell'articolazione della materia, e ci permettiamo di suggerire alcune proposte

1. La "cooperazione" come fondamento dei rapporti internazionali. Gli aiuti ai Pvs vanno inseriti nella più ampia visione politica che fa del dialogo e della cooperazione il fulcro dei rapporti internazionali del nostro paese. È l'opzione, lontana da politiche di potenza, che l'Italia in varie occasioni ha saputo espri-

mere al meglio e con positivi risultati. *Cooperazione* nel campo politico, economico, ambientale, della sicurezza e della pace, della globalizzazione e delle sue regole, della lotta alla povertà e quindi degli aiuti allo sviluppo. A questi ultimi, in particolare, deve essere dato ampio spazio: per ragioni di giustizia (premessa indispensabile alla pace) e di doverosa solidarietà, ma anche per ragioni di interesse, immediato e futuro.

2. Cooperazione con i Pvs. Solo una seria cooperazione con i paesi più poveri o in difficoltà, a partire da quelli più vicini dell'Africa e del Medio Oriente, può riuscire ad affrontare i problemi delle migrazioni, così come quelli dell'ambiente, del superamento delle tensioni, della globalizzazione, del rispetto dei diritti umani, sociali, politici, del rafforzamento delle democrazie, della sicurezza (nostra innanzitutto). Sono problemi che ci toccano da vicino e che penetrano sempre maggiormente e inesorabilmente le nostre realtà, data anche la prossimità, che non può essere annullata semplicemente ignorandola o chiudendosi dentro le frontiere. La politica dello struzzo, anche se presentata come "popolare" e "a difesa del popolo", produce solo danni, dopo l'effimera sensazione di solida fermezza.

3. Fedeltà agli impegni assunti. L'impegno italiano per la cooperazione allo sviluppo dovrà essere corrispondente alla sfida che abbiamo di fronte. Non si tratta di dare qualche risposta, ma di dare le risposte necessarie, con i dovuti strumenti e risorse. Avere destinato nel 2009 lo 0,14 del PIL per gli aiuti allo sviluppo significa aver raggiunto il livello più basso dai primi anni Ottanta, quando lo stanziamento superava già lo 0,32% del PIL. Una scelta che è ben lontana dall'impegno che l'Italia ha ribadito in sede europea e internazionale di stanziare lo 0,56% del PIL entro il 2010 e lo 0,7% entro il 2015. Un livello di stanziamenti considerato indispensabile per potere iniziare ad affrontare con serietà ed efficacia i problemi del sottosviluppo. Continuare a rifiutare/rimandare questa assunzione di responsabilità può forse 'convenire' nell'immediato, ma può anche produrre effetti, sugli equilibri mondiali e sugli stessi nostri paesi, che potrebbero nel medio periodo risultare molto preoccupanti. Fa rabbia e scandalizza constatare ripetutamente che i governi sono pronti a spendere enormi risorse (che comunque si trovano) quando obbligati a riparare i danni, mentre sarebbero state necessarie inferiori risorse per prevenire quei danni, in tempo, con le giuste modalità e con risultati duraturi, intervenendo sulle cause.

4. Coordinamento europeo e internazionale. I programmi di aiuto italiani dovranno essere coordinati a livello europeo e internazionale, al fine di rafforzarne la qualità e l'efficacia e di verificarne, nella valutazione di insieme, gli esiti e le correzioni da apportare. L'azione bilaterale dovrà indubbiamente continuare ad esistere perché cooperare significa innanzitutto realizzare un cammino insieme, ma perderebbe di efficacia e risponderebbe forse ad altri obiettivi se rimanesse sco-

ordinata e isolata rispetto a quanto stanno facendo le altre cooperazioni bilaterali e multilaterali e a quanto programmato a livello regionale nei Pvs.

5. L'imperativo della coerenza. L'impegno con i Pvs dovrà inoltre essere attuato garantendo coerenza alle diverse scelte e decisioni politiche. Ogni sforzo di cooperazione allo sviluppo verrebbe infatti annullato se al contempo le scelte politiche in campo economico, finanziario e commerciale non fossero severamente coerenti con l'obiettivo dello sviluppo. Rigorosa coerenza è inoltre necessaria riguardo alle politiche dell'accoglienza e dell'integrazione. Non avrebbe alcun senso stabilire rapporti di partnership e di cooperazione con paesi di cui mortifichiamo e offendiamo continuamente, quando non disprezziamo, i cittadini emigrati in Italia. La lotta alla clandestinità, al crimine e a chi lo alimenta, gli stessi respingimenti se legittimi e rispettosi dei diritti umani, possono andare di pari passo con la messa in atto di tutto quanto favorisca l'inserimento nella nostra società di chi vi soggiorna regolarmente, con la sana convivenza e il rispetto, con il dovere di accogliere chi ha diritto all'asilo. Anche ai fini della cooperazione allo sviluppo, una buona integrazione può favorire nel medio e lungo periodo, come si dirà più avanti, occasioni di migliori legami e migliori partnership.

6. Fare sistema: governo, società civile e soggetti privati. Dovranno essere coinvolti non solo i governi e le pubbliche amministrazioni a livello centrale e regionale, ma anche la società civile organizzata e i soggetti privati promotori di sviluppo, sia italiani che dei Pvs. Al pubblico e al privato non-profit dovrà affiancarsi, con finalità diverse dal semplice profitto e dalla penetrazione commerciale, anche il privato profit, chiamato anch'esso ad assumere nuove responsabilità - particolarmente in questa fase della globalizzazione - e a mettere a disposizione risorse, capacità e know how, con particolare attenzione allo sviluppo dell'impresa nei Pvs.

Fare sistema non potrà però significare confusione tra la cooperazione allo sviluppo, che ha specifiche finalità e le altre attività quali il "commercio estero" e la "promozione dell'internazionalizzazione delle imprese". Queste, pur fondamentali e indispensabili per la nostra economia, vanno tenute distinte: diverse ne sono infatti le finalità, centrate innanzitutto sull'interesse e lo sviluppo della produzione e delle potenzialità italiane. Potranno essere individuate vantaggiose sinergie, ma sempre nella chiarezza che l'azione di cooperazione deve produrre sviluppo vero e diffuso nel paese in cui si interviene.

7. Valorizzare l'esistente. La logica di sistema, finalizzata alla massima efficacia, impone anche che si valorizzi quanto già esiste in strumenti e iniziative che possano contribuire allo sviluppo. Importanza andrebbe data in particolare agli stessi immigrati che hanno avuto successo nel nostro paese. Va ricordato in

proposito che nel 2008 sono state aperte in Italia da immigrati non UE ben 36.694 nuove imprese individuali. È stato così raggiunto il numero di 240.594 imprese registrate al 31 dicembre 2008, 15.187 in più rispetto al 2007, pari a + 6,7%. Le imprese con titolare immigrato non UE hanno rappresentato il 7% delle 3.432.916 imprese registrate in Italia che, complessivamente, hanno invece visto nel 2008 una variazione negativa pari a - 0,9% rispetto al 2007. Marocco, Cina, Albania, Senegal, Tunisia, Egitto, ex Jugoslavia, Bangladesh, Nigeria, Pakistan sono i primi paesi nella classifica delle provenienze dei titolari.⁸

8. Rimesse di denaro alle famiglie in patria. Anche le rimesse possono costituire, se ben indirizzate, un importante fattore di sviluppo. I dati sono sorprendenti: gli immigrati inviano annualmente dall'Italia ai propri paesi una quantità di denaro pari a 6,4 miliardi di euro, pari allo 0,41% del PIL nazionale. Dopo anni di crescita a due zeri, lo scorso anno la corsa delle rimesse è rallentata, registrando un aumento di appena il 5,6% rispetto al 2007, con un incremento in termini assoluti di 283 milioni di euro.⁹ Confrontato con gli stanziamenti pubblici italiani per la cooperazione allo sviluppo, poco più dello 0,1% del PIL nel 2009, questo dato dovrebbe creare imbarazzo. Esso rappresenta indubbiamente una realtà che andrebbe meglio valorizzata. Promozione di imprenditoria diffusa, utilizzando in particolare lo strumento del microcredito, interazione dei migranti in Italia con le comunità di provenienza in un'ottica di co-sviluppo, impiego degli stessi immigrati nei progetti di cooperazione e nelle iniziative di rafforzamento della società civile, valorizzazione delle loro stesse iniziative ... sono solo alcune delle possibilità da prendere in considerazione.

9. Cooperazione territoriale istituzionale. La così detta "cooperazione decentrata" va riferita innanzitutto al decentramento del partner con cui si coopera. Istituzioni, cioè, non al livello centrale, ma a quello regionale e territoriale. Uno degli errori della cooperazione pubblica allo sviluppo è stato quello di concentrare quasi tutto l'aiuto sui governi centrali (anche l'UE ha adottato abbondantemente questa scelta con il "budget support"), senza al contempo preoccuparsi di verificare che tale aiuto venisse distribuito sul territorio, coinvolgendo - nei vari settori - le amministrazioni e le realtà periferiche, quelle più bisognose. Se non è diffuso, non può essere vero sviluppo. Lo sarà solo per poche élites. Lo strumento utile, da prendere in considerazione e valorizzare nei prossimi decenni, è la cooperazione tra Regioni italiane e Regioni dei Pvs, in particolare quelle con forti rapporti migratori. Non deve però trattarsi - come è spesso accaduto finora - di azioni limitate e puntuali e di impegni temporalmente brevi, senza alcuna visione strategica di lunga durata. Il rapporto

deve invece tradursi in un cammino congiunto per un programma di crescita e sviluppo comune e di lunga durata, almeno due-tre decenni. Si tratta di conoscersi e crescere insieme in un rapporto di partnership di qualità, che coinvolga ampiamente le istituzioni pubbliche e private all'interno delle Regioni.

10. Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo. I temi dell'immigrazione e della cooperazione allo sviluppo evidenziano entrambi una complessità che tocca, articolandosi quasi senza limite, i paesi di partenza e di arrivo con le rispettive problematiche, i rapporti internazionali, la globalizzazione e le sue regole, il sistema economico, i rapporti commerciali, i valori quali la giustizia, la pari dignità degli esseri umani e la solidarietà, i diritti umani, il valore assoluto della vita, il presente e il futuro, la sicurezza, la pace... Nell'ultima dozzina di anni si è riflettuto molto sulla cooperazione allo sviluppo. Molte iniziative di dibattito e di approfondimento si sono susseguite. Manca però, dal lontano 1985 una Conferenza nazionale promossa dalle Istituzioni governative, al fine di fare il punto, cercando di esaminare il passato ma soprattutto di guardare, attraverso il presente, al medio-lungo periodo e alla complessità che ci sta di fronte e che va conosciuta e governata al meglio.

La prima Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo si è tenuta dall'1 al 4 dicembre 1981. Quattro anni dopo, si era già sentita l'esigenza di una seconda conferenza, dati i cambiamenti intervenuti. Essa si è svolta dall'11 al 13 giugno 1985. I cambiamenti di quegli anni sono ben poca cosa rispetto a quelli avvenuti nei venti anni successivi. Si sente ormai la necessità, l'indispensabilità di un approfondito dialogo e confronto politico, basato su attente analisi, valutazioni settoriali e strategiche, che rispecchino la complessità dell'attuale realtà, comparando la nostra con quella degli altri paesi, con un serio confronto delle varie posizioni e proposte, guardando all'oggi ma anche e soprattutto al futuro e ai grandi problemi che abbiamo e avremo di fronte, anche in relazione alle nuove e diversificate realtà dei paesi più poveri... Il confronto non può più essere limitato all'una o l'altra forza politica o l'uno o l'altro attore coinvolto, ma deve essere voluto e promosso solennemente dalle istituzioni governative ed in particolare dal Ministero degli Affari Esteri e deve coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati interessati. Dovrà essere aperto ad analisi, idee, critiche, proposte, approfondimenti per valutare e migliorare l'azione di cooperazione allo sviluppo, inserendola nella complessa realtà nazionale e internazionale dei nostri giorni. Confronto da realizzarsi quanto prima: possibilmente già nel 2010.

Dieci brevi indicazioni. Non sono né esaustive né complete, ma le poniamo alla riflessione e al dibattito, trattandosi di una materia che richiede non solo approfondimento ma anche ampio coinvolgimento e partecipazione.

Roma, 22 Settembre 2009

⁸ Fonte: Dati Unioncamere su rilevazioni trimestrali sul Registro delle imprese.

⁹ Fonte: Fondazione Leone Moressa, Venezia-Mestre

**“AIUTARLI A CASA LORO”:
POLITICHE MIGRATORIE E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

IDOS – DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE 2010, p. 25-31

INTERSOS, Marco Rotelli e Giulio Di Blasi

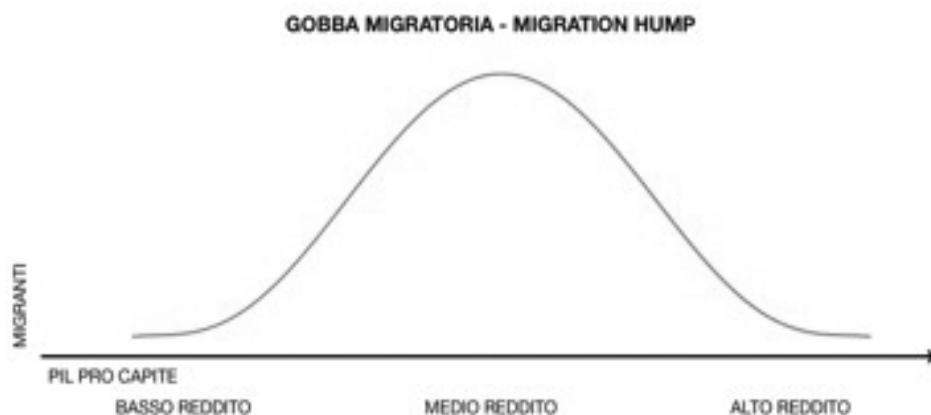
La “gobba migratoria”

Secondo autorevoli recenti stime, circa 700 milioni di persone nel mondo desiderano migrare dal loro Paese d’origine (Gallup 2010). È come se l’intera popolazione europea desiderasse allontanarsi verso nuove opportunità di lavoro e di benessere. In particolare, le zone con una maggiore spinta all’emigrazione sono l’Africa sub-sahariana e il Medio Oriente, dove un numero variabile tra il 25% e il 35% della popolazione desidererebbe partire. Tra i Paesi di destinazione oltre 25 milioni di persone indicano l’Italia.

Da questi dati sembrerebbe intuitivo immaginare che la modalità migliore per ridurre i flussi migratori sia quella di promuovere sviluppo nei Paesi africani e mediorientali e, più in generale, nei Paesi poveri e a basso reddito, andando ad attuare una proposta che alcuni esponenti politici hanno riassunto con il paradigma dell’*«aiutiamoli a casa loro»*. Tuttavia, una più attenta analisi del fenomeno migratorio inserisce nell’equazione “povertà-migrazione” vari altri fattori, tra cui l’esistenza delle condizioni necessarie per potere desiderare, progettare e realizzare l’emigrazione. Nei Paesi di immigrazione, infatti, le comunità provenienti dalle zone più povere del mondo sono sottorappresentate. Anche in Italia, è più facile incontrare un romeno o un egiziano rispetto ad un somalo o un congolese, nonostante le condizioni oggettive della Somalia e del Congo siano nettamente peggiori rispetto a quelle dell’Egitto o della Romania.

La risposta a questo paradosso è da ricercarsi nel concetto di “condizionalità”. Per emigrare, alcune condizioni prelie sono normalmente necessarie ed in particolare: essere consapevoli di volerlo e poterlo fare ed avere l’intraprendenza e i mezzi necessari per riuscirci. Ad emigrare non sono principalmente le popolazioni delle aree di ‘povertà assoluta’, bensì quelle dei Paesi a medio tasso di sviluppo e ‘povertà relativa’ rispetto ai Paesi industrializzati. Emigra chi può permetterselo, in termini economici ma anche di maggiori conoscenze e istruzione. Anche le gravi crisi umanitarie quali siccità, carestie, inondazioni, o la condizione di grave povertà cronica, provocano sfollamenti soprattutto all’interno dello stesso Paese o nei Paesi limitrofi, lasciando a minoranze più predisposte e intraprendenti la scelta migratoria più radicale.

Questo fenomeno che lega l’ampiezza dei flussi migratori ad alcuni fattori condizionanti, quali il reddito e l’istruzione, è stato descritto già nel 2002 come *migration hump* (Widgren J. & Martin P.), gobba migratoria. La parte più alta della gobba, quella con le maggiori migrazioni, trova collocati Paesi a medio reddito, mentre i Paesi collocati nelle parti basse, a limitata emigrazione, risultano essere quelli più poveri o quelli caratterizzati da condizioni di benessere.



Questo modello, seppure indicativo, è relativamente semplicistico in quanto non prende in considerazione fattori come la distanza geografica, le informazioni disponibili, le leggi di emigrazione/immigrazione ed al-

tri. Tuttavia, se applicato a livello globale viene costantemente confermato dai dati empirici, evidenziando dunque come i Paesi di emigrazione non siano quelli classificati come i più poveri.

Anche nei Paesi in condizione di povertà cronica chi emigra è, soprattutto, chi vive in condizioni migliori all'interno della propria comunità, mentre i più diseredati non riescono a farcela.

Il complesso rapporto tra migrazioni e cooperazione allo sviluppo

Dalla analisi precedente risulta chiaro come non sia possibile delineare un semplice e diretto rapporto di causalità tra povertà ed emigrazione e come, di conseguenza, le azioni di cooperazione allo sviluppo non siano automaticamente adatte a limitare i flussi migratori.

Infatti, per sua stessa definizione la cooperazione allo sviluppo si prefigge l'obiettivo primario di sconfiggere la povertà e garantire una vita dignitosa a coloro che versano in condizioni di precarietà economica, sociale e culturale promuovendo occasioni di sviluppo. Essa si dirige per lo più verso Paesi dove le persone sono troppo povere per riuscire ad emigrare. Paradossalmente, nel caso in cui la cooperazione raggiungesse i propri obiettivi creando sviluppo nei Paesi più poveri, è molto probabile una parallela crescita dei flussi migratori, almeno nel breve periodo. L'uscita dall'estrema povertà e l'acquisizione di maggiore benessere (economico e culturale) favoriscono, infatti, le condizioni necessarie per potere immaginare, desiderare e realizzare l'emigrazione.

Questo risultato evidenzia ancora una volta la complessità del rapporto tra cooperazione allo sviluppo e gestione delle migrazioni internazionali e come questi due settori, seppure abbiano importanti punti in comune, debbano necessariamente restare separati nei mandati e nelle azioni da intraprendere, evitando di snaturare la cooperazione allo sviluppo e cercando di renderla uno strumento – peraltro poco efficace – per ridurre i flussi migratori.

Ciò risulta ancora più chiaro se dall'analisi dell'impatto della povertà sulle migrazioni si passa a verificare quale sia l'effetto dei flussi migratori sulla povertà. Alcuni tipi di emigrazione possono apportare importanti effetti benefici nei Paesi d'origine. Ad esempio, secondo le stime della Banca Mondiale, un aumento del 10% nell'ampiezza della diaspora determina un calo dell'1,9% nel numero di persone che vivono sotto la soglia di povertà, con meno di un dollaro al giorno. Tale effetto positivo è in prevalenza legato ai flussi di rimesse finanziarie degli immigrati verso i propri Paesi di provenienza, che nel 2009 secondo la Banca Mondiale ammontano a 414 miliardi di dollari, costituendo uno dei sostegni più importanti al loro PIL nazionale. Nonostante siano generalmente dirette al ristretto circolo familiare del migrante, le rimesse hanno infatti un effetto positivo sull'economia in generale, stimolando i consumi e gli investimenti (cfr, Dossier, *infra*).

Tuttavia, le migrazioni possono avere anche ricadute negative sui processi di sviluppo, in particolare a causa del rischio del *brain drain*, 'uscita dei cervelli', cioè dell'emigrazione del capitale umano indispensabile per lo sviluppo del Paese. L'esempio del Ghana è significativo: si stima abbia perso il 60% dei medici formati nel corso degli anni Ottanta, con evidenti ricadute sulla qualità e sostenibilità del proprio sistema sanitario. Nei Paesi in conflitto, le diaspore e le rimesse ad esse associate sono storicamente legate anche al rischio di esacerbare e prolungare gli scontri nel Paese d'origine sostenendo finanziariamente le diverse fazioni in guerra e, in qualche particolare caso, anche network criminali e terroristici.

Dalle considerazioni sopra esposte consegue che il rapporto tra povertà, migrazioni e cooperazione allo sviluppo è estremamente complesso e richiede valutazioni specifiche caso per caso. Quindi, pensare di poter applicare paradigmi semplicistici (come quello di 'aiutarli a casa loro') quali strumenti della cooperazione allo sviluppo al fine della riduzione dei flussi migratori, oltre ad essere inefficace, rischia di sviare l'attenzione da una più approfondita analisi sul ruolo, positivo o negativo, che la cooperazione da un lato e le migrazioni dall'altro possono di volta in volta svolgere sullo sviluppo dei Paesi poveri.

Il caso Italia

Verificato quale sia lo stato dell'arte del dibattito internazionale in materia, è ora possibile analizzare se le analisi maggiormente riconosciute trovino effettiva applicazione anche in Italia. Infatti, le peculiari caratteristiche del nostro Paese, che si protende verso il continente africano costituendo un punto di approdo naturale per le popolazioni in fuga dalla povertà e dai conflitti dell'Africa sub-sahariana, potrebbero far supporre che le analisi sopra esposte siano meno applicabili al nostro specifico contesto.

Prima ancora di affrontare l'argomento, è in ogni caso opportuno ricordare che solo il 5% degli immigrati è arrivato nel nostro Paese seguendo il tragitto via mare. Di conseguenza, nonostante la sovraesposizione mediatica di cui hanno goduto le "carrette del mare", la stragrande maggioranza delle presenze è da ascrivere a trasferimenti per via terrestre o aerea.

Tornando alla specifica questione delle interrelazioni tra politiche di cooperazione e migrazioni, è possibile analizzare se i modelli internazionali valgano anche per la situazione italiana. Prendendo in considerazione le diverse comunità di migranti presenti in Italia e l'Indice di sviluppo umano del Paese di provenienza, elaborato annualmente dalle Nazioni Unite, risulta immediatamente chiaro come il modello del *migration hump* sia applicabile anche al nostro Paese.

ITALIA. Presenze/ Indice di Sviluppo Umano/Pil Pro Capite (primi 15 paesi)

	Presenze	ISU	PIL Pro Capite
Romania	887.763	837	14.198
Albania	466.684	818	8.246
Marocco	431.529	654	4.575
Cina R.P.	188.352	772	6.675
Ucraina	174.129	796	6.327
Filippine	123.584	751	3.546
India	105.863	612	3.248
Polonia	105.608	880	19.059
Moldova R.	105.600	720	2.828
Tunisia	103.678	769	8.284
Macedonia	92.847	817	10.824
Perù	87.747	806	8.647
Ecuador	85.940	806	8.280
Egitto	82.064	703	5.680
Sri Lanka	75.343	759	4.779

FONTE: ISTAT; UNDP; World Bank



Ovviamente, appurato che sono i Paesi a medio reddito quelli da cui provengono la maggior parte degli immigrati presenti in Italia, le variazioni all'interno di una stessa fascia sono legate a fattori esogeni allo sviluppo come ad esempio: la distanza geografica, i legami storico-culturali, le reti etniche, particolari normative che favoriscono la circolazione delle persone.

Rilevato dunque che l'Italia, nonostante la sua particolare posizione geografica, non si distanzia particolarmente dai modelli sui flussi migratori elaborati a livello internazionale, è ora possibile valutare con maggiore attenzione la proposta di 'aiutarli a casa loro', attraverso interventi di cooperazione allo sviluppo, al fine di mettere un freno all'emigrazione.

Come recita la legge 49 del 1987, la cooperazione allo sviluppo "è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, alla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei Paesi in via di sviluppo" (Legge 49/1987,

Sono infatti i Paesi che presentano indici di sviluppo medi (quelli al centro della curva) a caratterizzarsi per una maggiore presenza, mentre i Paesi a basso indice di sviluppo sono quelli con un numero nettamente inferiore di migranti nel nostro Paese.

I risultati sopra esposti sembrano confermati anche da una analisi che prenda, quale indicatore della povertà, il PIL pro capite. Anche in questo caso, infatti, i picchi più alti della curva si raggiungono nei Paesi in cui il reddito annuo per ciascun cittadino si trova in una fascia variabile tra i 5000 e i 10000 dollari annui, ovvero quelli che vengono comunemente classificati come Paesi di medio sviluppo.

Art.1). Pertanto, difficilmente essa potrà essere diretta prioritariamente verso i Paesi di maggiore emigrazione, quelli cioè a medio livello di sviluppo, ma continuerà a focalizzarsi innanzitutto sui Paesi a più basso tasso di sviluppo o a sviluppo bloccato da gravi difficoltà politiche, con il probabile effetto, nel medio periodo, di incrementarne i flussi migratori.

A conferma di ciò basta confrontare i 10 maggiori Paesi di provenienza degli immigrati in Italia con i Paesi verso cui si dirigono prioritariamente gli aiuti italiani per lo sviluppo

Tra i dieci Paesi prioritari degli interventi di cooperazione allo sviluppo tra il 2007 e il 2008 (Iraq, Afghanistan, Etiopia, Libia, Cina, Marocco, Palestina, Mozambico, Albania e Sierra Leone), solamente Cina, Marocco e Albania hanno una significativa presenza migratoria in Italia e in nessun caso si può affermare che la cooperazione allo sviluppo abbia influito sul contenimento dei flussi migratori.

In generale, può esistere correlazione tra aiuti allo sviluppo e migrazioni solo se l'"aiuto a casa loro" si trasforma da semplice slogan in serio e concreto impegno politico. Il problema è duplice: da un lato,

gli aiuti non produrranno in merito alcun effetto positivo se continueranno ad essere minimi; dall'altro, occorre affrontare il tema con una visione politica e strategica di lunga durata, in modo coordinato a livello europeo e internazionale, con programmi di aiuto che creino realmente crescita e sviluppo nelle aree più povere in modo diffuso. Solo con un livello di vita, economico, sociale e culturale che soddisfi adeguatamente, *a casa loro*, i bisogni e le aspirazioni familiari, solo con un livello di reddito che possa garantire una vita dignitosa per sé e la propria famiglia e un futuro decoroso ai propri figli, la spinta all'emigrazione si affievolirà e inizierà al contempo quella inversa del ritorno a casa. E non basterà che il reddito pro capite medio aumenti, ma sarà necessario che tale aumento medio sia diffuso e generalizzato e non permetta il perdurare di significative sacche di miseria nel Paese.

È importante inoltre verificare quale sia l'impatto degli stessi immigrati presenti in Italia sullo sviluppo dei Paesi di provenienza. Infatti, come evidenziato in precedenza, le migrazioni possono costituire, attraverso le rimesse o il rafforzamento del capitale sociale dei migranti, un importante veicolo di sviluppo. In questo quadro il dato di maggiore interesse risulta essere proprio quello relativo alle rimesse dei migranti. Nel corso del 2009, sulla base dei dati della Banca d'Italia, riportati in altro capitolo del dossier, i flussi di rimesse in uscita dal nostro Paese si sono attestati attorno ai 6,5 miliardi di Euro, in aumento rispetto ai 6,2 miliardi del 2008 (ma sono anche aumentati gli stranieri residenti). Per avere un raffronto significativo basti pensare che l'intero ammontare della cooperazione allo sviluppo del Governo italiano nel 2008 è stato di 4,8 miliardi di dollari (3,7 miliardi di Euro), mentre nel 2009 si è registrata una flessione con lo stanziamento di 3,3 miliardi di dollari (2,1 miliardi di Euro).

Da questi dati si evince chiaramente come le risorse economiche derivanti dalle rimesse inviate nei Paesi in via di sviluppo dagli immigrati residenti in Italia siano nettamente superiori ai flussi finanziari della cooperazione italiana, e soprattutto come le prime, in una fase di crisi economica internazionale, riescano a svolgere un indispensabile ruolo anti-ciclico, mentre le risorse per la cooperazione subiscono continue riduzioni.

Non va dimenticato infine che, oltre all'effetto positivo sul proprio Paese di origine grazie alle rimesse, gli immigrati contribuiscono in modo rilevante al

benessere complessivo del Paese che li accoglie. Questa realtà è stata più volte evidenziata da approfonditi studi economici. John Kenneth Galbraith così la riassume e la commenta: "Le migrazioni sono la più antica azione di contrasto alla povertà, selezionano coloro i quali desiderano maggiormente riscattarsi, sono utili per il Paese che li riceve, aiutano a rompere l'equilibrio di povertà nel Paese di origine; quale perversione dell'animo umano ci impedisce di riconoscere un beneficio tanto ovvio?".

Conclusioni

Questa breve analisi dei rapporti che intercorrono tra politiche migratorie e cooperazione allo sviluppo ha messo in evidenza come paradigmi semplici come quello di 'aiutarli a casa loro', non siano in grado di cogliere la complessità tipica dei fenomeni migratori.

A partire dagli studi esistenti e dei dati statistici riferiti all'Italia, si riscontra che i paesi di maggiore emigrazione siano quelli a medio reddito che spesso non risultano prioritari per la cooperazione allo sviluppo, mentre una politica di cooperazione in grado di alleviare la povertà potrebbe avere il paradossale effetto, almeno nel breve periodo, di incrementare i flussi migratori. Solo una seria e consistente cooperazione, coordinata internazionalmente e realizzata in modo continuativo può invertire tale tendenza.

A questa prima, si è aggiunta una seconda analisi relativa al ruolo delle migrazioni nell'alleviare la povertà nei paesi d'origine. Anche in questo caso, seppure una generalizzazione assoluta non sia possibile, è stato evidenziato come gli immigrati rivestano un ruolo importante nella promozione dello sviluppo tanto nei paesi di accoglienza quanto nei paesi di provenienza. Di conseguenza, iniziative volte a sostenere questo impatto positivo dovrebbero essere favorite anche dalle istituzioni pubbliche ed in particolare da quelle attive nella cooperazione allo sviluppo.

L'auspicio è che venga favorito un atteggiamento più attento da parte delle istituzioni, dei media e della politica perché, sull'esempio di quanto avvenuto a livello di Commissione Europea, in particolare tra la fine degli anni '80 e il 2000, si possano abbandonare una volta per tutte gli slogan strumentali, per avviare una politica di gestione dei flussi migratori capace di affrontarli nella loro complessità, con severa coerenza politica e impegni adeguati e con una visione dello sviluppo che, guardando all'oggi, riesca anche a cogliere le positività e i benefici del domani.

QUATTROMILA PROFUGHI TUNISINI SBARCATI IN QUATTRO GIORNI. FORSE L'ITALIA E L'EUROPA APRONO GLI OCCHI?

L'Italia ha già vissuto momenti come questi, con migliaia di disperati che sbarcano sulle nostre coste in modo deflagrante. Oggi, quattromila tunisini in quattro giorni a Lampedusa. Nel solo marzo 1991 sbarcarono 25 mila albanesi e altri 20 mila in agosto, tra Bari e Brindisi. Ogni volta sembra essere la prima e viene vista come "esodo biblico". Per poi dimenticarla, appena finita la fase emergenziale, senza mai farne tesoro per attrezzarci e studiare come affrontare con gli altri paesi europei queste periodiche emergenze. Sia i pattugliamenti nel canale di Sicilia oggi, che le operazioni di interdizione di migranti nel mare Adriatico allora, pur necessari, non hanno potuto nulla.

Eppure, l'Italia non può accogliere immigrati senza limite. L'accoglienza va esercitata al massimo, senza chiusure xenofobe e senza ingannevoli paure perché è diventata una componente ineluttabile della nostra epoca, a meno di aprire conflitti da cui usciremmo comunque perdenti. Ma deve trattarsi del massimo *possibile*. È difficile definire questo limite, dato che tenderà inevitabilmente ad alzarsi, ma superarlo può divenire preoccupante, se non allarmante.

Il Governo ha accolto i profughi tunisini. Non li ha respinti. Un doveroso gesto di umanità e civiltà apprezzabile. Decretando lo stato di emergenza, ha potuto avviare interventi speciali per fornire immediata ospitalità e assistenza umanitaria. Altre migliaia potranno arrivare nei prossimi giorni e settimane. L'imperativo umanitario dovrà, in ogni caso e senza indugio, continuare a guidare le decisioni del Governo. Centri di prima accoglienza, strutture religiose, alberghi, residence, ma anche tendopoli attrezzate come quelle della Protezione civile: alla sistemazione va abbinato il rapporto umano e la comprensione della realtà dei singoli casi. Anche guardando al nostro futuro e alle indispensabili relazioni con la sponda sud del Mediterraneo, mostrare oggi attenzione e solidarietà non potrà che aiutare il positivo sviluppo dei rapporti politici e economici e il rafforzamento dei legami di amicizia e cooperazione, a convenienza reciproca.

Ma chi sono questi profughi? Perché lasciano la Tunisia e quale status va loro riconosciuto? Quanto dovrà durare l'accoglienza? Fuggono per necessità, paura, ostilità, persecuzione o per cercare lavoro e realizzare un sogno rimasto finora compresso, approfittando del vuoto politico? Sarà compito delle istituzioni effettuare gli accertamenti e le necessarie verifiche. Perché, finita la fase dell'emergenza che dovrà garantire a tutti accoglienza e protezione, diverso sarà lo status e quindi il trattamento

che dovrà essere assicurato ai richiedenti asilo, protezione sussidiaria o tutela umanitaria, rispetto agli altri. Se per i primi dovere etico e norme internazionali impongono particolare attenzione e apertura, per gli ultimi, insieme alle possibili opportunità, scatteranno forzatamente vincoli e limiti legati alla situazione sociale e economica.

È ora però che, superando slogan demagogici, bassa politica e talvolta ignoranza xenofoba, si affronti la realtà, a livello italiano ed europeo, per quella che è. Sono già stati persi molti anni preziosi. Non perdiamone altri: lasceremmo ai più giovani un problema che può diventare ingestibile e perenne fonte di conflitto.

L'equilibrata integrazione, con doveri ma anche con tutti i diritti che la favoriscono, rimane il punto centrale, da cui partire per affrontare tutti gli altri. Può rappresentare infatti la bussola per saperci orientare nelle decisioni da assumere, oggi e per il futuro. L'inevitabile trasformazione delle nostre società va guidata e governata, anche culturalmente; non deve avvenire a caso o con un contrasto bieco e del tutto inefficace. È indubbio che dovrà essere ampliato **il controllo intelligente dei mari**, così come è stato fatto dall'Italia nell'Adriatico dopo le mortali forzature degli anni '90. Servirà anche a prevenire morti e combattere traffici illeciti. Occorre però un convincimento e un deciso impegno di tutta l'UE. Il rafforzamento di Frontex, la struttura europea di vigilanza sulla frontiera mediterranea, dipende infatti dai singoli Stati membri, dato il carattere volontario della contribuzione a tale struttura. Anche la **revisione dell'Accordo di Dublino** sulla concessione dell'asilo, che oggi pesa sui paesi di primo arrivo quali l'Italia, e il rafforzamento dell'Easo, l'Ufficio europeo di supporto per l'asilo, sono indispensabili per arrivare ad una gestione comune del diritto dei rifugiati all'accoglienza e alla protezione.

Il punto fondamentale rimane però quello relativo alla crescita, economica, sociale e culturale dei paesi della sponda Sud. Fino a quando il divario tra le due sponde del Mediterraneo rimane ampio, la spinta attrattiva dell'Europa non potrà attenuarsi e a nulla potranno le misure di sicurezza. Chiusa una via, un'altra sarà aperta: la disperazione riesce a superare barriere di ogni tipo. **Forti aiuti per la crescita economica** e la riduzione delle tensioni sociali, l'educazione, la formazione, le opportunità di lavoro, sono gli strumenti che andrebbero messi in atto da subito per il Mediterraneo, abbinandoli a politiche commerciali coerenti con questi obiettivi. Avranno un costo, certo, ma non farlo porterà inevitabilmente a costi ben superiori.

È un compito che l'Europa, nel suo insieme, deve assumere, ripensando e riqualificando il proprio rapporto con la sponda sud, purtroppo irresponsabilmente negletto dopo il naufragio del processo di Barcellona e dell'Unione per il Mediterraneo. Si tratta di una decisione politica che non dipenderà solo né dall'Alto Rappresentante Ashton né dal presidente Barroso: spetta ai Governi dei 27 paesi UE assumere le proprie responsabilità, pensando al bene comune dell'Europa e decidendo conseguentemente.

Anche **l'Italia deve però fare la sua parte**, con politiche integrate e coerenti, quale paese che potrebbe prioritariamente trarre benefici dallo sviluppo equilibrato dell'area. Quanto sarebbe più credibile la sua voce se gli impegni finanziari italiani per la cooperazione allo sviluppo fossero pari allo 0,56% del PIL, come fis-

sato dall'UE per il 2010, invece dell'ormai stabile misero 0,13%, che diminuisce di anno in anno. "Aiutiamoli a casa loro", ripetono spesso i politici. Spesso, chi lo afferma non dimostra di rendersi conto del significato e degli impegni che tali parole comportano.

La mancanza di visione politica e strategica, l'assenza di uno sguardo lungimirante e un programma di **investimenti per il futuro sostenibile di tutta l'area del Mediterraneo**, a reciproco beneficio, non possono che peggiorare la situazione. Riuscirà l'esodo di migliaia di tunisini, e domani forse di egiziani, a darci la scossa necessaria per farci uscire dal debilitante torpore?

Comunicato del 16 Febbraio 2011

Ottobre 2011

I CERVELLI AL CENTRO DELLA COOPERAZIONE: COME EVITARE IL *BRAIN DRAIN* E SVILUPPARE CIRCOLI VIRTUOSI DI SVILUPPO GRAZIE ALLE MIGRAZIONI QUALIFICATE

IDOS – DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE 2011, p. 26-33

Giulio Di Blasi, Marco Rotelli, Nino Sergi di INTERSOS e Carlotta Brandi dell'IRPPS-CNR

Introduzione

In Italia da decenni si discute con preoccupazione del fenomeno dell'emigrazione dei nostri migliori talenti verso l'estero, alla ricerca di prospettive di guadagno e soddisfazione professionale che da noi risultano difficili. Tuttavia il dibattito pubblico troppo spesso dimentica un fenomeno opposto, di rilevanza paragonabile, che vede ogni anno decine di migliaia di immigrati qualificati entrare nel nostro paese per dedicarsi a mansioni non in linea con il loro profilo educativo e professionale. Laureati in fisica che fanno i portieri, specialisti in materie tecniche impiegati come badanti, un esercito di competenze che alimentano un fenomeno internazionalmente noto come *brain waste*, spreco di cervelli. Il settore della cooperazione allo sviluppo negli scorsi decenni si è concentrato su questo rilevante fenomeno principalmente per denunciare i rischi connessi al *brain drain*, ovvero alla sottrazione di risorse altamente qualificate a paesi in via di sviluppo (PVS), con conseguenti effetti depressivi per le loro economie. Un'ampia letteratura si è sviluppata a partire dall'esperienza dei medici africani emigrati in Europa, che hanno lasciato sistemi sanitari locali privi delle necessarie professionalità, arrecando in alcuni casi pregiudizi alla prospettiva di strutturare anche solo basilari sistemi di welfare. Tuttavia, recentemente una serie di analisi di rilevanti centri di ricerca hanno iniziato a mettere in evidenza

come, date alcune essenziali precondizioni, l'emigrazione dei lavoratori qualificati dai PVS possa potenzialmente avere un impatto positivo sulle economie locali, stimolando circoli virtuosi di sviluppo sia nelle comunità di origine che in quelle di accoglienza. È l'ipotesi del *brain gain*, del guadagno, degli effetti positivi che potrebbe anche avere il brain drain. Essa si basa innanzitutto sulla *brain circulation*, sulla possibilità cioè di poter valorizzare le competenze dei migranti sia nei paesi di accoglienza che nei paesi di origine. Di seguito parleremo quindi di brain circulation, quale presupposto indispensabile per riuscire ad attenuare gli effetti del brain drain.

A partire da queste considerazioni il presente capitolo si prefigge l'obiettivo in primo luogo di fare un quadro generale sulle opposte teorie del brain drain e della brain circulation, evidenziando a quali condizioni l'emigrazione di personale qualificato da paesi a basso livello di reddito possa creare circoli virtuosi di sviluppo. Si analizzerà poi la situazione italiana, fornendo un quadro sul mercato del lavoro italiano e il conseguente spreco di risorse che si verifica a causa del sottoimpiego di immigrati anche ad alta qualificazione. Al contempo si evidenzieranno i paesi e le comunità a maggior rischio di brain drain, su cui immaginare percorsi di ritorno ad elevato impatto in termini di sviluppo. Infine, concentrandosi sugli strumenti della cooperazione allo sviluppo, si analizzeranno le possibili iniziative da mettere in campo per ridurre al massimo

gli impatti negativi del brain drain e garantire politiche coerenti di migrazione e sviluppo che, mettendo al centro il ruolo dell'immigrazione qualificata, possano stimolare la crescita economica tanto nel paese d'origine quanto in quello di accoglienza.

Brain drain o Brain circulation?

La teoria tradizionale alla base dell'ipotesi del brain drain è piuttosto intuitiva. Se l'élite di un paese – in termini di livello di istruzione e professionalità – lo abbandona alla ricerca di opportunità migliori all'estero, il capitale umano di quel paese subirà una contrazione con i corrispondenti effetti in termini economici, di capacità di governance, di sistemi infrastrutturali e di welfare che sono alla base di uno stato moderno.

Una teoria questa che, oltre a rispondere a elementi di buon senso, è anche stata confermata da ulteriori analisi empiriche. È stato infatti dimostrato che, tra le persone che emigrano dai PVS, coloro che hanno ricevuto un'educazione secondaria o terziaria sono in proporzione elevata se paragonati alla media della popolazione residente. Secondo il database sviluppato da F. Docquier e A. Marfouk (2006), il 31,4% degli emigrati africani aveva ricevuto una educazione di livello universitario, contro una media dei loro paesi di origine del 3,6%. Lo stesso valeva per gli emigranti asiatici (47,2% contro 6%) e latino americani (28,1% contro 11,8%).

Inoltre l'emigrazione settoriale massiccia, ad esempio di personale medico, ha avuto un impatto pesantemente negativo sulle prospettive di crescita di alcuni PVS, con ricadute anche molto gravi quando ad esempio si è trattato di rispondere ad emergenze sanitarie come quelle legate all'Hiv-Aids o altre epidemie. Un esempio tra tutti è il Malawi dove, secondo R. Oderth (2003), è anche possibile immaginare un futuro rientro del personale medico, ma l'emigrazione massiccia ha certamente determinato effetti pesantemente negativi in un paese che, nei periodi di maggiore crisi dovuta alla diffusione dell'Aids, aveva una aspettativa di vita attorno ai 36 anni. Infine, secondo la teoria tradizionale sul brain drain, anche il ritorno in termini economici derivante dalle rimesse dei migranti non potrebbe garantire un sufficiente bilanciamento della perdita derivante dal deterioramento del capitale umano del paese. Una considerazione rafforzata anche dalle analisi che, fino agli anni più recenti, mostravano come gli emigranti di profilo più elevato tendessero a investire meno nel paese di origine rispetto agli emigranti con qualifiche educative più basse.

Tuttavia, nonostante questa solida base teorica e analitica, le ricerche più recenti hanno messo in luce una realtà maggiormente variegata. La teoria della brain circulation infatti non confuta le osservazioni precedenti, ma le approfondisce individuando alcune variabili che porterebbero in determinati casi a un vantaggio in termini economici e sociali per il paese d'origine degli emigranti altamente qualificati.

L'impatto sulle prospettive – La prospettiva di poter emigrare svolge un indispensabile ruolo di stimolo per l'accesso dei giovani a livelli elevati di istruzione. Infatti in assenza

di un mercato locale in grado di assorbire professionalità elevate, la reazione sarebbe quella di limitarsi ai primi gradi di educazione elementare per poi dedicarsi a lavori tradizionali, basati soprattutto sull'apprendistato. Viceversa l'idea di poter emigrare costituisce una molla importante per spingere i giovani ad avanzare sino ai gradini più avanzati dell'educazione formale.

Il trasferimento tecnologico e il commercio – La presenza all'estero di personale altamente qualificato risulta essere un positivo veicolo sia per favorire l'adozione di soluzioni tecnologiche avanzate nei paesi d'origine, come confermato anche da una recente ricerca sulla comunità filippina italiana (Dossier statistico 2010), ma soprattutto può favorire lo sviluppo di relazioni commerciali tra il paese d'origine e quello di destinazione con esempi evidenti costituiti, tra gli altri, dalla diaspora cinese soprattutto per il settore manifatturiero e da quella indiana per il settore dei servizi IT (cfr. Dossier 2009, pp. 57 ss; Dossier 2010, pp. 48 ss).

Il miglioramento della governance – L'emigrazione, in quanto movimento di persone, ha evidentemente un impatto sulla qualità della governance e delle politiche nel paese di origine. È però impossibile stabilire a priori se l'effetto netto dell'emigrazione qualificata sul sistema politico del paese di origine sia positivo o negativo. In alcuni casi infatti – ad esempio lo Zimbabwe di Mugabe – l'emigrazione massiccia di persone con elevati livelli di istruzione verso il Sud Africa ha aiutato il regime a sopravvivere, esportando di fatto la classe dirigente che avrebbe potuto sostituirlo. Viceversa in altri casi la diaspora può svolgere un importante ruolo di stimolo per adottare soluzioni politiche ed istituzionali avanzate o per supportare cambiamenti di regime nei paesi di origine.

Le rimesse – Anche le analisi secondo cui le rimesse degli emigranti altamente qualificati sarebbero ridotte rispetto a quelle delle persone con un minore livello di istruzione sono state recentemente messe in discussione. La stessa Banca Mondiale (2011) ha messo in evidenza che, grazie soprattutto ai salari più elevati, gli emigranti maggiormente qualificati tendono a investire più rimesse nei paesi di origine rispetto a quelli privi di istruzione universitaria. Questo ovviamente a condizione che non si verifichino ampi fenomeni di brain waste – ovvero di lavoratori qualificati ridotti a svolgere mansioni non all'altezza del loro livello di istruzione e formazione professionale – purtroppo estremamente diffusi in Italia.

Il ritorno – Infine un canale privilegiato per sviluppare percorsi positivi di immigrazione qualificata, in grado di favorire sia lo sviluppo del paese di destinazione che di quello d'origine, è chiaramente il ritorno, o meglio la possibilità di migrazione circolare qualificata. In questo caso si tratta di sviluppare politiche e accordi in grado di favorire questo fenomeno, non solo come uno strumento di controllo dei flussi migratori (il 'ritorno volontario') ma nell'ottica di programmi che vedano un reale investimento sulla persona come essenziale veicolo di sviluppo.

In sostanza si può dunque disegnare una visione in chiaro-scuro del fenomeno del brain gain/brain drain. Se infatti la massiccia, o settorializzata, emigrazione di personale altamente qualificato da un paese senza possibilità

di ritorno è certamente deleteria per le prospettive di sviluppo, fenomeni più limitati di emigrazione possono invece avere un impatto estremamente positivo sul paese di origine. Se l'emigrazione diffusa di personale medico qualificato da un PVS è certamente deleteria, altri settori, come quello informatico, hanno più elevate probabilità di determinare un guadagno netto per il paese di origine sia in termini economici che di capitale umano.

In questo senso, con un'analisi della consistenza numerica delle presenze e della vulnerabilità dei paesi di origine, è possibile individuare alcuni paesi e professioni particolarmente a rischio su cui strutturare percorsi di ritorno riducendo al massimo i fenomeni di brain drain, e allo stesso modo individuare quelle comunità nelle quali l'emigrazione ha maggiori possibilità di svolgere un ruolo positivo. Sarà quindi possibile anche individuare un ruolo della cooperazione allo sviluppo per la costruzione di programmi di migrazione circolare ad elevato impatto in termini di sviluppo locale.

Sprechi italiani

Ma quali sono le principali caratteristiche dell'immigrazione qualificata in Italia? E quali sono le comunità che presentano maggiori opportunità di brain circulation o i più seri rischi di brain drain, su cui quindi immaginare percorsi virtuosi di cooperazione allo sviluppo?

Il panorama dell'emigrazione qualificata in Italia si caratterizza in prevalenza per il diffuso fenomeno di brain waste che caratterizza il nostro paese. Infatti secondo i dati riportati dallo European Migration Network (2010) se il 54,1% degli stranieri è in possesso di un diploma o della laurea, circa i tre quarti (73,4%) svolgono una professione operaia o non qualificata, con percentuali minime per i lavori maggiormente qualificati (dirigenziali o tecnici). Un fenomeno che si ripercuote con grande evidenza anche sulle rimesse inviate dagli immigrati. Infatti dalle analisi svolte dalla Banca Mondiale l'Italia è uno dei pochi paesi europei (assieme a Spagna e Gran Bretagna) dove gli immigrati con titolo universitario inviano rimesse inferiori rispetto ai corrispondenti nazionali con educazione di livello inferiore. Una conseguenza dell'appiattimento dei livelli educativi nel mercato del lavoro italiano, che genera effetti disfunzionali anche nel paese di origine aggravando il fenomeno del brain drain.

Anche un recente studio (Brandi et al., 2008) sui dati del censimento 2001 – gli ultimi ufficiali disponibili – mostra che il 9% degli stranieri residenti possiede un diploma di laurea ed il 3% un diploma universitario o terziario di tipo non universitario ma solo meno della metà di queste persone svolge un'attività confacente al proprio livello di formazione e la percentuale di immigrati con titoli di studio terziario sottoccupati è del 17% superiore a quella dei cittadini italiani con pari grado di istruzione.

Una recente indagine telefonica (Brandi et al., 2010b) ha poi verificato quale sia la percezione che la popolazione italiana ha riguardo agli immigrati altamente qualificati. È chiaramente emerso come non venga quasi percepita la presenza di lavoratori ad alta qualificazione,

rafforzando così un immaginario collettivo da “barconi di disperati” che spesso non trova riscontro con la realtà. La ragione dei numerosi casi di “spreco” di capacità culturali e professionali è dovuta ad una serie di concause, tra cui: il mercato del lavoro qualificato italiano è molto meno ampio di quello della maggioranza dei paesi Ocse, tanto che molti degli stessi laureati italiani sono costretti a scegliere la via della migrazione; il forte sviluppo del settore dell'edilizia e le carenze del sistema di welfare rendono disponibili un gran numero di lavori non qualificati per i quali la manodopera nazionale è insufficiente. Una volta che l'immigrato qualificato entra in questa fascia bassa del mercato del lavoro, non viene più riconosciuto come appartenente a quella emigrazione di élite alla quale una larga parte degli italiani è disponibile a dare fiducia. Così, l'immigrato laureato che è arrivato in Italia, per potere risalire nella scala sociale, è di solito costretto a farlo lentamente e da solo, fino a potersi collocare di nuovo, ammesso che abbia successo, in una posizione che lo renda riconoscibile per quello che realmente è.

Da queste poche informazioni è già possibile quindi derivare un quadro a tinte piuttosto fosche: in Italia si vanno perdendo la maggior parte degli effetti potenzialmente benefici dell'emigrazione qualificata, che potrebbe contribuire alla ricchezza nazionale ben più di quanto non si faccia attualmente, aggiungendo al brain drain l'ulteriore effetto negativo del brain waste.

A partire da questi presupposti, che vedono nel miglioramento del sistema di accoglienza, nell'inquadramento lavorativo e nell'integrazione in Italia una precondizione per sviluppare circoli virtuosi di brain circulation e quindi di brain gain nei paesi di origine, è possibile tentare di individuare quali siano le comunità che presentino le maggiori opportunità e i maggiori rischi in base alla situazione dei propri paesi di origine.

Nella tabella che segue sono riportati i trenta paesi che, secondo il database Doquier-Marfouk del 2008, sono maggiormente a rischio di subire il fenomeno del brain drain. Come si noterà si tratta di paesi tendenzialmente piccoli, o caratterizzati da forti debolezze in termini istituzionali, economici e di sviluppo, dove dunque è già attivo il meccanismo degli aiuti allo sviluppo. Di conseguenza è possibile immaginare un nuovo approccio che, attraverso forme di ritorno volontario assistito diretto a specifiche professioni, raggiunga il doppio obiettivo di ridurre l'impatto del brain drain sviluppando al contempo positivi modelli di migrazione circolare.

Primi 30 paesi per tasso di brain drain (Popolazione < 4.000.000 ab.)

Paese	% Brain Drain	Paese	% Brain Drain	Paese	% Brain Drain
Haiti	73,7	Laos	21,9	Honduras	15,2
Sierra Leone	48,4	Afghanistan	20,4	Togo	15,0
Mozambico	43,7	Nicaragua	19,4	Zambia	14,5
Ghana	42,3	Croazia	18,9	Slovacchia	14,4

Kenya	33,4	El Salvador	18,3	Guatemala	14,1
Uganda	30,7	Malawi	18,0	Portogallo	13,1
Somalia	29,9	Hong Kong	18,0	Rep. Dominicana	12,8
Angola	26,4	Papua N. Guinea	17,1	Senegal	12,5
Sri Lanka	24,1	Cuba	17,0	Serbia	12,3
Ruanda	23,9	Vietnam	15,8	Camerun	12,3

Nota: Sono elencati i 30 paesi a maggiore tasso di brain drain (% di popolazione con educazione superiore che tende ad emigrare). Abbiamo considerato solo coloro che emigrano dopo il 22° anno di età, in modo da escludere chi ha ricevuto educazione superiore già al di fuori del proprio paese (secondo generazioni ecc.). Sono inoltre stati esclusi i paesi al di sotto dei 4 ml. di abitanti per evitare effetti distortivi, sapendo comunque che quelli più poveri o con strutture istituzionali deboli subiscono fortemente il brain drain. La tabella non prende in considerazione forme di brain drain settoriale (medici, ingegneri ecc...) che hanno un impatto rilevante sulle prospettive di sviluppo e che devono essere esaminate per passare dall'analisi puramente quantitativa a valutazioni di carattere qualitativo.
 FONTE: Database Doquier - Marfouk (m22+, pop. >4 mln)

Il possibile ruolo della cooperazione allo sviluppo

Le ricerche precedenti (Dossier statistico 2010, pp. 25-31) evidenziano come la cooperazione non possa avere un ruolo per gestire i flussi migratori “aiutando a casa loro”. Si tratta infatti di un fenomeno strutturale e inarrestabile, con cause molteplici e complesse, che può essere in parte gestito solo con una pluralità di strumenti, coordinati e coerenti, sia a livello multilaterale globale che bilaterale tra i paesi coinvolti. L'approccio attuale che si basa prevalentemente sul contenimento dei flussi, con visioni di corto respiro e talvolta di bassa politica, non fornisce risposte adeguate e sottovaluta le esigenze e i problemi dei paesi di provenienza e la loro richiesta di partenariati di mutuo interesse. La cooperazione allo sviluppo può svolgere un ruolo positivo, anche se limitato, solo rimanendo nel proprio campo di azione e focalizzando gli interventi con azioni che tengano conto dei singoli contesti e degli attori da coinvolgere.

La preoccupazione del brain drain è da tempo all'attenzione della cooperazione e dovrà continuare ad esserlo, dato che per alcuni paesi poveri rimane una piaga, specie in alcuni settori. Si pensi solo all'esodo di medici e personale sanitario la cui formazione è costata al proprio paese ma che non può beneficiarne e deve ricorrere a personale internazionale anche molto costoso, come ha denunciato ancora recentemente Amref (per l'Italia, v. European migration network Italia, 2009). A questo proposito, l'altra faccia della medaglia significa che per es. il Regno Unito ha risparmiato 85 milioni di euro per la formazione del proprio personale sanitario, avvalendosi di operatori stranieri formati perlopiù nei PVS. Se non spetta alla cooperazione allo sviluppo occuparsi di flussi migratori o, a fortiori, del loro contenimento, certamente la fuga dei cervelli dai paesi poveri è uno dei principali punti di valutazione delle condizioni del paese e quindi delle politiche di aiuto. Rimane da capire a quali condizioni queste possano attenuarne il fenomeno fino anche a trasformare

il brain drain in brain circulation, in opportunità di sviluppo anche per lo stesso paese di provenienza.

In Italia, alcuni attori tra Ong, associazioni di migranti, enti locali, istituti di ricerca, enti di promozione economica, su iniziativa propria o in programmi con la Cooperazione italiana, la Commissione europea e l'Oim, da una decina d'anni hanno cercato di rendere concrete queste opportunità. Una gran parte si è però limitata a progetti di ritorno di migranti in condizione di impossibilità a rimanere sul territorio italiano e quindi obbligati ad uscirne, cercando di attenuarne gli effetti negativi con attenzione al rispetto dei diritti umani e alla valorizzarne delle capacità dei migranti nel proprio reinserimento. Si è trattato, in questi casi, di partecipazione a bandi pubblici europei o italiani in cui si è cercato di introdurre anche una componente “ritorno per lo sviluppo”. Altri, invece, anche se ancora pochi per quanto è dato sapere, hanno avviato specifici programmi di ritorno, di sostegno alle regioni di origine coinvolgendo gli stessi migranti, di indirizzo all'efficace utilizzo delle rimesse, fino ad iniziative di co-sviluppo tra realtà territoriali italiane e realtà di provenienza dei migranti.

Non esistono dati complessivi, sia per un generale disinteresse della politica su questo tema che per la sua attenzione prioritaria ai contenimenti e alle espulsioni, ma vale la pena di citare almeno alcuni tra i casi più noti, arbitrariamente aggregandoli per aree geografiche e tipologia di intervento:

- Ipsia, Acli, Caritas Italiana, Celim-Mi, Illyricum: valorizzazione delle capacità dei migranti di ritorno e attivazione di sportelli per il lavoro e l'impresa in Albania;
- Coopi con Cnca e Srf-To: formazione e accompagnamento al ritorno e inserimento lavorativo in Albania e Marocco;
- Veneto Lavoro, Coopi, Confesercenti-Ve, Irecoop-Ve: promozione di un modello integrale di ritorno per migranti senegalesi;
- Cosv con Promos, Ispramed, Medinaterranea, Al Quisal: sviluppo di opportunità di co-sviluppo col Marocco;
- Regioni e autonomie locali hanno stabilito, con associazioni di immigrati, ong e organizzazioni della società civile, rapporti di partenariato con analoghe istituzioni e organizzazioni nei paesi di provenienza dei migranti per favorire il ritorno e avviare rapporti di co-sviluppo;
- Camere di commercio e Unioncamere regionali (particolarmente attenta quella del Veneto) hanno avviato iniziative per agevolare il ritorno produttivo dei migranti nei paesi di origine coinvolgendo le pubbliche amministrazioni e stimolando l'interesse dell'imprenditoria del proprio territorio.

Buona parte delle iniziative si sono inserite all'interno dei programmi MIDA, Migration for Development in Africa, dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Oim, e hanno visto la partecipazione di immigrati e di associazioni e istituzioni dei loro paesi, costruendo così rapporti indispensabili all'efficacia del progetto di ritorno o di sviluppo.

Esistono anche reti di elaborazione, confronto e pro-

poste operative, culturali e politiche sulle connessioni tra migrazioni e sviluppo quali:

- Il Laboratorio migrazioni e sviluppo, finanziato dalla Cooperazione italiana e promosso da Acli, Arcs, Cespi, Etimos, Ipsia, Oxfam-it e Wwf, aperto alle realtà istituzionali, associative e di rappresentanza delle comunità migranti;
- Nirva, il network italiano per i rimpatri volontari assistiti, finanziato da Ue e Ministero dell'Interno e attuato da Aiccre, Cir, Oim per l'informazione e l'agevolazione del ritorno, che coinvolge Regioni, Enti locali, ong, enti, associazioni e organizzazioni sociali;
- La sezione italiana della rete europea Eunomad di associazioni nazionali e di migranti per il diritto alla mobilità in vista del co-sviluppo, coordinata da Gao-Cooperazione internazionale.

Alcuni centri di ricerca hanno cercato di approfondire il tema "migrazioni e sviluppo", tra i quali Idos-Caritas e CeSpi, e negli ultimi anni sono state prodotte tesi di laurea (come quella recente di C. G. Davoli "La promessa del cosviluppo", 2010).

Anche se chiusasi dopo pochi anni principalmente a causa di problemi con creditori, l'esperienza modenese Ghanacoop, nata nel 2005 su iniziativa della comunità ghanese e di istituzioni e realtà sociali e produttive di Modena e provincia ed inserita nel programma Mida, è da menzionare perché rimane valida per gli insegnamenti e i risultati dei suoi quattro anni di vita. Si è trattato di un vero e innovativo programma di co-sviluppo che ha valorizzato la diaspora ghanese e le sue capacità come fattore di sviluppo in Italia e in Ghana, attraverso attività economiche, sociali e culturali, favorendo al contempo processi di integrazione tra la comunità ghanese e quella italiana.

Quanto descritto finora fa emergere come, a determinate condizioni, il brain drain possa trasformarsi in un vantaggio per il paese d'origine. È un discorso che vale in particolare per i paesi a medio sviluppo con strutture economiche e sociali non troppo deboli (quali Marocco, Senegal...) e con popolazioni non troppo esigue. Il bilancio delle iniziative sopra menzionate e di altre analoghe rimane comunque limitato. Esse hanno però il merito di aver contribuito a mettere in luce carenze e limiti degli approcci adottati a livello italiano e europeo ed a delineare percorsi da seguire, sollecitando una visione politica meno incentrata sugli immediati interessi nazionali o europei ma aperta al confronto con i paesi di provenienza e attenta ai mutamenti della mondializzazione che richiedono un ripensamento di tutta la materia migratoria.

Alcune indicazioni possono essere colte:

- non limitare l'approccio alle immediate esigenze interne italiane o dell'Ue;
- armonizzare le politiche migratorie, commerciali e dello sviluppo europee e dei paesi membri, preve-

dendo anche accordi comuni con i paesi di immigrazione;

- riconoscere con maggiore facilità le competenze e i titoli dei migranti acquisiti nei paesi di provenienza, al fine di limitare quel diffuso brain waste, spreco di intelligenze, che caratterizza in particolare l'Italia che colloca i migranti per lo più in funzioni di bassa manovalanza sopprimendo ogni opportunità di crescita professionale; è la via obbligata per trasformare i migranti in risorsa altamente produttiva per noi e per i loro paesi;

- adottare, iniziando dalle figure professionali più evolute e indispensabili ai paesi di provenienza, strategie che favoriscano la migrazione circolare, con possibilità di ritorno in patria e di nuovo ingresso regolare in Italia, a vantaggio reciproco; occorrerà in ogni caso uscire dalla contraddizione tra integrazione economica globale e chiusura rispetto alla libera circolazione delle persone e delle professionalità;

- sostenere le autonomie locali e le iniziative di cooperazione decentrata che coinvolgano i migranti e le organizzazioni della società civile al fine di stabilire relazioni di co-sviluppo tra territori e comunità, italiani e dei paesi di emigrazione, a livello economico, culturale e sociale;

- aiutare le associazioni di migranti a strutturarsi al fine del ritorno finalizzato allo sviluppo con attenzione alle possibili occasioni di co-sviluppo tra la realtà italiana di accoglienza e quella di emigrazione;

- favorire l'integrazione degli immigrati: l'inserimento sociale, anche attraverso pari opportunità lavorative e salariali, è infatti la premessa e l'elemento principale per poter avviare una brain circulation a vantaggio reciproco.

Per quanto riguarda il possibile ruolo della cooperazione allo sviluppo per attenuare il fenomeno della "fuga dei cervelli" dai PVS, si può affermare che esso rimane marginale e sussidiario nei paesi che hanno avviato processi di sviluppo, attratto investimenti, messo in atto idonee strutture di base, affievolendo la distanza tra il proprio benessere e quello dei paesi di accoglienza e in parte attenuando la spinta migratoria e il brain drain e favorendo il ritorno. Rimane invece essenziale nei paesi più poveri o troppo piccoli, ad alto rischio brain drain, come Haiti, Gambia, Capo Verde, Mauritius, Sierra Leone..., che necessitano di azioni mirate, con percorsi specifici e talvolta individuali, per i diversi contesti e le diverse persone/comunità migranti (formazione, programmi di ritorno sostenuti, inserimento di migranti professionalizzati nei progetti di cooperazione, anche modificando le leggi in materia...). Si tratta di azioni proprie della cooperazione allo sviluppo, che dovranno trovare sempre più attenzione e spazio anche in Italia.

LO "SPRECO DI CERVELLI", TRA OCCASIONI MANCATE E LA NECESSITÀ DI UN SALTO CULTURALE

BIMESTRALE 'LIBERTÀ CIVILI', N. 4, OTTOBRE 2012, p. 36-40

di Marco Rotelli e Nino Sergi, INTERSOS

Il nostro paese ha vissuto, particolarmente negli ultimi vent'anni, una progressiva introversione. Mentre il mondo stava cambiando con un'accelerazione mai vista, mentre tutto si globalizzava e stavano mutando alcuni riferimenti politici e economici mondiali, la nostra tendenza è stata e continua ad essere quella di guardare a noi stessi, discutere e litigare su noi stessi, continuando ad ignorare o sottovalutare i cambiamenti che si stanno irreversibilmente attuando, anche all'interno del nostro paese. È come se dominasse la paura del cambiamento, in particolare la paura dell'alterità, delle diversità di cui il mondo è fatto, mentre occorrerebbe un salto culturale capace di spingerci verso la conoscenza dell'altro. Anche per farci a nostra volta conoscere e per costruire, al meglio, il nostro futuro.

Un milione e duecentomila **studenti internazionali, l'8,6% del totale degli studenti nei 27 paesi dell'UE, di cui circa 65 mila in Italia**, possono rappresentare un'importante parte del nostro futuro, se riusciamo a coglierne l'importanza. Si tratta del 3,8% degli studenti del nostro paese, uno ogni 26 universitari iscritti, con circa un terzo già presente in Italia come i figli degli immigrati, mentre la maggior parte, circa 37 mila, provengono dall'estero, a seguito di una loro scelta che non va sottovalutata. Si tratta di Albania, Cina, Romania, Grecia, Iran, Camerun, Marocco, Turchia, Russia, Corea del Sud, Stati Uniti, Israele, Giappone, Serbia, Croazia, Libano, Brasile, Argentina, per citare le maggiori presenze, con studenti principalmente nelle facoltà di economia, medicina e chirurgia, ingegneria, lettere e filosofia, infermieristica. I dati (2011) sono dell'EMN-Italia e del Centro studi e ricerche Idos, a cui si rimanda.

Non dovrebbe essere necessario dilungarsi sulle **opportunità che potrebbero derivare da queste presenze**, se gestite con una visione lungimirante. Per citare un paese vicino, la Germania si è data una precisa strategia finanziando negli anni borse di studio a studenti che hanno poi contribuito all'arricchimento dei rapporti stabiliti con la Cina o molti paesi emergenti. Quegli studenti, infatti, anche dopo il rimpatrio, mantengono i legami instaurati negli anni di studio e specializzazione, che la politica degli investimenti tedeschi all'estero ha saputo valorizzare e indirizzare. L'Italia mostra in merito ancora un forte

ritardo, quando non un vero e proprio disinteresse, anche di fronte ad 'innamoramenti' di questi studenti verso il nostro paese, le sue bellezze, la sua vitalità. Eppure alcuni di essi, tornando in patria, sono diventati leader nella politica, nell'economia, nella tecnologia, nella cultura: su di essi si sarebbe potuto e si potrebbe contare per stabilire rapporti di collaborazione tra paesi. Parlando di studenti, simile discorso vale in primo luogo a livello di collaborazione universitaria, a cui non viene dato il rilievo che meriterebbe, lasciando l'iniziativa a singoli istituti universitari e alla passione di alcuni docenti.

Il discorso può utilmente essere abbinato alla riflessione sui **circoli virtuosi di sviluppo** che possono essere attivati grazie alle migrazioni e che abbiamo cercato di sviluppare con Giulio Di Blasi e M. Carolina Brandi nel Dossier statistico immigrazione 2011 di Caritas/Migrantes. Si tratta di capire come il fenomeno negativo del *brain drain*, della perdita dei migliori cervelli che emigrano, con conseguente danno per i propri paesi, spesso molto poveri, possa essere trasformato, almeno in alcuni casi, in *brain gain*, in opportunità. Ogni anno decine di migliaia di immigrati qualificati entrano in Italia per poi dedicarsi a mansioni ben lontane dal loro profilo educativo e professionale. Infatti, laureati in fisica o in economia e specialisti in materie tecniche sono impiegati come portieri, badanti, semplici manovali. Si tratta di una moltitudine di competenze che vanno ad alimentare quel fenomeno noto come *brain waste*, spreco di cervelli, di cui il nostro paese è uno dei massimi fautori. Eppure sarebbe possibile, oltre che utile, invertire questa tendenza, specie in periodi come l'attuale, in cui diventa indispensabile concepire nuove forme di cooperazione con i paesi terzi, a vantaggio reciproco. Occorrerebbe, anche qui, un cambiamento culturale, basato sulla conoscenza della realtà dell'immigrazione, delle sue potenzialità e delle opportunità che può offrire in molti casi la *brain circulation*, la possibilità cioè di poter valorizzare le competenze dei migranti sia in Italia che nei paesi di origine. È stato dimostrato che tra le persone che emigrano coloro che hanno ricevuto un'educazione secondaria o universitaria sono in proporzione elevata rispetto alla media della popolazione: 31.4% degli emigrati africani, contro una media nei paesi di origine del 3.6%; 47,2% degli emigrati asiatici, contro il 6%; 21% dei latino americani, contro l'11.8%

(F. Docquier e A. Marfouk, 2006). Secondo i dati riportati dall'EMN-Italia (2010) il 54,1% degli stranieri è in possesso di diploma o laurea, ma circa i tre quarti (73,4%) svolgono una professione operaia o non qualificata. La conoscenza di questa straordinaria presenza, da cui l'Italia potrebbe trarre grande beneficio, è tra gli italiani quasi nulla.

La valorizzazione di queste competenze, sia in Italia che nei paesi di provenienza sarebbe oggi la via da seguire, attraverso forme sempre più diffuse di *brain circulation*, di possibilità cioè di lavorare, con regolare riconoscimento, sia qui da noi che nei propri paesi. Ad iniziare dai progetti di cooperazione allo sviluppo e dalle molteplici opportunità imprenditoriali e di scambi commerciali che possono rafforzare le relazioni bilaterali a reciproco interesse. Alcuni tra Ong, associazioni, organizzazioni imprenditoriali, camere di commercio, enti di ricerca, Regioni e Enti locali lo stanno capendo. Occorre ora che anche il Governo comprenda che la *brain circulation* (che riguarda sia gli immigrati che gli studenti internazionali alla fine dei loro studi) può essere, anche se in misura limitata, una straordinaria opportunità per il nostro paese, le sue realtà territoriali e le sue relazioni internazionali.

La tematica ci riporta quindi al tema della cooperazione internazionale, che a nostro avviso rappresenta il carattere fondamentale della politica estera dell'Italia. Per quanto riguarda i paesi poveri ed emergenti, è la cooperazione ai fini dello sviluppo che va radicalmente ripensata: la visione, le finalità, le modalità di attuazione, i partenariati. La nomina di un Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione ha provocato, anche grazie a questo felice abbinamento di competenze, varie occasioni di approfondimento per tutto il 2012, che hanno visto un maggiore coinvolgimento istituzionale, specifici gruppi di lavoro tematici, un Forum nazionale di discussione e stimolo politico, decise iniziative parlamentari per la riforma legislativa in materia. Il futuro del nostro paese, lo ribadiamo, dipenderà anche da come riusciremo a valorizzare queste relazioni e dalla qualità della cooperazione che metteremo in atto. La presenza migratoria, compresa quella degli studenti internazionali, può e deve essere valorizzata.

Contrariamente a quanto si pensa (anche quando si afferma: "aiutiamoli a casa loro"), la gran parte degli immigrati (compresi gli studenti, se si escludono quelli provenienti dai paesi UE o industrializzati) non proviene dai paesi più poveri, ma da quelli a medio reddito. Le nazionalità con più di 50.000 presenze regolari in Italia (dati del ministero dell'Interno al 31 dicembre 2011) provengono da: Albania, Macedonia, Moldavia,

Serbia, Ucraina, Egitto, Marocco, Tunisia, Ghana, Nigeria, Senegal, Bangladesh, India, Pakistan, Sri Lanka, Cina, Filippine, Ecuador, Perù, a cui possiamo aggiungere il Brasile che, con 48.764 presenze, per poco non supera la selezione quantitativa adottata. Si tratta di paesi con cui l'Italia potrebbe stabilire e sviluppare utili rapporti di cooperazione, di partenariato per lo sviluppo, a beneficio reciproco, economico-commerciali. La valorizzazione intelligente di parte della risorsa immigratoria e studentesca proveniente da questi paesi potrebbe dare, se inserita in una precisa visione e strategia politica, un prezioso contributo al successo di questi partenariati.

La Fondazione Leone Moressa, nel Rapporto 2012 sul valore economico dell'immigrazione, continua a mettere in evidenza, con la precisione dei dati, il ruolo degli imprenditori stranieri come attori di sviluppo in Italia. Nel 2011, su 6 milioni di imprese operanti in Italia, 454 mila sono condotte da stranieri, pari a 7,4% del totale. Queste ultime sono in crescita, nonostante la crisi economica, con un aumento del 5,9% (+ 25.567 unità), a fronte di un tasso negativo dello 0,5% delle imprese italiane (- 28.000 unità). Sono dati che confermano quelli degli anni precedenti, che hanno registrato un incremento delle imprese gestite da stranieri del 28,5% tra il 2005 e il 2009, contro una riduzione del numero degli imprenditori italiani pari al 2,1%. Anche nel 2010, già con il peso della crisi, il loro numero è cresciuto del 4,9%, mentre quelle italiane sono diminuite dello 0,4%. Si tratta per lo più di imprese in settori quali: edilizia, commercio al dettaglio, servizi di *money transfer*, tessile, legno e mobili, metallo e meccanica, plastica, vetro e carta, agricoltura, attività alberghiere, ristorazione, servizi alle imprese, noleggio, servizi alla persona e assistenza sociale. Non pochi tra questi imprenditori potrebbero, con il loro spirito di iniziativa e la volontà di affermarsi, rappresentare occasioni di iniziative imprenditoriali italiane e *joint-ventures* tra l'Italia e i loro paesi di origine, perfino in altri settori, grazie anche alla loro conoscenza e facilità di inserimento. Una forma di cooperazione che richiede, ancora una volta, di facilitare quella *brain circulation*, di cui abbiamo parlato sopra, al fine di favorire e incentivare simili relazioni internazionali.

Abbiamo voluto **collegare tematiche che normalmente sono affrontate in modo separato, quella degli studenti internazionali e quella della più ampia presenza migratoria**, perché per noi italiani, in particolare, il punto chiave è quello della mancanza di una visione complessiva, di un approccio culturale adeguato e lungimirante: che riguarda gli uni e gli altri. Fino a quando consideriamo marginale, o comunque non valorizziamo adeguatamente, la presenza degli stu-

denti provenienti dagli altri paesi, nei quali ritornano per assumere spesso posizioni professionali di rilievo o con cui, comunque, continuano a mantenere legami e interessi; fino a quando vedremo negli immigrati solo gli aspetti negativi – che in realtà li accomunano a noi e a quanto di negativo esiste già nelle nostre società – senza riuscire a vedere in essi anche l'opportunità che rappresentano per il nostro paese, di cui fanno ormai parte, e per gli auspicabili rapporti con i paesi di provenienza; fino a quando non riusciremo ad avere una

nuova visione culturale, socialmente condivisa, che diventi patrimonio di tutti e che ci apra al mondo, facendoci definitivamente uscire dal provincialismo e dalla pretesa di autosufficienza in cui l'Italia si è chiusa negli ultimi venti anni; fino a quel momento, la visione del futuro del nostro paese non potrà che essere limitata e quindi perdente. Segnali in senso inverso incominciano ad esserci. Occorre sostenerli, facendo ognuno, dalla società civile alla pubblica amministrazione e alla politica, la propria parte.

Ottobre 2012

I PAESI DAI CONFLITTI DIMENTICATI E L'IMMIGRAZIONE IN ITALIA

IDOS – DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE 2012, p. 25-31

Marco Rotelli, Nino Sergi (Intersos) e Paolo Beccegato (Caritas Italiana)

Le crisi umanitarie interessano oggi oltre sessanta paesi. Conflitti armati, disastri naturali, carestie e malnutrizione colpiscono direttamente più di un miliardo di persone¹⁰. Il tutto in un contesto di crisi economica globale e di cambi climatici che sono diventati veri moltiplicatori della vulnerabilità¹¹. In questo capitolo vogliamo portare a riflettere su come queste problematiche si ripercuotano gravemente su alcuni Stati, rendendoli sempre più fragili, e sui loro cittadini costretti spesso a spostarsi per sopravvivere, generando flussi migratori che meritano particolare e appropriata attenzione, date anche le norme del diritto internazionale in materia. Per quanto ci riguarda, tale attenzione diventa ancora più doverosa tenendo conto che solo in misura molto ridotta simili flussi si indirizzano verso l'Italia.

Le crisi umanitarie

Le grandi crisi umanitarie, quelle che generano milioni di profughi e rifugiati, paiono oggi meno gravi di una volta. Anche l'attenzione dei media si è focalizzata nell'ultimo decennio su contesti a sfondo più marcatamente politico che coinvolgono l'Occidente, come l'Afghanistan e l'Iraq o la Libia e la Siria, oppure su quei disastri naturali che godono di una grande eco, come lo tsunami asiatico o il terremoto di Haiti. Ma le cose, viste dal terreno, non stanno affatto così.

In America si ripetono scenari di violenza armata e brutale, con paesi quali la Colombia e il Messico in balia di trafficanti di vario genere. Nel Caucaso le guerre continuano. L'Afghanistan, nonostante qualche progres-

so nella costruzione dello Stato, resta un ginepraio di efferatezze, con un futuro incerto, senza vere soluzioni. Le truppe internazionali controllano la situazione nei Balcani occidentali, dove sotto la cenere non mancano braci ancora ardenti. La Somalia è rimasta uno Stato fallito, devastato dalla violenza, dall'anarchia e dalla fame, e le speranze suscitate dalla nuova fase politica del 2012 sono ancora troppo deboli per potere indicare un reale cambiamento. In Eritrea continua a dominare una dittatura. I profughi saharawi sono ancora in mezzo al deserto, in attesa da decenni dello status finale del Sahara occidentale. Il cuore del continente africano vede una concentrazione di conflitti armati, dal Sudan al Congo, dalla costa del Mar Rosso a quella atlantica. L'Asia mantiene numerosi focolai di guerra nella fascia che va dall'Afghanistan alle Filippine, con una sostanziale continuità rispetto al passato. Sullo sfondo restano costanti, ormai da sessant'anni, il conflitto israelo-palestinese e quello indo-pakistano. A questo quadro si sono aggiunte le nuove crisi della 'primavera araba', che hanno portato cambiamenti e speranze ma anche forti inquietudini. Centinaia di crimini di guerra e contro l'umanità sono stati commessi, come proseguono gravi violazioni dei diritti umani: tortura, uccisioni arbitrarie, rapimenti, attacchi contro civili inermi, stupri, saccheggi, detenzioni illegali, uso di armi proibite, reclutamento di mercenari, arruolamento di bambini-soldato. In tutti questi contesti, la fuga alla ricerca di un rifugio sicuro è solo la punta dell'iceberg.

Gli Stati fragili

Le democrazie nel mondo sono riconducibili ad una settantina di paesi, mentre 34 sono i regimi dispotici o

¹⁰ Fonte: Global Humanitarian Assistance. Development Initiatives, 2011

¹¹ OECD online database, aprile 2012

oligarchici. I rimanenti paesi hanno differenti sfumature di regime politico e sono spesso Stati con un'autorità centrale debole, con relazioni sociali e politiche rappresentate da legami di parentela di tipo clanico o etnico, o da alleanze di tipo feudale con leader prominenti¹². Sono 43 gli Stati definiti 'fragili' e in essi vivono 1,2 miliardi di esseri umani. Le loro strutture istituzionali non possiedono la capacità o la volontà politica di provvedere alle funzioni fondamentali necessarie alla riduzione della povertà, allo sviluppo, alla tutela della sicurezza e al rispetto dei diritti umani fondamentali¹³. Gli Stati fragili costituiscono l'area più vulnerabile del pianeta. Si tratta, in molti casi, di paesi in cui le guerre, soprattutto intestine, e le emergenze complesse perdurano da decenni ed hanno lentamente consumato le capacità di sopravvivenza di buona parte della popolazione. In essi si concentrano i fenomeni di povertà estrema, malnutrizione, epidemie, ambiente degradato, violenza diffusa, disgregazione sociale, violazione dei diritti e delle libertà fondamentali, continue migrazioni. Afghanistan, Burundi, Congo, Eritrea, Etiopia, Haiti, Iraq, Corea del Nord, Liberia, Myanmar, Somalia, Sudan, Zimbabwe, sono alcuni tra gli esempi più significativi.

Il tasso di fragilità politica aumenta ora sotto la pressione congiunta della crisi economica e di quella ambientale. La disponibilità di risorse, a partire da quelle essenziali alla vita, cibo e acqua, diventa il fattore scatenante di nuovi conflitti interni e internazionali. Se già il conflitto del Darfur trova le sue radici nella competizione per la terra fertile tra pastori nomadi e agricoltori, provocata dai mutamenti climatici¹⁴, l'aumento della temperatura e il cambiamento delle precipitazioni atmosferiche rischiano di scatenare forme di guerra civile in molti altri Stati, già poveri e politicamente fragili, entro il 2030¹⁵. Se le carestie¹⁶ da sole non generano violenza, la caratteristica distintiva delle nuove crisi alimentari è che il cibo esiste, ma non ci sono mezzi per acquistarlo, quando non viene usato come biocarburante. E questo può generare violenza, rivolte 'del pane e del riso', come è avvenuto con la crisi alimentare del 2008 e il conseguente aumento dei prezzi dei prodotti alimentari in tutto il mondo. A loro volta, conflitti e instabilità interrompono la catena di distribuzione alimentare e il ciclo della produzione agricola, aggravando ulteriormente il problema. Quanto all'acqua, ci sono 145 nazioni che devono condividere le risorse idriche con altri paesi, utiliz-

zando bacini idrici internazionali. Negli ultimi cinquant'anni, questa condivisione forzata ha prodotto 37 conflitti violenti¹⁷ che è stato possibile gestire mettendo in atto forme di cooperazione. Oggi, con una domanda di acqua ai limiti della disponibilità, aumenta il rischio di dispute violente e scontri armati tra la cinquantina di paesi che condividono le proprie riserve idriche, per la gestione di laghi, fiumi, dighe e acque sotterranee¹⁸.

In questo scenario le migrazioni sono una tra le conseguenze inevitabili. È difficile prevedere quale futuro si prospetti, ma alcuni tentativi scientifici di predizione hanno fornito dati preoccupanti. Secondo alcuni studi¹⁹, mantenendo i *trends* attuali, entro il 2050 potrebbe esserci un miliardo di persone costrette a migrare: 50 milioni a causa di conflitti e brutali violazioni dei diritti fondamentali (attualmente a ritmi di 1 milione all'anno), 50 milioni a causa di disastri naturali, 645 milioni sfollati per fare posto a grandi progetti infrastrutturali e di sviluppo (attualmente 15 milioni l'anno) e 250 milioni costretti a migrare dagli effetti del cambio climatico²⁰.

Due casi emblematici: la Somalia e l'Afghanistan

Si tratta di due Paesi martoriati da crisi complesse, con un intersecarsi d'instabilità politica, conflitti e calamità naturali aggravati dalla durata della crisi ha inasprito le condizioni delle comunità coinvolte, in particolare delle fasce più fragili e vulnerabili.

Afghanistan

Ad undici anni dall'intervento internazionale del 2001 (che segue decenni di conflitti interni o contro potenze straniere occupanti), gli indicatori di sviluppo mostrano il paese agli ultimi posti nella graduatoria mondiale: indice di sviluppo umano al 172° posto su 187 paesi, reddito medio pro capite 750 /anno, aspettativa di vita 48,7 anni, mortalità infantile sotto i 5 anni al 191‰, ineguaglianza di genere al 141° posto su 187 paesi. L'Afghanistan è preso tra una tendenza alla ricostruzione e allo sviluppo e il sovrapporsi di divisioni interne, fenomeni di opposizione armata, terrorismo, malgoverno, corruzione, disastri naturali e povertà estrema. Gli importanti fenomeni di rientro di rifugiati e migranti (6 milioni dal 2002), che nel complesso ha rappresentato, in pochi anni, un aumento di circa il 20% della popolazione con gravi problemi di assorbimento, potrebbero in futuro

12 V. Spencer R. Weart. *Why Democracies Will Not Fight One Another*. Yale University Press in 1998

13 Fonte : OECD, 2011

14 Jeffrey D. Sachs. *Crisis in the Drylands*. Scientific American Magazine » Febbraio 2008

15 Marshall B. Burke, et al. *Warming increases the risk of civil war in Africa*. Proceedings of the National Academy of Sciences USA. 23 Novembre 2009.

16 Amartya Sen. *La Povertà genera violenza?* Milano, 2007

17 World Watch Institute. *State of the World 2005 Trends and Facts - Water Conflict and Security Cooperation*. Washington, 2005

18 David Michel, Amit Pandya. *Troubled Waters. Climate Change, Hydropolitics and Transboundary Resources*. Washington, 2009.

19 Human tide: the real migration crisis. Christian Aid. May 2007

20 Norman Myers and Jennifer Kent. *Environmental Exodus*. Climate Institute, 1995. - *Nature Climate Change*, Nature Publishing Group, 2012

riguardare anche i rimanenti 3 milioni di afgani presenti in Pakistan e Iran. Ad essi si affianca un continuo flusso di persone che abbandonano il paese o migrano al proprio interno. Complessa è infatti la situazione all'interno dei confini, dove, secondo l'ente afgano per gli sfollati, mezzo milione di hanno bisogno di assistenza.

La sostenibilità del rientro e dell'integrazione è critica. Oltre agli effetti del conflitto, la popolazione è stata colpita negli ultimi anni da disastri naturali. Periodi di siccità e inverni rigidi rendono più grave l'insicurezza alimentare, che registra un tasso di malnutrizione cronica che sfiora il 50%. Le persone richiedono lavoro, infrastrutture urbane e rurali, terra coltivabile. La competizione per terra, acqua, risorse naturali e lavoro si fa sempre più dura creando il potenziale per nuove, ulteriori e gravi frizioni. A questo si aggiungono conflitti tribali localizzati che costringono alcune comunità a spostarsi all'interno del Paese. Circa 2,5 su ogni mille abitanti decidono di abbandonare il Paese in cerca di condizioni di vita migliori, e affrancamento economico, ma soprattutto di sicurezza.

L'intensificarsi della violenza nel 2011, che ha anche registrato il maggior numero di vittime civili dall'inizio del conflitto, oltre a rendere più difficile il ritorno e l'integrazione dei rifugiati e degli sfollati interni, aggrava la preoccupazione per la sicurezza, la stabilità politica, le attività di ricostruzione e il futuro del paese che continua a rimanere incerto.

Somalia

Negli ultimi vent'anni la Somalia è stata in preda al caos e all'anarchia, dilaniata dai conflitti di potere inter-clanici dopo la caduta del presidente-dittatore Siad Barre nel 1991. Fino al 2004, l'assenza di Stato e istituzioni pubbliche, ha permesso ai 'signori della guerra', sostenuti da capi clan, notabili tradizionali, leader religiosi e talvolta Stati con propri interessi nell'area, di attribuirsi con la forza il ruolo di referenti di piccoli potentati estesi per tutto il paese. Le regioni centro-meridionali, e in particolare la capitale Mogadiscio, sono rimaste a lungo teatro di conflitti. Il tentativo di pacificazione e transizione politica del 2004, voluto e sostenuto dalla comunità internazionale, non ha dato i risultati previsti; la situazione si è degradata, assumendo anche una radicale dimensione politico-religiosa che ha perfino proibito ogni presenza umanitaria esterna. I devastanti effetti di morte, fame, fuga in aree più sicure o all'estero, hanno superato quelli della crisi umanitaria del 1991-92 che aveva mobilitato il mondo e provocato il primo intervento armato internazionale "a scopi umanitari".

Il tasso medio di alfabetizzazione non supera il 25%. Il sistema scolastico nazionale è sfaldato, per cui, se si escludono le opportunità, comunque insufficienti, offerte o sostenute dalla comunità internazionale e dalla

diaspora e, in alcuni casi, dalle scuole religiose, le ultime generazioni hanno perso ogni opportunità formativa. Il sistema sanitario statale è stato sostituito dai servizi forniti dalle organizzazioni non governative o da iniziative private, che non riescono però a coprire l'intero territorio. Il paese presenta i più alti tassi di mortalità materna al mondo (14 ogni 1000 parti), come altissimo rimane il tasso della mortalità al di sotto dei 5 anni (132 ogni 1000 nati).

Gli sforzi della comunità internazionale sono minacciati da sequestri e uccisioni del personale umanitario somalo e internazionale. L'insicurezza, la povertà, la fame ciclica, la mancanza di acqua, la carenza di cure mediche, la durezza della sopravvivenza colpiscono più di un terzo della popolazione. Secondo le stime dell'Unhcr, Alto commissariato dell'Onu per i rifugiati, nell'ultimo decennio la situazione somala ha prodotto circa 1,1 milioni di rifugiati fuggiti nei paesi limitrofi o in Medio Oriente o in Occidente e 1,35 milioni di sfollati interni, mentre i ritorni si contano invece in poche centinaia di unità.

Il processo politico in Somalia si trova oggi ad un ulteriore bivio, con una nuova costituzione e nuove istituzioni che chiudono il lungo periodo di transizione iniziato nel 2004. Mentre la capitale e le principali città sono sotto il controllo formale del governo, mentre regioni che non hanno ancora pienamente aderito a questo processo sono comunque sostanzialmente stabili e aperte al dialogo, parte del paese rimane ancora sotto il controllo dalle milizie radicali, che seguono ideologie e rispondono a obiettivi che sono spesso esogeni al paese. Dopo venti anni di caos, in Somalia c'è ora speranza: essa va però sostenuta internamente, con decisione e univoca visione da parte della comunità internazionale, e protetta da tutte quelle ingerenze esterne che hanno influito negativamente negli anni.

L'indispensabile ruolo della politica

Pur avendo ricevuto, negli ultimi dieci anni, circa il 30 per cento degli aiuti internazionali allo sviluppo e circa il 90% dell'aiuto umanitario, per un ammontare complessivo di circa 40 miliardi di dollari l'anno²¹, molti Stati continuano a rimanere fragili, senza progressi nella stabilità politica e nelle condizioni di vita. Gli aiuti sono stati e continuano ad essere indispensabili per sopperire ai bisogni delle popolazioni sia all'interno che nei paesi limitrofi dove si sono rifugiate, ma in molti casi sono appena riusciti a mantenere il paese al di sotto della soglia di disintegrazione, ad evitarne l'implosione definitiva e a contenerne l'impatto all'interno dei suoi confini. Come sempre, in questi casi la soluzione dovrebbe essere politica, ma la comunità internazionale è rimasta per lo più spettatrice,

²¹ Fonti: *Global Humanitarian Assistance*. Development Initiatives, 2011; OCHA. Financial Tracking System, 2012; OCSE, 2011

distratta, divisa, dimostrando incapacità e scegliendo spesso di delegare agli aiuti umanitari o agli interventi militari 'di pace' problemi che solo con una forte e lungimirante azione politica possono essere affrontati e gestiti in modo adeguato. È mancata e continua a mancare una visione lungimirante, che riesca a cogliere lo stretto e ineludibile legame tra i vari problemi, anche quelli che possono sembrare lontani. In Occidente la politica concentra i propri sforzi nell'affrontare le conseguenze a breve della crisi economica. Le nuove potenze economiche quali India, Cina, Brasile, non manifestano un'attenzione significativa ai problemi globali se non direttamente legati ai propri interessi. Le istituzioni internazionali stanno vivendo una fase di grande debolezza politica. Questo si traduce in un vuoto di progettualità, di visione e di decisa azione politica, di fronte a problemi che in ogni caso si intersecano e riguardano l'insieme della comunità internazionale. Basti solo pensare alle emigrazioni di massa che essi possono provocare e che possono influire sulle condizioni sociali e gli equilibri di molti altri paesi.

Italia, necessità di un salto culturale

In Italia, da un lato esiste una diffusa tendenza ad ignorare la realtà migratoria, rifiutando di prendere in considerazione i grandi cambiamenti in atto che stanno influenzando e condizionando, inevitabilmente e irreversibilmente, il nostro futuro e le nostre società, in cui gli individui saranno sempre più diversi anche se uguali come persone. Dal lato opposto c'è invece l'ossessione di questa presenza 'straniera', che si vorrebbe invisibile ma su cui si costruiscono e alimentano paure, talvolta create ad arte. In entrambi i casi, è la cattiva conoscenza della realtà e dei dati reali che porta a visioni superficiali e distorte. Conoscere i dati reali è invece indispensabile per saper considerare i fenomeni migratori e i problemi ad essi connessi per quello che realmente sono e quindi per affrontarli con cognizione di causa e nel dovuto modo.

Per quanto riguarda la realtà dei rifugiati e richiedenti asilo, su cui vogliamo soffermarci perché si tratta di coloro che fuggono alla ricerca di protezione e aiuto da quelle situazioni di guerra e di insicurezza personale di cui abbiamo evidenziato la gravità nei paragrafi precedenti, i dati ci parlano di una realtà riconosciuta che rimane relativamente contenuta: 15.439 persone (compresi i familiari) alla data del 31.12.2011, pari allo 0,42% del totale degli stranieri con regolare permesso. Si tratta in particolare di 530 kosovari, 498 serbi, 1.247 turchi (in particolare curdi), 626 sudanesi del nord e del sud, 461 ivoriani, 496 nigeriani, 539 togolesi, 1.769 eritrei, 763 etiopi, 905 somali, 450 congolesi, 838 iraniani, 894 iracheni, 1.023 afgani. Seguono altre presenze di ben minore entità; tutte, in ogni caso, provenienti da situazioni di vero pericolo. Una presenza alquanto limitata, che uno Stato come l'Italia deve saper gestire, al pari di altri paesi europei, con tutte le garanzie stabilite dalle convenzioni internazionali

e corrispondenti ai basilari diritti umani. Eppure non è così, nonostante gli sforzi encomiabili di diverse istituzioni private e di amministrazioni comunali.

Molte le associazioni e le organizzazioni che in Italia da tempo denunciano le carenze della pubblica amministrazione nell'adempiere gli impegni assunti a livello internazionale e talvolta nell'assicurare il rispetto dei diritti umani. Anche dall'estero giungono segnali allarmanti. Il tribunale di Stoccarda il 12 luglio 2012 ha vietato alle autorità tedesche di respingere e rimandare in Italia richiedenti asilo palestinesi, perché da noi rischierebbero di ricevere "un trattamento disumano e degradante" e di "restare senza un tetto". Qualche giorno prima, Nils Muiznieks, commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dopo una visita conoscitiva in Italia, tra l'altro con la possibilità di "verificare le condizioni intollerabili in cui si trovano 800 rifugiati ammassati in un edificio abbandonato", ha denunciato che "perfino persone alle quali è stato riconosciuto lo status di rifugiato sono costrette a vivere in condizioni pietose" e "non ricevono il necessario supporto per un'adeguata integrazione nella società italiana".

Si tratta di fatti che sminuiscono il ruolo e l'autorevolezza del nostro paese nel contesto europeo e internazionale. Va riconosciuto che nelle autorità italiane iniziano ad esserci segnali che vanno verso un cambiamento delle politiche attuate sinora. Tale cambiamento dovrà innanzitutto essere culturale. Spesso la legalità, come la giustizia, vengono concepite in Italia come mero rispetto di regole e adempimenti procedurali. Mentre, senza il rispetto dei diritti delle persone tale concezione rischia di limitarsi al solo livello formale mentre, nella realtà vissuta dal richiedente asilo, essa può facilmente produrre negatività, emarginazione, ulteriore disperazione. I numeri, per quanto riguarda i rifugiati, sono tali da non poter concedere scusanti ad un paese come l'Italia che vuole avere un ruolo internazionale e meritare credibilità e rispetto.

Al numero dei rifugiati riconosciuti e con regolare soggiorno per motivi di asilo, occorre aggiungere due altre tipologie di persone che fuggono dai paesi di crisi o da persecuzioni: i richiedenti asilo con permesso in attesa del pronunciamento sul loro diritto e i cittadini con permesso di soggiorno per motivi umanitari o di protezione sussidiaria. Questa seconda presenza è legata a situazioni di gravità temporanea. Si pensi ad esempio alla fuga in massa di migliaia di persone provenienti dal Nord Africa in seguito alle rivolte della 'primavera araba' o al conflitto libico. Anche in questi casi, se togliamo il momento critico e improvviso dello scoppio della crisi che dopo qualche mese tende a ritrovare un proprio equilibrio, si tratta di numeri in quantità gestibile.

Su circa 3,7 milioni di permessi di soggiorno, quelli per i richiedenti asilo sono 17.465 (tali domande sono accolte normalmente per un terzo), mentre i permessi

per motivi umanitari e di protezione sussidiaria sono 31.519, per la gran parte transitori.

Se prendiamo in considerazione i dati reali dei soli riconoscimenti dell'anno 2011, l'Italia ha concesso lo status di rifugiato a 1.870 persone, la protezione sussidiaria a 2.265, il soggiorno per ragioni umanitarie a 3.350, per un totale di 7.485 persone, poco meno di un terzo delle 25.600 richieste esaminate. Mentre i nuovi riconoscimenti in Gran Bretagna sono stati 14.400, Germania 13.000, Francia 10.700, Svezia 10.600, Paesi Bassi 8.400 (dati Eurostat 2012). La grande differenza con gli altri paesi europei sta nel fatto che in molti di essi, con il riconoscimento dell'asilo e della protezione, il rifugiato è rispettato nella sua dignità di persona, valorizzato nelle sue competenze culturali e professionali, aiutato nel percorso di inserimento sociale, lavorativo e nella sistemazione abitativa, considerato una risorsa per il Paese. Anche l'Italia deve seguire, gradualmente ma decisamente, lo stesso cammino. Ne va del suo ruolo internazionale e della sua credibilità.

ITALIA. Cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per protezione internazionale e richiedenti asilo o protezione (comprensivi degli iscritti nel titolo del capofamiglia/tutore) al 31/12/2011

(Sono qui riportate solo le cittadinanze con più di 100 titolari o richiedenti protezione)

Cittadinanza	Totale permessi soggiorno	Permessi per protezione internazionale	% sul totale permessi soggiorno	% sui permessi per protezione internazionale	Permessi per richiesta asilo	Permessi per protezione sussidiaria/umanitaria
Albania	495.608	283	0,06	1,83	17	271
Bosnia-Erzegovina	29.951	37	0,12	0,24	20	154
Kosovo	42.878	530	1,24	3,43	200	701
Macedonia	82.993	22	0,03	0,14	7	119
Serbia	59.232	498	0,84	3,22	47	457
Turchia	21.774	1.247	5,73	8,07	306	993
<i>Europa centro-orientale</i>	<i>1.176.993</i>	<i>2.804</i>	<i>0,24</i>	<i>18,16</i>	<i>614</i>	<i>2.973</i>
<i>Totale EUROPA</i>	<i>1.182.994</i>	<i>2.804</i>	<i>0,24</i>	<i>18,16</i>	<i>614</i>	<i>2.973</i>
Egitto	118.685	21	0,02	0,14	23	112
Libia	1.435	11	0,77	0,07	108	123
Marocco	513.941	38	0,01	0,25	106	205
Sudan	2.666	626	23,48	4,05	412	766
Tunisia	125.456	67	0,05	0,43	165	3.391
<i>Africa settentrionale</i>	<i>790.611</i>	<i>796</i>	<i>0,10</i>	<i>5,16</i>	<i>832</i>	<i>4.622</i>
Burkina Faso	15.517	84	0,54	0,54	521	279
Costa d'Avorio	25.428	461	1,81	2,99	847	2.257

Gambia	1.326	85	6,41	0,55	181	156
Ghana	54.735	79	0,14	0,51	2.267	664
Guinea	4.328	231	5,34	1,50	291	425
Liberia	1.813	96	5,30	0,62	94	757
Mali	3.142	20	0,64	0,13	1.515	208
Niger	1.346	28	2,08	0,18	438	95
Nigeria	63.017	496	0,79	3,21	5.167	2.431
Senegal	88.783	80	0,09	0,52	413	198
Sierra Leone	1.343	113	8,41	0,73	61	194
Togo	5.087	539	10,60	3,49	173	689
<i>Africa occidentale</i>	<i>275.669</i>	<i>2.396</i>	<i>0,87</i>	<i>15,52</i>	<i>12.169</i>	<i>8.483</i>
Eritrea	11.707	1.769	15,11	11,46	75	3.310
Etiopia	8.848	763	8,62	4,94	38	699
Somalia	9.061	905	9,99	5,86	522	3.773
<i>Africa orientale</i>	<i>46.705</i>	<i>3.607</i>	<i>7,72</i>	<i>23,36</i>	<i>681</i>	<i>7.912</i>
Camerun	11.983	337	2,81	2,18	125	195
Ciad	629	28	4,45	0,18	372	67
Congo	4.317	450	10,42	2,91	39	218
Rep. Dem. Congo	3.966	329	8,30	2,13	39	127
<i>Africa centro-meridionale</i>	<i>23.867</i>	<i>1.252</i>	<i>5,25</i>	<i>8,11</i>	<i>592</i>	<i>660</i>
<i>Totale AFRICA</i>	<i>1.136.852</i>	<i>8.051</i>	<i>0,71</i>	<i>52,15</i>	<i>14.274</i>	<i>21.677</i>
Iran	10.196	838	8,22	5,43	35	201
Iraq	3.192	894	28,01	5,79	75	890
Palestina	1.020	260	25,49	1,68	13	70
Siria	4.889	116	2,37	0,75	55	73
<i>Asia occidentale</i>	<i>41.056</i>	<i>2.346</i>	<i>5,71</i>	<i>15,20</i>	<i>254</i>	<i>1.487</i>
Afghanistan	5.147	1.023	19,88	6,63	296	2.897
Bangladesh	108.764	103	0,09	0,67	905	284
Pakistan	92.149	321	0,35	2,08	1.004	1.281
Sri Lanka	96.225	235	0,24	1,52	24	292
<i>Asia centro-meridionale</i>	<i>454.714</i>	<i>1.729</i>	<i>0,38</i>	<i>11,20</i>	<i>2.245</i>	<i>4.837</i>
Vietnam	1.529	101	6,61	0,65	2	12
<i>Asia orientale</i>	<i>461.507</i>	<i>225</i>	<i>0,05</i>	<i>1,46</i>	<i>22</i>	<i>144</i>
<i>Totale ASIA</i>	<i>957.277</i>	<i>4.300</i>	<i>0,45</i>	<i>27,85</i>	<i>2.521</i>	<i>6.468</i>
<i>America settentrionale</i>	<i>39.382</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>11</i>
Colombia	22.190	168	0,76	1,09	15	112
<i>America centro-meridionale</i>	<i>380.504</i>	<i>268</i>	<i>0,07</i>	<i>1,74</i>	<i>52</i>	<i>375</i>
<i>Totale AMERICA</i>	<i>419.886</i>	<i>268</i>	<i>0,06</i>	<i>1,74</i>	<i>53</i>	<i>386</i>
<i>Totale OCEANIA</i>	<i>2.624</i>	<i>1</i>	<i>0,04</i>	<i>0,01</i>	<i>-</i>	<i>4</i>
Apolidi	485	15	3,09	0,10	3	11
<i>TOTALE GENERALE</i>	<i>3.700.118</i>	<i>15.439</i>	<i>0,42</i>	<i>100,0</i>	<i>17.465</i>	<i>31.519</i>

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno, 2011.

Ottobre 2013

ORRORE E VERGOGNA

I MORTI NEL MARE DI LAMPEDUSA

Sono parole che devono rimanere scolpite nelle coscienze di tutti noi, di fronte alle bare senza nome a Lampedusa. Centinaia di bambini, donne, uomini muoiono regolarmente nel Mediterraneo, ogni anno. Altrettanti muoiono, in un generale silenzio, nel Mar Rosso e nel Golfo di Aden. Nella quasi indifferenza delle Istituzioni nazionali, europee e dei singoli Stati, chiusi nei loro egoismi e nella protezione, illusoria, dei loro privilegi e del loro benessere. La giusta distribuzione della ricchezza e del benessere mondiale e la solidarietà umana rimangono parole morte: scritte solennemente nei documenti ma mai applicate nelle scelte politiche.

Il dramma umano, l'orrore e la vergogna ci devono sollecitare a guardare a realtà che per troppo tempo abbiamo sottovalutato, voluto ignorare, sottacere per ragioni di bassa politica, per incapacità e mancanza di visione lungimirante e per i mutevoli cinici interessi degli Stati. La fuga dalla Siria, dalla Somalia, dall'Eritrea non avviene per piacere o alla ricerca di un lavoro, ma perché scontri armati, distruzioni, morti, rigide dittature, decidono il destino delle persone, la possibilità di vita o la loro morte.

C'è una responsabilità della Comunità internazionale, dell'Europa e anche dell'Italia, che va ora assunta.

Trascinare, senza mai risolverlo, il problema del conflitto eritreo-etiope, dà solo forza ad arroccamenti dittatoriali e a nazionalismi che schiacciano la dignità umana e spingono alla fuga. Aver sottovalutato il caos somalo, averlo perfino favorito con scelte errate e divisioni delle Istituzioni e degli Stati che, a parole, si proponevano la sua soluzione, ha portato ad una situazione che da anni spinge alla fuga. Non essere intervenuti a favore di un dialogo politico in Siria all'inizio della rivolta e aver favorito una soluzione armata ha inevitabilmente portato alla situazione attuale e alla fuga di due milioni di persone, metà dei quali bambini. Che questa vergogna non sparisca, come spesso avviene, nelle prossime settimane. Queste morti, dopo le molte altre degli anni passati e non solo nelle acque del Mediterraneo, spingano ora l'Italia, l'Europa e la comunità internazionale a rivedere, e presto, leggi e decisioni politiche sulle migrazioni e la protezione delle persone migranti e alla ricerca di rifugio e un'inversione di rotta nelle decisioni e nella gestione delle crisi da parte della Comunità Internazionale, spesso impotente se non cinica.

INTERSOS, Comunicato del 3 Ottobre 2013

Novembre 2013

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E IMMIGRAZIONE. IL VALORE DELLE DIASPORE

IDOS – DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE 2013, p. 31-37

Nino Sergi e Marco Rotelli, INTERSOS

Premessa

Il legame tra migrazione e sviluppo ha trovato attenzione nel dibattito internazionale ed europeo. Anche in Italia si sono sperimentate, a livello territoriale, strategie e pratiche di coinvolgimento delle comunità immigrate nel rapporto con le aree di provenienza, in una prospettiva solidaristica e di co-sviluppo, a vantaggio reciproco. Ne è emerso un quadro di grande interesse e di opportunità per entrambi i territori coinvolti, che vanno da una maggiore integrazione e inclusione, all'apertura internazionale, al rapporto di partenariato, alle occasioni di investimento.

Useremo il termine diaspora come è inteso nel linguaggio moderno: ad indicare qualsiasi collettività immigrata, integrata e riconosciuta, che mantenga rapporti di solidarietà interna, espressioni culturali proprie, collegamenti transnazionali con le regioni di origine. Mentre la cultura diasporica tradizionale vive un senso nostalgico di appartenenza nazionale e culturale, emotivo e riferito al passato, molta parte degli odierni immigrati guarda invece al futuro, con una visione transnazionale di duplice appartenenza e di identità plurale.

Quali opportunità il transnazionalismo delle diaspo-re può offrire ai territori di nuova residenza? Come valorizzare le interconnessioni tra immigrazione e

sviluppo? Quali indicazioni trarre dalle pratiche di co-sviluppo messe in atto in quest'ultimo decennio?

L'immigrazione come risorsa da valorizzare

In Italia, poco meno del 2% degli immigrati proviene da paesi caratterizzati da condizioni di grave povertà, con un reddito pro capite annuo inferiore a 1.500 \$. Nel *Dossier statistico immigrazione 2010* (Ed. IDOS, p. 25) veniva documentato, sulla base di indicatori quali l'indice dello sviluppo umano, l'indice degli stati falliti, il reddito pro capite, che i paesi a maggiore emigrazione sono quelli nella fascia media della povertà mondiale, con un reddito pro capite intorno ai 5.000 \$ e un livello medio di sviluppo umano, di condizioni sociali, sanitarie, culturali. Salvo casi di persecuzione, guerra, carestia, emigra chi può maggiormente permetterselo, in termini economici, di maggiori conoscenze, istruzione, formazione professionale, intraprendenza.

Ogni anno decine di migliaia di persone qualificate entrano in Italia per poi doversi dedicare a mansioni lontane dal loro profilo educativo e professionale. Un vero *brain waste*, spreco di cervelli, di competenze. Sarebbe possibile, oltre che utile, invertire questa tendenza valorizzando tali capacità sia in Italia che nei paesi di origine, anche riconoscendo agli immigrati una mobilità (*brain circulation*) che permetta loro di lavorare, sia qui da noi che nei propri paesi, per attuare forme di cooperazione a vantaggio reciproco (*Dossier statistico immigrazione 2011*, Ed. IDOS, p. 26).

L'odierno transnazionalismo degli immigrati

È normale e doveroso che ogni paese adotti misure per regolare e controllare i flussi migratori e per cercare di assicurarne la compatibilità con la propria situazione economica e sociale. Esse devono però andare di pari passo con una visione lungimirante e non legata alla sola contingenza, con i cambiamenti nel mondo, con la globalizzazione, con le opportunità che possono emergere dai rapporti con i paesi di origine dei migranti, con le situazioni che periodicamente provocano esodi forzati, oltre che con il rispetto dei diritti umani e della dignità della persona. I processi migratori sono il naturale effetto della tensione dell'essere umano a migliorare la propria esistenza. Globalizzazione e mobilità umana sono divenute due componenti inscindibili della realtà odierna. Teniamo anche presente che alcune centinaia di migliaia di immigrati giungono in Italia da Paesi europei e sono indispensabili per coprire le necessità assistenziali e i servizi alla persona. Se dovessero lasciare il nostro paese per trovare altrove un migliore trattamento umano e economico, è facile immaginare le conseguenze negative per Italia.

Qualcuno vorrebbe continuare a considerare il mi-

grante come risorsa da utilizzare e liberarsene in funzione delle strette necessità del mercato del lavoro. Si tratta di posizioni spesso ideologiche e strumentali. Le ricerche e gli studi sulle migrazioni mostrano, da decenni, una realtà ben diversa, più complessa, articolata, stimolante e anticipatrice dei cambiamenti futuri. Come per ogni altro essere umano, poi, l'identità del migrante non si esaurisce nella sua origine nazionale o etnica o nel suo lavoro, ma comprende molti altri riferimenti ed altre identificazioni, di tipo culturale, religioso, familiare, territoriale, associativo, caritativo, politico, economico, ideologico, che vengono vissuti anche nel nuovo contesto, acquisendone di nuovi, pur mantenendo o trasformando quelli del contesto di origine. A meno di precise scelte in senso contrario, l'emigrazione non comporta la perdita dei contatti con il proprio paese: viene vissuta in una prospettiva transnazionale, con l'integrazione nel nuovo contesto insieme al mantenimento delle relazioni e dei legami familiari, sociali, economici con quello originario.

Alcuni studiosi italiani, inserendosi nel filone di ricerca e di analisi avviato a livello internazionale, hanno cercato di approfondire il tema del transnazionalismo degli immigrati, e delle diverse forme in cui si esprime nel legame tra le due sponde migratorie. Segnaliamo in particolare, anche per le citazioni e i riferimenti bibliografici, M. Ambrosini (*Un'altra globalizzazione. Le sfide delle migrazioni transnazionali*, 2008) e M. Ambrosini, F. Berti (*Persone e migrazioni*, 2009). Con una serie di pubblicazioni, il Cespi (ed in particolare A. Stocchiero) ha approfondito il nesso tra migrazioni e sviluppo, analizzato esperienze concrete di pratiche territoriali transnazionali e presentato indicazioni e proposte. In occasione del Forum nazionale della cooperazione allo sviluppo (2012), un documento su "sviluppo e migrazioni" è stato elaborato da rappresentanti della società civile e delle istituzioni.

Il transnazionalismo vissuto dagli immigrati può toccare ogni aspetto della vita. Le madri migranti sono le prime a viverlo, rimanendo legate ai figli in patria, sostenendoli con denaro e doni, visitandoli quando possibile, aspirando a farsi ricongiungere da loro. Vi è poi il transnazionalismo delle rimesse, quello dei viaggi e dei ritorni per ferie, ricorrenze, festività, delle telecomunicazioni, dell'import-export di prodotti dai paesi di origine, degli scambi transnazionali con imprese avviate dagli immigrati nelle regioni di origine o che esportano in tali regioni prodotti italiani. Non sempre si tratta di attività che richiedono spostamenti di persone, ma fanno girare denaro, messaggi, beni, consentono di mantenere vivi i legami transnazionali, di sentirsi ancora presenti, di vivere le diverse identità e la duplice appartenenza. Anche la dimensione religiosa favorisce il sentimento transnazionale del legame con le comunità e i movimenti della stessa fede nel mondo.

Transnazionalismo e sviluppo

Esiste l'effettiva possibilità degli immigrati di partecipare ai processi di sviluppo dei paesi di provenienza? Possono agire da attori del dialogo e dell'integrazione transnazionale tra i paesi delle due sponde migratorie? A livello internazionale, il rapporto tra migrazioni e sviluppo ha avuto crescente attenzione. Nel 2006, il Segretario Generale Kofi Annan ha predisposto uno specifico rapporto per l'Assemblea Generale ONU, in cui sostiene il "chiaro legame tra migrazioni e sviluppo" ed evidenzia le opportunità per il "miglioramento concertato delle condizioni economiche e sociali sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione", attraverso un co-sviluppo a triplice vantaggio, "*triple win*": dei migranti e dei due paesi collegati dai loro legami. È stato in seguito costituito, nel 2007, un *Global Forum* che, con il contributo dei governi partecipanti, ha continuato a riunirsi in modo regolare. Il Consiglio europeo, già nel programma di Tampere del 1999, finalizzato alla creazione di un'area "di sicurezza, libertà e giustizia" nell'Ue, ha indicato la necessità di sinergie tra le politiche di sviluppo e quelle migratorie. Orientamenti concreti della Commissione sono poi seguiti tra il 2005 e il 2008, anche a seguito dell'adozione, nel dicembre 2005, del "Consenso europeo" sulle politiche di cooperazione allo sviluppo, con il quale le istituzioni europee assumono l'impegno di una maggiore coerenza dell'insieme delle politiche con gli obiettivi dello sviluppo.

Ma questa tensione internazionale ed europea non ha ancora trovato attuazione a livello generalizzato. Anche in Italia non sembrano emergere fenomeni significativi e duraturi di partecipazione degli immigrati ai processi di sviluppo dei paesi di origine, nonostante le iniziative di co-sviluppo messe in atto, alcune con carattere pionieristico e innovativo. Tra le possibili cause frenanti, due in particolare vanno evidenziate, e derivano sia dalle politiche migratorie che da quelle della cooperazione internazionale.

Con l'ancora diffusa paura del diverso e il non celato fastidio per le diversità culturali, le politiche mirano all'assimilazione degli immigrati più funzionali e delle loro famiglie e al rimpatrio di quelli sgraditi. L'approccio securitario, la tendenza alla chiusura delle frontiere, i vincoli normativi alla mobilità internazionale, l'eccesso di burocrazia, i condizionamenti politici e la loro variabilità nel tempo, riducono le possibilità di vivere la dimensione transnazionale e rendono difficile la costituzione di relazioni stabili e la valorizzazione del potenziale dell'immigrato a favore dello sviluppo del paese di origine. Alcuni programmi di accompagnamento al rimpatrio volontario sono stati messi in atto (F. Pittau, A. Ricci, M. Giuliani, in "Studi Emigrazione", 190/2013, pp. 199-224), ma funzionali per lo più ai singoli reinserimenti.

Le politiche italiane di cooperazione allo sviluppo sono alquanto in ritardo rispetto all'assunzione, tra le strategie prioritarie, del co-sviluppo territoriale. Forse anche perché, nonostante le dichiarazioni internazionali ed europee, l'Ocse-Dac, l'organizzazione che raccoglie i paesi impegnati negli aiuti allo sviluppo, mostra anch'essa un ritardo. Gli immigrati non sono mai stati considerati come soggetti a cui poter riconoscere un ruolo attivo e propositivo. È stata loro negata la partecipazione pubblica alle attività di cooperazione internazionale. In coerenza, in fondo, con la negazione del voto nelle elezioni amministrative e dell'ingresso nell'impiego pubblico (su quest'ultimo, va però evidenziato che la recente legge 97/2013, che recepisce la legge europea 2013, ha introdotto disposizioni sull'accesso dello straniero al pubblico impiego). La cooperazione è stata talvolta utilizzata come merce di scambio negli accordi bilaterali per il controllo dei flussi migratori e il rimpatrio, quindi con una visione securitaria e non di sviluppo. Inoltre, sono ancora relativamente pochi gli attori della cooperazione che hanno saputo stabilire, con quelli dell'immigrazione, rapporti sistematici di collaborazione e di programmazione nella prospettiva del co-sviluppo.

Le diaspore e le cooperazioni territoriali per il co-sviluppo

Il migrante inserito in una rete non è un soggetto isolato. Nella rete trova utili riferimenti per il lavoro, l'abitazione, la socializzazione, il sostegno materiale e morale, l'accreditamento e i contatti sociali, la rielaborazione della propria identità. Trova cioè un prezioso capitale sociale, umano, economico e finanziario. Le reti e le comunità immigrate non vanno idealizzate né ascoltate acriticamente. Hanno infatti gli stessi limiti e gli stessi chiaroscuri dell'associazionismo autoctono. Ma rimane indubbia la potenzialità delle diaspore ad essere ponte di collegamento tra due realtà internazionali. Il loro transnazionalismo può perfino produrre effetti macrosociali. Il complesso di attività e rapporti transnazionali, a livello aggregato, può infatti influire sulle sorti delle città e dei paesi a cui si riferisce. L'alto ammontare dei trasferimenti di denaro nei paesi di origine o l'alto numero di imprese e attività economiche avviate in quelli di nuova residenza, sono solo due indicatori tra i tanti. I documentati rapporti della Fondazione Leone Moressa sull'economia dell'immigrazione (2012 e 2013) mettono bene in risalto come anche in tempo di crisi gli immigrati siano una risorsa per l'Italia e contribuiscano al reddito nazionale lordo per quasi il 5%, con 70 miliardi di . Conducono il 7,8% del totale delle imprese (dati Movimprese-Unioncamere, 2012), tanto che a Milano il nome più diffuso tra i piccoli imprenditori è Mohamed (Camera di commercio, 2013).

Dall'altro lato, l'ammontare delle rimesse può assumere una consistenza molto elevata in rapporto al Pnl dei paesi riceventi. Si tratta di un ammontare complessivo mondiale di circa 400 miliardi di \$, movimentati da 214 milioni di migranti (Banca Mondiale, 2013). Dall'Italia 7,4 miliardi di \$ nel 2011, con un lieve calo nel 2012. Gli effetti positivi non sono sempre evidenti, ma illuminante è il caso del Messico (rimesse per più di 20 miliardi di \$), dove è stato calcolato che, per ogni dollaro inviato, il Pnl cresce di circa tre volte.

In quali termini si è sviluppata in Italia l'idea del co-sviluppo transnazionale tra le realtà di origine e di nuova residenza degli immigrati? E in quale modo questi vi hanno partecipato insieme ai soggetti pubblici e privati nelle due realtà territoriali? Lungo è l'elenco delle iniziative messe in atto negli ultimi dieci anni. Sono state realizzate a livello territoriale, anche quando sostenute e finanziate dalla DG Cooperazione del ministero degli Affari esteri o da essa delegate all'OIM, Organizzazione internazionale per le migrazioni. Hanno coinvolto comunità, città, villaggi nei paesi di origine e corrispondenti realtà italiane. Ogni iniziativa ha rappresentato un tassello utile a precisare l'idea e la pratica del co-sviluppo, anche se forse ancora poche possono essere considerate vere iniziative transnazionali di cooperazione e di co-sviluppo. Più che elencarle, ci sembra utile evidenziarne alcune caratteristiche, cercando di individuare punti di forza e di debolezza, in modo da apportare un contributo all'analisi di questa forma di cooperazione che riteniamo di grande efficacia se realizzata in modo appropriato.

Punti di forza e di debolezza

1. La dimensione territoriale. La realtà territoriale, città, provincia, regione, è la dimensione appropriata. È la realtà dove risiedono le comunità e le associazioni di immigrati: nel tempo si sono organizzate, radicate, hanno stabilito rapporti con le istituzioni e altre organizzazioni, vi lavorano, hanno costruito famiglia e interessi; hanno al contempo continuato a mantenere legami con le realtà di origine, anche visitandole con una certa regolarità. È la dimensione in cui è più facile individuare e definire precisi interessi di soggetti pubblici e privati nella costruzione di rapporti di cooperazione tra due paesi, a vantaggio reciproco: co-sviluppo, appunto, *triple win*. Spesso si usa il termine "cooperazione decentrata", ma riteniamo che **cooperazione territoriale** esprima meglio e in modo puntuale l'ambito in cui i vari soggetti pubblici e privati, istituzionali e associativi, immigrati e autoctoni, possono essere coinvolti con comuni finalità di co-sviluppo. Nel *Dossier statistico immigrazione 2011* (Ed. IDOS, pg. 31) sono state indicate alcune delle principali iniziative realizzate in Italia negli anni recenti, con i soggetti coinvolti a livello territoriale.

Guardando fuori dall'Italia, numerosi sono gli esempi di strategie di co-sviluppo in alcuni paesi europei. Ci limitiamo ad indicare qualche riferimento bibliografico. A. Manço, S. Amoranitis (2010) per il Belgio; A. Cortés e coll. (2006), per la Spagna; Development Research Centre on Migration (2006) e DFID (2007) per il Regno Unito; I. Guissé, C. Bolzman (2009) per la Svizzera. Sulle esperienze delle rete europea su migrazioni e sviluppo "Eunomad", si rimanda ai rapporti 2011 e 2012.

2. Il dinamismo delle diaspore. È un elemento indispensabile per l'avvio e il successo di questo tipo di cooperazione. Non si tratta infatti di iniziative di singoli migranti, in un'ottica di interesse personale e familiare, ma di co-sviluppo, cioè di cooperazione tra territori, coinvolgendo la comunità immigrata, o parte di essa, ed i soggetti attivi e interessati delle due realtà collegate dall'emigrazione, ai fini dello sviluppo. Le esperienze di questi anni recenti dimostrano che, di fronte a uno scarso attivismo delle associazioni degli immigrati, sono le diaspore più dinamiche ad essere riuscite a stabilire costruttivi rapporti con le istituzioni e altri soggetti del territorio. Sono, in particolare, quelle che hanno saputo rinnovarsi nella dirigenza e negli obiettivi, riuscendo ad integrarsi nella società di accoglienza e dunque arricchendosi di nuovi riferimenti identitari, costruendo relazioni, facendosi riconoscere e apprezzare, ma al contempo mantenendo profondi legami con il paese e le regioni di provenienza. Il caso della diaspora senegalese a Milano, Parigi e Ginevra è un interessante esempio di dinamismo transnazionale (J. Maggi, D. Sarr, E. Green, O. Sarasin, A. Ferro, *Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement*, Université de Genève, 2013).

3. Co-sviluppo e integrazione. L'esperienza conferma la necessità di articolare le politiche di integrazione e di co-sviluppo. In alcune municipalità e regioni che hanno avviato percorsi di cooperazione internazionale insieme agli immigrati, i servizi preposti si sono sentiti sollecitati a confrontarsi e a definire, con rappresentanti della società civile, i reciproci spazi di competenza, identificandone i collegamenti, le sinergie e le politiche da mettere in atto. I processi di co-sviluppo richiedono infatti, per essere avviati, un adeguato grado di inclusione e di integrazione degli immigrati e delle loro associazioni. Una buona integrazione favorisce l'acquisizione di risorse e capacità per diventare attori di sviluppo sia qui che nei paesi di origine. Mentre il co-sviluppo, a sua volta, diventa motore di integrazione, migliorandola e rafforzandola all'interno delle diverse società e tra società di origine e di residenza. È bene notare come venga così superato sia l'approccio assimilazionista, tendente a recidere i legami con

le proprie origini, sia quello del sostegno al ritorno volontario “a casa propria”. L'identità e i legami transnazionali – qua e là – rappresentano infatti un fattore determinante per il coinvolgimento attivo degli immigrati per il co-sviluppo (il discorso porta anche al tema della doppia cittadinanza, senza la quale i nuovi italiani rimarrebbero stranieri nella loro terra di origine, con difficoltà sia per un eventuale ritorno che per la realizzazione di investimenti).

4. I migranti come protagonisti dello sviluppo. In assenza di una politica governativa nazionale, il concetto di co-sviluppo è stato approfondito prevalentemente da Ong, altri attori della società civile, alcune associazioni imprenditoriali e istituzioni locali e regionali. È a livello territoriale che sono nate iniziative concrete, partendo dalle realtà associative immigrate, dal loro grado di integrazione economica e sociale, e favorite dalla prossimità degli attori coinvolti, dalla convergenza degli interessi generali. Una parte di esse è stata coordinata dall'OIM che nel 2001 ha lanciato la strategia Migration for Development in Africa (MIDA). La Cooperazione italiana del ministero degli Affari esteri ha sostenuto il programma MIDA Ghana-Senegal (A. Stocchiero, *Iniziativa di partenariato per il co-sviluppo. Progetto MIDA Ghana-Senegal*, Cespi, 2006).

Le iniziative territoriali sono state indirizzate a coinvolgere le diaspore negli interventi e investimenti produttivi nelle regioni di provenienza, in ambito socio-sanitario, economico, educativo, agricolo, idrico, infrastrutturale, turistico; ad assicurare le condizioni per crearvi attività redditizie e piccole imprese; a offrire formazione e accompagnamento sia qui che nei paesi di origine; a coinvolgere istituti bancari e finanziari per una virtuosa canalizzazione delle rimesse.

Va evidenziato anche il sostegno dei paesi di provenienza al protagonismo dei loro emigrati, in particolare al fine della costituzione di imprese transnazionali. La conferenza MEDEA (Milano, giugno 2013), sul co-sviluppo tra Milano e Marocco, ha presentato proposte concrete di indirizzo, finanziamento e accompagnamento da parte marocchina.

5. Il ruolo delle pubbliche amministrazioni locali. È indubbiamente quello di promozione e di collegamento tra i diversi attori territoriali e con le amministrazioni dei paesi partner. Per poterlo fare, devono valutare l'interesse di un simile investimento politico, che deve essere di lunga durata e portare benefici al proprio territorio oltre a quello originario degli immigrati. Le esperienze di cooperazione “decentrata” di questi anni hanno anche evidenziato limiti e debolezze delle istituzioni in entrambi i territoriali partner, con inadeguatezza delle amministrazioni e del loro personale.

Alcuni interventi sono stati avviati senza una reale conoscenza dei bisogni e senza valutarne gli effetti, risultando quindi occasionali, al di fuori del contesto di co-sviluppo e di programmi verificabili, e quindi senza garanzia di continuità.

Spetta alle amministrazioni territoriali sviluppare e sostenere le relazioni con le istituzioni dei paesi partner, sostenere la pluralità degli attori del territorio, collegare le politiche di immigrazione e integrazione con quelle di co-sviluppo. Non si tratta di individuare “un” progetto (questo è un po' il limite odierno) ma di costruire un processo bilaterale duraturo e costante: disegnare, cioè, un insieme di relazioni e di attività rispondenti ad un interesse definito e a criteri di reciproca utilità, coordinate e coerenti, senza sterili frammentazioni.

6. Politiche e normative per il co-sviluppo. Già si è detto della necessità di rendere coerenti le politiche dell'immigrazione con quelle della cooperazione internazionale allo sviluppo, in un'ottica lungimirante e di interesse nazionale. La scarsa considerazione dei paesi da cui provengono gli immigrati, la rappresentazione ancora poco benevola dell'immigrazione (nonostante i lodevoli sforzi governativi, con la nomina di un ministro per l'integrazione), il disconoscimento del possibile ruolo delle diaspore per il co-sviluppo, sono purtroppo segnali che contraddicono l'interesse nazionale. Esso passa, infatti, anche dalla pluralità e positività dei rapporti con questi paesi (che sono in gran parte appena al di là del Mediterraneo o in regioni in cui l'Italia è direttamente impegnata con importanti aiuti e iniziative politiche), dalla positiva e attiva integrazione degli immigrati e dal riconoscimento delle loro competenze e capacità. Dovranno quindi essere gradualmente approfondite e rivisitate le normative in materia di integrazione, di riconoscimento dei titoli di studio, di rapporto con le associazioni di immigrati, di migrazione circolare e quindi di possibilità di ritorni in patria e di nuovi ingressi regolari in Italia, di doppia cittadinanza. Dovrà anche essere riconosciuta, nella nuova legge sulla cooperazione, la soggettività e l'iniziativa degli immigrati e delle loro associazioni per il co-sviluppo.

Conclusione. Verso una strategia più ambiziosa

A fianco dell'indubbia valutazione positiva di quanto fin qui realizzato, soprattutto per il carattere pionieristico delle strategie messe in atto, uno sguardo e una valutazione d'insieme sembrano suggerire ora un approccio più ambizioso. Pur rimanendo centrale il protagonismo e l'azione delle diaspore per l'avvio di partenariati transnazionali, le finalità e gli obiettivi del co-sviluppo dovrebbero ampliarsi all'intera dimensione territoriale e riuscire a coinvolgere tutti gli attori interessati.

Istituzioni, Ong, organizzazioni sociali, imprenditoriali, sindacali e professionali, reti di imprese (in particolare imprese sociali, PMI e artigianato), università, camere di commercio, istituti di credito possono trovare, insieme alle diaspore, una comune tensione per la crescita sociale, culturale e economica delle loro realtà di origine, ma anche per lo sviluppo di sinergie tra i due territori, negli specifici settori di competenza, ad interesse e beneficio reciproco. **Il transnazionalismo degli immigrati come occasione per un transnazionalismo dei Territori.**

Alla dimensione solidaristica dovrà affiancarsi, in modo crescente, quella dell'interesse, non chiuso, non egoistico, ma reale, allettante e reciproco. Una visione che colleghi pubblico e privato, conservi e valorizzi gli spazi del non profit ma, al contempo, dia ampio spazio alle realtà economiche for profit. Procedendo,

però, secondo i principi e l'etica della cooperazione allo sviluppo, del partenariato, della pari dignità, dei diritti umani, della giustizia, del reciproco sostegno e aiuto; anche l'impresa dovrà vivere, con ancora maggiore impegno, la propria responsabilità sociale, conciliando gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali.

Di solito, ampliando attori, finalità e obiettivi si rischia di perdere il senso del cammino avviato. In questo caso la visione e la strategia di co-sviluppo, coinvolgente il massimo di soggetti interessati nei due territori, è invece funzionale, a nostro avviso, al rafforzamento del senso pieno di questo approccio e della sua sostenibilità nel futuro, evitando il rischio di cadere in sporadici fuochi di paglia, senza garanzie di continuità e senza reali benefici. Una pista da studiare, approfondire e iniziare a realizzare.

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO

Novembre 2000

RAGIONIER MONORCHIO, ORA BASTA

GLI AIUTI AI PAESI PIÙ POVERI SONO OSTACOLATI DA UNA BUROCRAZIA PARALIZZANTE

Probabilmente, il Ragioniere Generale dello Stato dottor Monorchio, persona di grande competenza e valore, **non si è reso ancora conto della paralisi** che le regole della Ragioneria Generale talvolta producono nella pubblica Amministrazione. Ci limitiamo ovviamente al nostro ambito di competenza e, quindi, a quelle attività dell'Amministrazione che riguardano gli aiuti pubblici ai paesi più poveri e gli aiuti umanitari alle popolazioni in pericolo.

Lo Stato italiano, come tutti i paesi più ricchi, stanziava annualmente fondi per queste attività. Fondi che dovrebbero corrispondere a quanto più volte indicato dal Parlamento, lo 0,7% del PIL, ma che in realtà non superano lo 0,2%. Con essi l'Italia intende contribuire, in spirito di doverosa solidarietà e per confermare l'accresciuto ruolo internazionale, alla crescita dei paesi in via di sviluppo e al soccorso di popolazioni colpite da calamità o da guerre. Si tratta quindi di finanziamenti di interventi che devono dare risposta, il più delle volte, a situazioni di gravità e di urgenza tali da richiedere non solo decisioni rapide (che fortunatamente non mancano) ma anche **procedure amministrative altrettanto rapide per permetterne la realizzazione nei tempi dovuti**. Chiunque capirebbe che così dev'essere, se davvero si vogliono raggiungere gli obiettivi per cui gli stanziamenti sono deliberati. Eppure così non è.

I passaggi burocratici, i controlli cartacei – perché di questo si tratta! –, i tira-e-molla tra l'Amministrazione del ministero degli Esteri e la Ragioneria Generale che durano mesi e spesso esprimono solo rifiuto di assunzione di responsabilità da parte degli uffici di quest'ultima, le regole sempre più restrittive e pesantemente burocratiche imposte in modo indiscriminato dopo tangentopoli..., tutto questo fa sì che un intervento in Africa, necessario oggi e magari anche urgente, possa essere realizzato solo dopo vari mesi se non dopo anni. Si pensi solo al fatto che per il finanziamento di un progetto occorrono circa **venticinque passaggi burocratici**.

È proprio ora di dire basta e di provvedere a qualche

radicale cambiamento. Non possiamo più accettare di avere come interlocutore una Direzione generale per gli aiuti allo sviluppo paralizzata dal 1992, a causa – non solo, ma in buona parte – dell'incapacità o non volontà della Ragioneria Generale dello Stato di capire che **si tratta di una materia che richiede rigore, certo, ma anche regole e procedure rapide e snelle**. Rapidità e snellezza possono infatti andare di pari passo – come bene dimostrano altre esperienze europee – con l'indispensabile controllo e la massima trasparenza che tutti vogliamo. Controllo e trasparenza veri, però; e non solo quelli formali e burocratico-cartacei che lasciano spesso il tempo che trovano.

Il rischio è quello di avere sì tutte “le virgole a posto” (per usare un'immagine colorata, ma non troppo lontana dal vero), ma di arrivare troppo tardi o con strumenti non idonei a dare risposte a problemi che si presentano gravi e urgenti. Rischio che è spesso realtà, purtroppo. Le pesanti procedure e i severi controlli burocratico-cartacei servono quindi, in questi casi, solo a **rendere “proceduralmente corretto” uno spreco di risorse**.

A proposito di strumenti non sempre idonei, vogliamo segnalare che, con le attuali regole, è impossibile per il ministero degli Esteri affidare ad organizzazioni umanitarie non governative italiane (Ong) – peraltro riconosciute dallo stesso ministero e soprattutto stimate a livello internazionale – la realizzazione di interventi di emergenza laddove le popolazioni sono in pericolo di vita. **Le organizzazioni umanitarie italiane sono sostenute da tutte le Istituzioni internazionali, ma non dal proprio Governo**. Hanno infatti proficui e continui rapporti di collaborazione con la Commissione europea, con alcuni Governi europei ed extraeuropei, con le Agenzie delle Nazioni Unite, WFP, UNHCR, UNICEF, WHO, OCHA, UNDP, UNOPS, ecc. Mentre il ministero degli Esteri è obbligato a ricorrere ad altri strumenti e Istituzioni perché non può agire direttamente con le Ong. Le regole imposte dalla Ragioneria Generale dello Stato

sono in buona parte colpevoli di questa irrazionale e insostenibile situazione.

Speriamo infine che il dott. Monorchio non stia anche lui aspettando la nuova legge sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo, ferma da mesi alla Camera dei Deputati. Il Parlamento ha i suoi gravi ritardi, giustificati

dai giochi della politica, mentre la Ragioneria Generale può da subito (sarebbe stato meglio dall'altro ieri!) **intervenire per correggere le proprie inaccettabili storture** che continuano a produrre paralisi, senza peraltro apportare benefici all'Amministrazione pubblica.

Per INTERSOS-NOTIZIE, Novembre 2000

Febbraio 2003

ANCORA SULLA COOPERAZIONE ITALIANA

La cooperazione con i paesi in via di sviluppo è per il governo italiano un tema che è portato dalle stelle alle stalle. Quando serve per dare del nostro paese un'immagine internazionale sostenuta, si annuncia che l'Italia destinerà l'1% del PIL per aiutare lo sviluppo dei paesi più poveri; nella quotidianità dell'azione governativa invece simili propositi vengono subito dimenticati.

La realtà è purtroppo quella che vede l'Italia, da alcuni anni ormai, agli ultimi posti tra i paesi donatori con mediamente uno stanziamento dello 0,15-0,20% del PIL, mentre l'impegno assunto internazionalmente dalla Comunità internazionale rimane quello dello 0,7%. Mentre la generosità dei cittadini italiani rispetto ai problemi della povertà, della fame, del sottosviluppo rimane molto alta, il nostro Governo cerca perfino di truccare le carte e inserisce le quote di condono del debito dei paesi più poveri (comunque irrecuperabile, proprio perché si tratta dei paesi più poveri del mondo) nel pacchetto "stanziamenti italiani per la cooperazione allo sviluppo".

A questo occorre aggiungere l'inefficiente gestione delle poche risorse destinate. Pur essendo poche, si arriva perfino a non riuscire a spenderle. E non è, sia ben chiaro, un problema da addossare semplicisticamente a chi ha il difficile compito di dirigere la struttura. Sarebbe superficiale ed ingiusto affermarlo. Come è giusto, d'altro canto, segnalare i casi di serio impegno e dedizione di alcune persone della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del ministero Affari

esteri. Esiste però una diffusa e penetrante inefficienza burocratica, poco senso di responsabilità, disinteresse, talvolta carrierismo. E come se le carte che passano sotto gli occhi dei funzionari non riguardassero problemi vitali, che toccano la vita o la morte di individui, la possibilità di istruirsi, di curarsi, di crescere nel proprio sviluppo, sociale, economico, culturale, di riprendere con urgenza rapporti di convivenza e di pacificazione, eccetera.

No, tutto questo diventa secondario rispetto alle esigenze della burocrazia: infatti per decidere il finanziamento di un'attività, di un progetto, anche quelli urgenti, o quelli richiesti con insistenza per la loro efficacia in un dato momento (e non altrettanta efficacia in momenti successivi) passano mesi e mesi, talvolta due o tre anni.

E anche quando ormai l'iter burocratico e di valutazione è terminato, anche dopo tutti gli estenuanti, talvolta inutili controlli della Ragioneria generale, l'indispensabile firma finale, quella del capo dell'Unità tecnica centrale, ritarda anch'essa inspiegabilmente ma regolarmente. Paura di assunzione di responsabilità? C'è da supporlo. È un modo di agire, nella gestione della cosa pubblica, che purtroppo si sta sviluppando in molti altri ministeri ... a meno, viene subito da obiettare, che la pratica non rivesta un interesse di (talvolta bassa) politica interna.

INTERSON, per il settimanale 'Vita', Febbraio 2003

Settembre 2006

NUOVI INDIRIZZI E NUOVA NORMATIVA SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

La nota che segue tenta di dare forma concreta a quanto espresso nel programma dell'Unione "Cooperare per un mondo più solidale", basandosi sull'esperienza dei decenni passati e sull'ampio dibattito sviluppatosi in questo ultimo

anno. Intende rispondere a questo obiettivo, proponendo in forma schematica elementi di innovazione nelle scelte politiche e nella gestione dell'APS (Aiuto pubblico allo sviluppo) evidenziatisi come necessari o fortemente auspicabili.

Primi cento giorni di governo.

Nonostante le aspettative suscitate durante la campagna elettorale e la convenzione di Firenze sulla cooperazione internazionale con il Presidente Prodi, il Governo dell'Unione ha lasciato passare i primi cento giorni senza aver delineato programmi e strategie. Positivo comunque l'avvio del "Tavolo partecipativo sulla cooperazione allo sviluppo" da parte della Viceministra Sentinelli che ha annunciato un cammino in due tempi (interventi immediati e iter per una nuova legge) ed evidenziato alcune priorità e problematicità (coerenza delle politiche, pace, solidarietà, autopromozione, sviluppo inteso innanzitutto come benessere della persona, ambiente, sovranità alimentare, cooperazione nelle realtà di conflitto, distinzione tra attività di cooperazione e militari, migliore coordinamento della cooperazione decentrata, separazione tra gestione e funzioni di indirizzo e controllo politico, aumento dei fondi).

Prima fase (da attuare entro la fine del 2006).

Data la necessità di tempi alquanto lunghi per la definizione di una nuova legge organica sulla cooperazione allo sviluppo e per la formazione dell'indispensabile ampio consenso su di essa, si rende necessario, in tempi brevi, un provvedimento che risponda a due obiettivi:

- ridare **piena funzionalità alla cooperazione**, togliendo la DGCS dalla paralisi e dal coma decennale, con alcuni ritocchi all'attuale legge 49/87 e la valorizzazione di altre normative successive;
- prevedere, entro un successivo periodo di sei mesi, l'istituzione dell'**Agenzia per la cooperazione allo sviluppo**, dotata di piena autonomia gestionale, amministrativa, contabile, patrimoniale, finanziaria organizzativa e regolamentare, svincolata dalle norme sull'amministrazione del patrimonio dello Stato.

Seconda fase (da attuare entro la legislatura).

Avrà l'obiettivo di giungere all'elaborazione di una proposta parlamentare (con il coinvolgimento e la partecipazione propositiva delle Ong, della cooperazione territoriale decentrata, delle realtà organizzate della società civile, anche al fine della diffusione di un forte messaggio culturale), al suo esame e discussione, alla massima condivisione possibile, fino all'approvazione di **una nuova legge organica**, con un testo essenziale, senza entrare in dettagli procedurali che devono rimanere materia di regolamento, di decreti ministeriali o di deliberi dell'Agenzia preposta alla gestione della cooperazione allo sviluppo.

PRIMA FASE – ENTRO LA FINE DEL 2006

Nei prossimi tre mesi occorre ridare la necessaria funzionalità alla DGCS per permetterle di operare con tempestività ed efficacia anche

con l'attuale legge n. 49/87 e gli altri riferimenti normativi in vigore.

La via più idonea per raggiungere questo obiettivo potrebbe essere **un decreto o un ddl governativo che apporti poche modifiche alla legge 49 del 26 febbraio 1987** (testo modificato nel '93):

1) Reintroduca – transitoriamente e fino all'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo – l'art. 14 della stessa legge, soppresso dalla legge 559 del 23 dicembre 1993 ("Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato"). L'art. 14 prevedeva la **gestione con autonomia contabile e amministrativa** del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un provvedimento che, data la natura degli interventi di cooperazione – specie nei paesi prioritari per il nostro Paese – rappresenta la precondizione per potere ridare funzionalità all'azione pubblica di cooperazione.

2) Riveda l'art. 4 (Competenza del Ministero del Tesoro) e l'art. 6 (Fondo rotativo per i crediti di aiuto) della legge 49/87, costituendo un **Fondo Unico** al fine di garantire una coerente unicità alla cooperazione allo sviluppo e quindi la piena **competenza politica del MAE sull'insieme delle risorse destinate all'APS**: doni, crediti, contributi al FES/UE ed alle istituzioni finanziarie internazionali.

(NB. Oggi i 3/4 dei fondi di cooperazione sono gestiti direttamente dal Ministero dell'Economia con criteri che spesso non rispondono alle finalità della cooperazione allo sviluppo).

3) Reintroduca l'art. 8 della legge 49/87 – soppresso con l'entrata in vigore della legge 537/93 – relativo al **Comitato Consultivo sulla cooperazione allo sviluppo**, al fine di garantire il massimo coordinamento, coinvolgimento e partecipazione dei ministeri e soggetti pubblici e privati interessati.

4) Introduca un nuovo articolo che **deleghi il Governo** all'emanazione, entro sei mesi, di un **decreto legislativo che istituisca l'Agenzia per la gestione della cooperazione allo sviluppo**, (abrogando al contempo gli articoli della legge 49/87 che riguardano la gestione diretta da parte della specifica Direzione Generale). L'Agenzia agisce in coerenza con le politiche di cooperazione definite dal Governo e dal Vice Ministro. Al suo Direttore compete la responsabilità gestionale dell'APS. L'Agenzia opera in autonomia gestionale, amministrativa, contabile, patrimoniale, finanziaria, organizzativa e regolamentare, svincolata dalle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato. Agisce secondo i criteri fissati dallo Statuto predisposto dal Direttore e adottato con decreto del Ministro degli Affari Esteri. L'Agenzia ha il compito di definire i criteri e le procedure per l'impiego e l'utilizzo dei fondi, di definire e di approvare i programmi e pro-

getti di cooperazione, di monitorarli e di garantirne il buon esito.

Le modifiche alla legge 49/87 vanno accompagnate da un'ampia **semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative**.

Vanno inoltre pienamente attuate e migliorate altre norme esistenti quali, in particolare, gli artt. 15 bis, ter, quater, quinquies, sexies della **legge 14.5.05 n. 80** che già prevedono l'accredito di fondi per attività di cooperazione alle rappresentanze diplomatiche, la possibilità di utilizzo nell'esercizio successivo di fondi non spesi al 31 dicembre, la possibilità di stipulare convenzioni dirette per gli interventi di emergenza con le Ong che operano localmente.

Per gli **interventi di emergenza va da subito attuata la previsione dell'art. 4 del DL 31.5.05 n. 90** (ricorso all'ordinanza per eventi straordinari, con procedure in deroga) e andrebbero fissate disposizioni analoghe a quelle dell'art. 8 del DL 28.12.01 n. 451 (missioni militari all'estero), riprese recentemente nell'art. 2 c. 29 della legge 4.8.06 n. 247 (proroga missioni militari) e nell'art. 6 del DL n. 253 del 28.8.06 (Libano).

SECONDA FASE – ENTRO LA LEGISLATURA

NUOVA LEGGE ORGANICA SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Sintesi dei punti qualificanti e innovativi

1) **La cooperazione tra gli Stati** è alla base delle relazioni internazionali, dell'impegno per la pace e della politica estera dell'Italia.

2) Per essere efficaci, le politiche di cooperazione dell'Italia (cooperazione politica, economica, di sicurezza e difesa, culturale, tecnologica, ambientale, migratoria, allo sviluppo ...) esigono la **massima coerenza politica**.

Tale coerenza è garantita dal Presidente del Consiglio dei Ministri anche tramite il Comitato interministeriale per la cooperazione internazionale.

3) **La cooperazione allo sviluppo** è parte integrante e qualificante della politica estera italiana e strumento di pace.

Essa trova attuazione in coerenza e complementarità con l'azione di cooperazione dell'Unione Europea e nell'ambito multilaterale delle priorità delle Agenzie dell'ONU.

4) Responsabile politico della cooperazione allo sviluppo è il Vice Ministro, all'interno del Ministero Affari Esteri.

5) Le risorse della cooperazione allo sviluppo vengono unificate (doni, crediti, contributi al FES/UE ed alle istituzioni finanziarie internazionali) sotto la primaria responsabilità politica del Vice Ministro.

6) I progetti sono inseriti in una visione strategica di programma che parta dai bisogni primari dei Pvs e dalle esigenze dei processi di pace. La cooperazione territoriale (decentrata) va rafforzata favorendo la massima coerenza politica con l'Aps e sostenendo la migliore integrazione tra pubblico e privato secondo il principio della sussidiarietà. È favorita la complementarità e sussidiarietà anche tra i vari attori e strumenti della cooperazione al fine di rispondere al meglio ed in modo sinergico ai bisogni individuati.

7) Lo strumento operativo e di gestione dell'Aps è l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo. L'Agenzia agisce in coerenza con le politiche di cooperazione e in piena autonomia gestionale. L'Agenzia è retta dal Direttore, a cui compete la responsabilità gestionale dell'Aps, ed è organizzata in Uffici e Servizi.

8) Un Comitato di garanzia e sorveglianza, composto dai principali attori della cooperazione allo sviluppo, affianca l'Agenzia con compiti di sorveglianza.

9) L'Agenzia può chiedere l'intervento di altre istituzioni ed in particolare del Dipartimento Protezione Civile (Dpc) nei casi di gravi calamità nei Pvs.

10) Lo 0,56% del Pil sarà destinato all'Aps, con crescente gradualità, secondo le deliberazioni del Consiglio dell'UE. Le donazioni e le operazioni ai fini della cooperazione allo sviluppo, anche se realizzate da soggetti privati riconosciuti idonei, non sono soggette a tassazione.

Elementi di dettaglio

Cooperazione nelle relazioni internazionali

1. Centralità politica della cooperazione nell'azione internazionale - La politica estera dell'Italia si ispira ai principi della cooperazione fra gli Stati e fra i popoli, la favorisce e la rafforza, per la promozione degli interessi nazionali e di una globalizzazione basata sulla pace e su rapporti di giustizia, equità, rispetto dei diritti e della dignità della persona e dei popoli, tutela dell'ambiente, convivenza e sicurezza. La politica di cooperazione deve **essere il fondamento di ogni rapporto internazionale dell'Italia** e deve rimanere il cardine su cui si sviluppino, ad ogni livello, le relazioni con gli altri paesi ed i processi di pace.

Quindi, **centralità della cooperazione internazionale** a livello politico, economico, culturale, ambientale, scientifico, dei diritti, dello sviluppo e lotta alla povertà, della sicurezza.

2. Coerenza politica - È indispensabile garantire la massima **coerenza politica tra le varie espressioni della cooperazione italiana a livello internazionale**: cooperazione politica, cooperazione economica, cooperazione culturale e scientifica, cooperazione ambientale, cooperazione migratoria, cooperazione allo sviluppo ... Tale coerenza è garantita dal **Comitato interministeriale per la cooperazione internazionale** (CICOI), **presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri** e composto da:

- Ministro degli Affari Esteri
- Vice Ministro per la Cooperazione allo sviluppo
- Ministro dell'Economia e Finanze
- Ministro per il Commercio internazionale e le Politiche europee
- Ministro dei Beni e Attività culturali
- Ministro dell'Università e Ricerca scientifica
- Ministro della Solidarietà sociale
- Ministro dell'Ambiente
- Ministro della Salute
- Ministero dell'Interno
- Ministro della Difesa

Al CICOI partecipa inoltre, con diritto di voto, il Presidente della Conferenza delle Regioni.

Cooperazione allo sviluppo e lotta alla povertà

3. La Cooperazione allo sviluppo è parte integrante e qualificante della politica estera italiana e strumento di pace e solidarietà. Fa quindi capo al Ministero Affari Esteri.

L'APS italiano trova attuazione in coerenza e complementarietà con l'azione di cooperazione allo sviluppo dell'**Unione Europea**, integrandola e rafforzandola in coordinamento con quella dei singoli Stati membri e si inserisce nell'ambito multilaterale delle priorità delle Agenzie delle **Nazioni Unite**.

L'APS esclude finalità di carattere militare o di penetrazione commerciale.

4. Responsabile politico dell'APS è il Vice Ministro per la Cooperazione allo sviluppo, nel Ministero Affari Esteri. Egli definisce annualmente e con proiezione triennale gli indirizzi, le priorità geografiche e settoriali e la ripartizione delle risorse, in coerenza con gli indirizzi più generali del CICOI, e li sottopone all'**approvazione del Parlamento**. Presenta inoltre al Parlamento, per approvazione, la relazione annuale consuntiva. Tra le scelte politiche

5. Le risorse della cooperazione allo sviluppo vengono unificate sotto la primaria responsabilità politica del Vice Ministro (doni, crediti, contributi al FES/UE e alle Istituzioni finanziarie internazionali). Lo richiedono ragioni di coerenza e di maggiore efficacia della stessa azione di cooperazione che può agire in modo coordinato e globale garantendo maggiore efficacia e maggiore peso agli interventi stessi.

6. I progetti si inseriscono in una **strategia di programma definita partendo dai bisogni primari dei Pvs**. Alla realizzazione dei programmi sono chiamati i vari attori pubblici e privati, nazionali e internazionali, utilizzando in modo coordinato e complementare i vari strumenti bilaterali e multilaterali della cooperazione.

È assicurata la migliore **complementarietà tra pubblico e privato basata sul principio della sussidiarietà** (orizzontale e verticale).

Viene garantita la massima coerenza politica alle **iniziative territoriali (decentrate) di cooperazione pubblica allo sviluppo**, prevedendo forme di coordinamento e vincoli sul rispetto degli indirizzi e priorità approvati dal Parlamento. Si tratta di iniziative che vanno valorizzate, data la specificità e il coinvolgimento territoriali. Esse corrispondono nell'insieme a significativi impegni finanziari, i cui benefici possono essere moltiplicati se inserite in un quadro di maggiore coordinamento e coerenza politica.

La **complementarietà tra i vari attori**, Ong, università, organizzazioni sociali, organizzazioni di impresa, realtà organizzate della società civile, amministrazioni decentrate, ministeri ed enti pubblici ecc. è favorita e valorizzata al fine di rispondere al meglio ed in modo sinergico ai bisogni individuati.

A tal fine è istituito il **Comitato Consultivo per la cooperazione allo sviluppo** composto, oltre che da rappresentanti dei ministeri del CICOI, da 15 membri qualificati e rappresentativi di: Ong idonee, organizzazioni del Terzo Settore, associazioni di immigrati, reti organizzate di impegno e solidarietà internazionale, organizzazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali, università e centri di ricerca, Fondazioni bancarie, Enti locali, Dipartimento della Protezione Civile, con il compito di valutare ed esprimere un motivato parere sulla relazione programmatica e su quella consuntiva, prima del loro invio al Parlamento e di proporre forme di sinergie e coordinamento efficaci tra i principali attori della cooperazione allo sviluppo, pubblici e privati, anche a livello decentrato. I verbali del Comitato Consultivo sono trasmessi al Parlamento.

7. Lo strumento operativo per la gestione dell'APS è l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo. L'Agenzia agisce in coerenza con le politiche di cooperazione definite dal CICOI e dal Vice Ministro. Opera in **autonomia gestionale, amministrativa, contabile, patrimoniale, finanziaria, organizzativa e regolamentare**, svincolato dalle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e secondo i criteri fissati dallo Statuto predisposto dal Direttore e adottato con decreto del Ministro degli Affari Esteri. È sottoposta alla vigilanza del Ministro degli Affari Esteri ed è dotata di specifici organi di controllo e di revisione dei conti.

L'Agenzia ha il compito di definire i criteri e le procedure per l'impiego e l'utilizzo dei fondi, di definire con cadenza triennale e di approvare i programmi e progetti di cooperazione, di monitorarli e di garantirne il buon esito.

L'Agenzia è retta dal Direttore a cui compete la responsabilità gestionale dell'APS ed è organizzata in Uffici e Servizi. Il Direttore è affiancato da un Vice Direttore.

L'Agenzia predispone e sottopone annualmente al Ministro degli Affari Esteri, al Vice Ministro per la cooperazione allo sviluppo e al Parlamento il programma triennale di attività.

8. L'Agenzia è affiancata dal **Comitato di Garanzia e Sorveglianza** composto da rappresentanti qualificati dei principali attori organizzati, privati e pubblici, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale: Ong idonee, associazioni, imprese, organizzazioni sociali, Fondazioni, Regioni, Enti locali. Tale Comitato, composto da 15 persone, per 2/3 provenienti da organizzazioni della società civile e private e per 1/3 da amministrazioni ed enti pubblici, ha il compito di **sorveglianza e di garanzia** della coerenza degli interventi con le linee politiche definite dal CICOI e con le linee strategiche e programmatiche e le priorità definite dal Vice Ministro e approvate dal Parlamento. I verbali delle riunioni del Comitato di Garanzia e Sorveglianza sono inviati al Ministro degli Affari Esteri e al Parlamento.

9. Le emergenze umanitarie internazionali (catastrofi naturali, guerre ...) provocano **interruzioni improvvise di processi di sviluppo in atto**. Gli interventi dell'APS sono quindi finalizzati, oltre che al soccorso delle popolazioni, al **ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa di tali processi**.

L'intervento di altre istituzioni ed in particolare del **Dipartimento della Protezione Civile** può essere necessario per il periodo relativo alla fase acuta dell'emergenza che richiede interventi coordinati di più soggetti preparati ed equipaggiati per garantire le necessarie risposte. Il Vice Ministro per la Cooperazione, su richiesta del Direttore dell'Agenzia, definirà con il DPC i termini dell'intervento di emergenza e la sua durata. A tali interventi sono invitate a partecipare, in modo coordinato, anche le Ong con specifiche esperienze nel settore.

10. Le risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo dovranno giungere allo 0,56% del Pil, con crescente gradualità, entro il 2010, come definito dal Consiglio Europeo (2005). Va prevista la de-tassazione dei fondi destinati ad iniziative di cooperazione allo sviluppo realizzate da organizzazioni riconosciute ai sensi della legge, come vanno defiscalizzate le relative specifiche attività.

INTERSOS, documento diffuso il 14 Settembre 2006

Maggio 2007

QUALCHE RIFLESSIONE SULLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'ITALIA E SUL PROGETTO DI LEGGE DELL'ULIVO

LA CENTRALITÀ DELLA COOPERAZIONE PER L'ITALIA

Nobilitare il concetto di cooperazione e renderlo trasversale ad ogni atto politico dell'Italia nei rapporti internazionali è per il nostro paese una via premiante e ad avviso di molti, sia di centrosinistra che di centrodestra, ormai obbligata se vogliamo promuovere i nostri interessi nel mondo. Da percorrere e proporre anche all'interno dell'Unione europea. Non possiamo infatti praticare alcuna politica di potenza né sarebbe dignitoso accodarsi a politiche di potenza (sempre più miopi) di altri paesi. L'Italia ha un altro importante ruolo da giocare: quello del dialogo e della cooperazione. È la nostra via per difendere e incentivare gli interessi nazionali, anche economici e commerciali. Abbiamo davanti agli occhi continue testimonianze che attestano quanto sia convincente e riconosciuta questa azione italiana, nel Medio Oriente, nel Mediterraneo, nei Balcani, in Africa ma anche in Asia e America latina. Sembriamo però incapaci di trarne le preziose indicazioni e di adottare definitivamente e chiaramente

le scelte conseguenti.

Per parlare di cooperazione allo sviluppo oggi, occorre partire proprio da questo concetto nobilitato di cooperazione e garantirne la centralità politica in tutta l'azione internazionale dell'Italia. Essa deve ispirarsi ai principi della cooperazione fra gli Stati e fra i popoli, favorirla e rafforzarla per la promozione degli interessi nazionali e di una globalizzazione basata su rapporti di giustizia, equità, rispetto dei diritti e della dignità della persona e dei popoli, tutela dell'ambiente, convivenza, pace e sicurezza. La politica centrata sulla cooperazione deve diventare il fondamento di ogni rapporto internazionale e deve rimanere il cardine su cui si sviluppano le relazioni a livello economico, politico, culturale, ambientale, dei diritti, dello sviluppo e lotta alla povertà, della sicurezza. Pluralità di relazioni e cooperazioni che devono essere esercitate garantendo la massima coerenza politica e il necessario coordinamento.

La cooperazione allo sviluppo, parte qualificante della politica estera

La cooperazione allo sviluppo, finalizzata all'aiuto ai paesi più poveri e alla lotta alla povertà, si inserisce in questo più ampio ambito delle relazioni internazionali dell'Italia, qualificandole e esigendone la coerenza, pena la sua inutilità e inefficacia. La cooperazione allo sviluppo è quindi non solo parte integrante della politica estera italiana, ma la sua espressione qualificante, basata sul dialogo e sulla collaborazione fra Stati, su rapporti di equità e di giustizia, su percorsi comuni e non su logiche di potenza e dominio o sulla forza delle armi.

Si è molto discusso dell'ipotesi di un ministero specifico, autonomo dagli Esteri, e qualche proposta in merito è stata presentata in Parlamento. Ma, contrariamente a quanto può apparire, una simile opzione ne diminuirebbe di molto la valenza e la forza politica. La scelta politicamente più convincente richiede che venga assicurata agli Esteri l'unitarietà degli strumenti e delle decisioni (i doni, i crediti, i contributi al Fondo europeo di sviluppo e alle Istituzioni finanziarie internazionali e la partecipazione in esse) che in larga parte fanno oggi riferimento all'Economia e Finanze, seguendo criteri che poco corrispondono a quelli della cooperazione allo sviluppo. Si tratta di una stonatura della nostra azione internazionale e deve essere superata. Lo richiedono ragioni di coerenza politica e di maggiore efficacia della stessa azione di cooperazione che assumerebbe, in questo modo, anche maggiore peso internazionale.

La coerenza politica richiede anche altro. Innanzitutto forme di coordinamento delle iniziative territoriali di cooperazione pubblica allo sviluppo (definite malamente "decentrate"), prevedendo anche alcuni vincoli in relazione agli indirizzi e alle priorità approvate dal Parlamento. Si tratta di iniziative che vanno valorizzate, data la specificità e il coinvolgimento sul territorio. Esse corrispondono, nell'insieme, a significativi impegni finanziari, i cui benefici possono essere moltiplicati se vengono inserite in un quadro di maggiore coordinamento e coerenza, senza nulla togliere alla capacità propositiva delle Regioni e degli Enti locali. Analogamente, va assicurata la più ampia integrazione tra pubblico e privato basata sul principio della sussidiarietà.

Le risorse, un problema culturale

Il rinnovamento e il rilancio della cooperazione allo sviluppo non avrebbe alcun senso senza le risorse adeguate per poterlo realizzare. Le decisioni prese a livello di UE dovranno essere prese a riferimento nel nostro paese: lo 0,56% del Pil, con crescente gradualità, entro il 2010, fino a giungere allo 0,7% nel 2015. Così è stato definito dal Consiglio europeo nel 2005 e stabilito nel "*European Consensus on Development*" con il pieno accordo dell'Italia. Purtroppo non sarà così. Negli ulti-

mi 15 anni sia i governi di centrosinistra che quelli di centrodestra hanno dimostrato scarsa attenzione: pochi e miseri sono stati gli effetti dei grandi proclami e degli ambiziosi impegni (si fa per dire!) internazionali. Mentre, con una tendenza radicalmente opposta, la società dimostra grande disponibilità e generosità, forse male indirizzata e limitata all'emotività e alla spinta solidaristica, ma vera ed effettiva.

Nel dibattito politico, salvo alcuni casi encomiabili, continua un bipartisan vuoto di "cultura" e quindi di interesse politico. La cooperazione allo sviluppo non è vista come una grande opportunità per l'Italia, come un investimento per l'intero sistema paese, da definire, programmare e dotare delle risorse necessarie, ma come tema residuale da tener presente perché non si può farne a meno ma che "non porta voti". Chiusi in un provincialismo fuori tempo, si fa finta di non vedere che la povertà alle nostre porte (e con la globalizzazione le nostre porte sono ovunque) è un problema anche italiano che tocca il nostro sistema in profondità. È così già ora e maggiormente nel prossimo futuro, quindi va affrontato con convinzione e decisione. Non è una questione di nuove leggi, ma di cultura e di volontà politica. Forse solo un grande patto tra società civile, Ong, Università, Ministero degli Esteri, Regioni ed Enti locali interessati, per creare e affermare una nuovo approccio culturale alla cooperazione allo sviluppo, può contribuire al cambiamento.

La proposta di legge dell'Ulivo

La proposta di legge n. 2127 "Nuove disposizioni in materia di cooperazione allo sviluppo" presentata alla Camera il 12 gennaio 2007 dal Gruppo dell'Ulivo, con primi firmatari Sereni e Franceschini riprende, forse più di altre, i principi e le preoccupazioni sopra enunciati. Anche perché tale proposta è il frutto di un'ampia consultazione, promossa congiuntamente da DS e DL-Margherita a cui hanno partecipato rappresentanze di soggetti pubblici e privati, del volontariato e di quanti operano nei diversi campi della cooperazione. Una consultazione iniziata nel 2005, che ha avuto un momento di confronto pubblico il 24 marzo 2006 a Firenze con il candidato primo ministro Prodi alla presenza di duemila persone e che si è approfondita nei mesi successivi.

Nel presentare la proposta Luciano Vecchi, responsabile esteri DS, e Gianguido Folloni, responsabile cooperazione DL-Margherita, hanno voluto da subito manifestare l'opzione politica del "rilancio con forza e coerenza delle politiche di cooperazione allo sviluppo dell'Italia". "Una comunità di popoli e nazioni capaci di vivere in pace, di cooperare per uno sviluppo equilibrato, nel rispetto della libertà e dei diritti personali di ogni singolo uomo e di libertà e diritti delle diverse comunità umane è l'obiettivo della politica estera che vede nella crescita democratica della Comunità internazionale e delle sue istituzioni un fine da perseguire

con impegno". "Lotta alla povertà, sviluppo sostenibile, democrazia, diritti umani, civili e politici, protagonismo della società civile, tutela e promozione ambientale: questi sono, tra gli altri, gli obiettivi da perseguire e da mettere pienamente al centro dell'iniziativa internazionale del nostro Paese."

Intenzioni e parole già ascoltate negli anni passati, da parte di molti partiti e dei più alti livelli istituzionali, ma che non sono mai state tradotte in politiche attive, definite e programmate.

Ciò che fa sperare oggi è che questa volontà politica, pur nelle sue diversificazioni, è manifestata quasi in modo corale, stando al disegno di legge delega del Governo e alle proposte di legge di Ulivo, FI, AN, PRC, UDC depositate alla Camera e al Senato.

I punti salienti della proposta dell'Ulivo

La proposta di legge si compone di 12 articoli il cui contenuto può essere sintetizzato come segue:

- Punto cardine è l'idea che le politiche di cooperazione tra i popoli e gli Stati siano alla base delle relazioni internazionali e dell'impegno internazionale dell'Italia. La cooperazione diviene, nella cornice di questa proposta, una delle componenti fondamentali e qualificanti della politica estera italiana.
- Altri presupposti essenziali da cui muove il documento sono che l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) si fonda sui principi del partenariato e del co-sviluppo; non deve essere subordinato ad altri interessi particolari ed esclude quindi interventi finalizzati al sostegno di ulteriori tornaconti economici, militari e politici; ha una sua propria dignità e deve rimanere normalmente svincolato dalla fornitura di beni e servizi italiani.
- Al Consiglio dei Ministri è affidato il compito di assicurare la coerenza delle politiche di cooperazione, mentre le figure di riferimento sono rappresentate dal Ministro e dal Vice-Ministro degli Affari Esteri, che è il soggetto che realizza quanto il Consiglio dei Ministri ed il Parlamento hanno adottato.
- È previsto un fondo unico per l'APS che raccoglie tutti i fondi destinati a tali politiche e che viene posto sotto la responsabilità del Vice Ministro.
- Viene istituita l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, quale organo di gestione dell'APS, governata da un Consiglio d'amministrazione, presieduto da un presidente nominato dal Ministro. Essa agisce in piena autonomia e non è sottoposta ai vincoli delle norme sull'amministrazione e contabilità dello Stato.
- Con la previsione del fondo unico, compito dell'Agenzia sarà quello di stanziarne le risorse in base alla programmazione annuale, affidando al Ministero dell'Economia la parte destinata ai contributi obbligatori alle istituzioni finanziarie internazionali e attribuendo agli altri ministeri le parti spettanti.
- Il testo chiarisce, inoltre, il confine tra cooperazione allo sviluppo ed emergenza, ponendo quest'ultima nella cornice degli interventi delle politiche dell'APS. Slegare la cooperazione e l'emergenza, che comporta sempre l'interruzione o lo sconvolgimento di un pro-

cesso di sviluppo, farebbe infatti perdere alla cooperazione una parte importante della sua natura, essendo l'intervento di emergenza finalizzato, oltre che al soccorso delle popolazioni, al rapido ristabilimento delle condizioni necessarie per la ripresa dello sviluppo.

- Altro punto qualificante è il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle Regioni, degli Enti locali e degli attori italiani privati e pubblici, sostenendo la migliore integrazione tra pubblico e privato, nella realizzazione dei programmi e progetti, fermo restando il rispetto del principio della sussidiarietà e fermo restando il ruolo di coordinamento svolto dal Ministero degli Esteri.

- Viene riconosciuto anche il contributo positivo che possono fornire le piccole e medie imprese in un'ottica di sviluppo dei distretti locali: l'Agenzia potrà infatti promuovere gli interventi e gli investimenti delle PMI italiane nel quadro dei programmi di sviluppo nei PVS.

- Pur rimanendo le Ong un riferimento importante e valorizzando il ruolo da esse svolto nei PVS, dove spesso sono l'unica presenza italiana, la proposta di legge prevede che tutti i soggetti potranno partecipare alle iniziative di cooperazione secondo procedure concorsuali regolate sulla base di quelle adottate in sede UE e definite dal regolamento dell'Agenzia.

- Le risorse destinate all'APS dovranno essere indicate con chiarezza, con l'obiettivo di arrivare gradualmente, ma in modo programmato, allo 0,7% del PIL, secondo quanto definito in sede UE. È prevista anche la detassazione dei fondi destinati ad iniziative di cooperazione allo sviluppo realizzate da organizzazioni riconosciute ai sensi della legge.

Il meglio, sempre nemico del bene

La proposta presenta quindi una nuova definizione dei principi, delle finalità e delle responsabilità politiche; la necessità della coerenza del sistema paese nell'azione di cooperazione internazionale; nuovi strumenti operativi e di gestione; precisi impegni sulle risorse. Molto altro poteva essere inserito, ma è prevalsa nell'Ulivo la volontà di limitarsi all'essenziale per arricchirlo nel dibattito e nel confronto con gli altri progetti depositati, ognuno dei quali meritevole di attenzione, e soprattutto per contribuire ad arricchire il disegno di legge delega su cui il Governo stava lavorando e che è stato poi presentato in Senato il 3 maggio scorso.

Occorre fare tesoro delle lezioni passate. Le precedenti legislature non sono riuscite a portare a termine l'iter di riforma della legge sulla cooperazione allo sviluppo. Varie le cause, ma due in particolare mi preme ricordare: i tempi troppo lunghi e i veti incrociati. Ai primi si sta ovviando con la legge delega che definisce tempi certi e brevi, un biennio. Più difficile sarà superare i secondi che, nel passato, sono stati causati in buona parte dalla poca attenzione alle esigenze e legittime aspettative di soggetti, privati e pubblici, che male accettavano la loro sottovalutazione o il ridimensionamento, a loro avviso ingiustificato e controproducente, del proprio

ruolo. Senza pregiudizi, se mai sarà possibile, il Parlamento dovrà impegnarsi affinché non si ripeta una simile paralizzante esperienza. Su una materia come questa, che esprime il volto dell'Italia nel mondo e la sua visione di pace, giustizia, dialogo e cooperazione tra popoli e paesi, sarebbe opportuno e utile che le forze politiche potessero giungere, dopo le opportune discussioni e i necessari approfondimenti, ad un cammino congiunto. Magari non su ciò che ogni gruppo parlamentare considera il "meglio", ma su ciò che per tutti può esser considerato il "bene" per il nostro paese e per la sua azione internazionale. Le Ong, nel dialogo con le forze politiche, potrebbero impegnarsi per favorire questo cammino.

Era proprio necessaria una legge di riforma? È la domanda che ancora oggi ricorre. Stando ai contenuti di tutte le nuove proposte, compresa quella governativa, qualcuno potrebbe affermare di no sulla semplice considerazione che la legge 49 del 1987, nel suo testo originario, con un'unità operativa efficace e con regole di gestione non sottoposte ai vincoli delle norme sulla contabilità dello Stato, potrebbe garantire ugualmente un'efficace cooperazione allo sviluppo se solo vi fosse

la volontà politica per attuarla. La necessità della riforma della legge è stata motivata, oltre che dalla paralisi operativa della cooperazione, dal nuovo contesto internazionale che vede il mondo cambiato, mutati i rapporti tra gli Stati, rafforzate le politiche europee in materia, nuova e diversa la mappatura dei PVS e dei loro rapporti di cooperazione ecc. Giusto discorso (che andrebbe fatto anche per molti "Regi Decreti" fuori dal tempo che ancora oggi bloccano la macchina dello Stato e la stessa cooperazione) che convince, ma che nulla toglie al fatto che è stato facile e preferibile scaricare sulla legge 49 responsabilità che risiedono altrove.

Comunque sia, quella della riforma è ormai una via obbligata. Pur non meritando forse tutti i mali che le sono stati attribuiti, la legge 49 va cambiata e cambiata presto, cercando di non buttare il solito bambino insieme all'acqua sporca.

Nino Sergi, INTERSOS, per la rivista dell'AICCRE, Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, maggio 2007

Maggio 2009

(per LINK 2007 - Cooperazione in rete)

APPELLO ALLA POLITICA: NON SI LIMITI AI PROCLAMI MA GUARDI LA REALTÀ

MENTRE LA PRESIDENZA ITALIANA DEL G8 PREPARA IMPEGNI SOLENNI PER LA SOLUZIONE DEI PROBLEMI DELLA POVERTÀ NEL MONDO, LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL NOSTRO PAESE È AGONIZZANTE, NELL'INDIFFERENZA GENERALE

Esistono le condizioni per rilanciare la cooperazione allo sviluppo dell'Italia, pur nella temporanea limitatezza dei fondi. Occorrerebbe puntare sulla coerenza delle scelte politiche, sulla severa fedeltà alla programmazione e agli impegni che, pur con risorse limitate, sono stati assunti, sull'attenzione alla qualità ed efficacia degli aiuti, sulla valorizzazione e sul sostegno delle volontà, capacità, competenze esistenti all'interno e all'esterno del MAE, promuovendo una cultura di sistema che esalti ogni possibile e utile sinergia, e soprattutto semplificando pesanti e inutili procedure burocratiche che spesso favoriscono solo meschini spazi di potere, senza contribuire alla trasparenza amministrativa.

IL RISCHIO DI FERMARSI AI SOLENNI PRONUNCIAMENTI

Mentre il Governo italiano predispose i documenti e le grandi proposte per il G8, in cui sarà data "grande attenzione all'Africa e ai paesi in via di sviluppo", lascia al contempo entrare in agonia la propria cooperazione internazionale allo sviluppo. **Quale credibilità potranno avere i documenti che la presidenza italiana presenterà**, proclamando che "un mondo con meno povertà e disuguaglianze è anche un mondo più giusto, sicuro e stabile" e che "promuovere lo sviluppo

sostenibile e la lotta alla povertà nei paesi meno avanzati è una priorità centrale nell'agenda dei Capi di Stato e di Governo del G8"? Quale credibilità, quando al contempo l'Italia sta mettendo la pietra tombale sulla propria azione di aiuto ai paesi più poveri o in difficoltà? Basta andare nel sito degli Esteri (www.esteri.it) e leggere le dichiarazioni del presidente Berlusconi e del ministro Frattini, oppure nel sito del G8 (www.g8italia2009.it) per avere l'evidenza dell'abisso tra le parole (e i documenti che il nostro Governo solennemente presenterà al G8 e solennemente firmerà) e la cruda realtà italiana.

Da un lato grandi affermazioni, quali: "la soluzione dei problemi della povertà e del sottosviluppo è strettamente collegata a quella delle grandi questioni internazionali: mantenimento della pace, lotta al terrorismo, tutela dell'ambiente, risposta al cambiamento climatico, sicurezza alimentare, migrazioni". **Dall'altro lato la progressiva e costante diminuzione degli impegni finanziari** italiani per la cooperazione allo sviluppo e gli espedienti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per realizzare ulteriori "scippi" nel corso dell'esercizio finanziario, insieme ad un'assurda pesantezza burocratica che impedisce di usare

con efficacia anche le limitate risorse a disposizione. Il tutto nel disinteresse del Parlamento.

LA LINEA DEL MEF E DELLA RAGIONERIA GENERALE

Evidentemente il Ministro dell'Economia e delle Finanze, diversamente dai solenni documenti dei Capi di Stato e di Governo del G8, considera l'aiuto pubblico allo sviluppo un peso di cui farebbe volentieri a meno. Dopo il **taglio, per il 2009-2011, del 56% dei fondi per la cooperazione bilaterale** dell'Italia, in barba agli impegni assunti a livello europeo e internazionale, sembra ora che vi siano precise indicazioni di rallentarne la relativa spesa, talvolta rendendola inattuabile. I sempre più frequenti, numerosi e cavillosi "rilevi" della Ragioneria generale (Ufficio centrale di bilancio) su ogni atto di spesa della cooperazione pubblica rallentano all'infinito i già pesanti iter burocratici, fino a compromettere l'efficacia degli interventi. Gli sforzi di una parte dell'Amministrazione, quella degli Esteri, per garantire qualità ed efficacia agli aiuti programmati svaniscono a causa del disimpegno e delle astuzie burocratiche di un'altra parte dell'Amministrazione, quella del MEF che, evidentemente, ha l'indicazione di "non spendere". L'incoerenza all'interno dello stesso governo e le conseguenze amministrative di caos e inefficacia, rimangono sovrane.

L'ULTIMA FURBIZIA: UN INSULTO ALLA VOLONTÀ DEL PARLAMENTO

Con ampio consenso da parte dei parlamentari della maggioranza e dell'opposizione, lo scorso gennaio il Parlamento ha deciso che nel decreto di proroga delle missioni internazionali (legge 12/2009) fosse mantenuto l'art. 1 sugli **interventi di cooperazione civile in paesi quali Afghanistan, Iraq, Sudan, Somalia, Libano** con uno stanziamento di 45 milioni di euro per il primo semestre 2009. Si tratta di interventi fondamentali per le popolazioni di quei paesi, i cui problemi non si possono affrontare e risolvere pensando al solo intervento militare. Lo stesso articolo ne prevede la spesa entro il 30 giugno 2009. La Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo del MAE, che deve gestire tale somma programmando e attuando gli interventi, a tutt'oggi non ha ancora ricevuto un solo euro da parte della Tesoreria, con la conseguente impossibilità di attuare i progetti programmati. Come già successo in passato, probabilmente il MEF e la sua Ragioneria generale daranno l'autorizzazione all'erogazione dei fondi alla vigilia del 30 giugno, al fine di presentare tale somma

valida ormai per il secondo semestre 2009, invece che per il primo. Una presa in giro dei parlamentari e della volontà da loro espressa in modo quasi unanime. Una presa in giro degli impegni assunti con le istituzioni e popolazioni di quei paesi. Una visione cieca delle realtà in cui l'Italia svolge un difficile compito di stabilizzazione i cui risultati non possono essere raggiunti, in tutta evidenza, con la sola componente militare.

LE BUONE VOLONTÀ E CAPACITÀ TRASCURATE

Eppure, accanto a questi elementi negativi, **esistono oggi alcune condizioni favorevoli** per rilanciare la cooperazione italiana puntando sulla qualità e l'efficacia degli interventi e sulle sinergie che possono essere messe in atto cercando di fare sistema. La Direzione generale del MAE si sta muovendo in questo senso in collaborazione con le Ong e gli altri attori della cooperazione internazionale. Deve però essere dotata di quei minimi strumenti indispensabili per potere operare: sia in termini di personale adeguato che di procedure amministrative corrispondenti alle proprie specificità, tra cui vi sono anche le risposte alle emergenze umanitarie in aree quali Pakistan, Sri Lanka, Somalia. È proprio l'assenza di questi indispensabili ed elementari strumenti di gestione, che tengano conto delle complessità dei contesti operativi e dei dovuti tempi e modalità di intervento, che sta portando la cooperazione italiana in uno stato comatoso e agonizzante. Molte Ong italiane stanno ormai privilegiando partnership con cooperazioni di altri paesi europei e con le Agenzie Onu e l'Ue. Nonostante i solenni proclami del prossimo G8, **l'Italia rischia di scomparire nei contesti internazionali o di rimanervi solo nella sua dimensione militare.**

APPELLO ALLA POLITICA

Di fronte allo stato agonizzante della Cooperazione italiana, le Ong di Link 2007 rivolgono un accorato appello alla Politica, sia a livello parlamentare che a livello governativo. Basterebbe poco per ridare dignità, anche in una situazione di ristrettezze finanziarie, alla Cooperazione italiana.

Il Parlamento intervenga, prima che sia troppo tardi. Il Governo sia coerente con quanto si appresta a dire ai grandi della terra e ai rappresentanti dei paesi africani e degli altri paesi in via di sviluppo.

Comunicato di LINK 2007, 25 maggio 2009

DARE RESPIRO ALLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'ITALIA

LA CRUDA REALTÀ, LA NECESSITÀ DI CHIAREZZA DA PARTE DEL PARLAMENTO E DEL GOVERNO,
LE POSSIBILI INIZIATIVE IMMEDIATE.

Cooperazione e politica estera.

Ha ancora significato parlare di cooperazione allo sviluppo e di lotta alla povertà in Italia?

Di fronte ad un costante interesse e crescente impegno della società civile, delle amministrazioni locali e di altre entità, sembra esserci ormai nella politica e nell'azione di governo una costante apatia, con qualche picco di interesse quando il tema è funzionale alla visibilità internazionale o al particolare momento politico, ma con una generale indifferenza rispetto allo stato di salute della struttura operativa, alle necessità per poterne assicurare l'efficienza, al grado di efficacia e valenza politica delle azioni di cooperazione. La stessa Amministrazione degli Esteri sembra non coglierne più l'importanza e l'interesse per il nostro paese.

Eppure, "la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia" (legge 49/87, art.1). Altri Paesi hanno fatto scelte diverse separando, in due distinti ministeri, politica estera e cooperazione: scelta da tenere presente nel ripensare la materia anche da noi. Ma finché la legge 49 sarà in vigore il legame tra politica estera e cooperazione rimane imprescindibile. Il problema è che da anni, in realtà, il nostro Paese non ha una efficace politica estera e comunque ha a disposizione risorse sempre più limitate per poterla condurre in modo adeguato: molta retorica, strategie poco commisurate agli strumenti, obiettivi molteplici e poco coordinati, scarsa possibilità di raggiungere risultati concreti. A parte qualche iniziativa di successo, si nota normalmente un abisso tra quanto viene affermato pubblicamente e quanto viene poi tradotto in pratica. Per la cooperazione allo sviluppo questo abisso è ancora più evidente. Non basta l'ammirevole sforzo della specifica Direzione Generale di definire programmazioni e priorità triennali e di verificarle di anno in anno, di dotarsi di linee guida per una maggiore efficacia dell'aiuto, di favorire un'azione di sistema tra i soggetti che possono contribuire ai migliori risultati. Sarebbero necessarie scelte di politica estera con chiari obiettivi da raggiungere, indirizzando in modo coordinato e coerente tutti gli sforzi, compreso quello della cooperazione con il suo specifico valore aggiunto, con la sua capacità di coinvolgere soggetti pubblici e privati, nazionali e internazionali. Non vedere la cooperazione allo sviluppo come straordinario strumento di politica estera e non valorizzarla a tal fine è segno di miopia politica.

Impegni internazionali, leggi di bilancio e spesa effettiva

Si rimane colpiti quando si mettono a fianco, su tre colonne, gli impegni politici, gli stanziamenti annuali e l'effettiva spesa per la cooperazione allo sviluppo del nostro paese.

Si tratta di impegni assunti dai Governi, sia di centro-destra che di centrosinistra, in occasioni solenni quali i Consigli Europei, i G8, i Summit tematici, le Conferenze internazionali, gli incontri bilaterali. Si tratta di impegni accompagnati talvolta da enfasi mediatica, al fine di mostrare la sensibilità del nostro paese e la sua volontà di essere promotore attivo di dialogo, solidarietà, nuovi rapporti di partnership, di cooperazione.

Gli stanziamenti per la cooperazione allo sviluppo sono previsti annualmente dalle leggi di bilancio e suddivisi per competenza tra Ministero dell'Economia (che gestisce ormai più dei 4/5 dell'intero stanziamento, principalmente per le Istituzioni finanziarie internazionali, i Fondi di sviluppo multilaterali e i trasferimenti al bilancio comunitario poi ripartiti in APS), Ministero degli Affari Esteri (che, rispetto al 2008 ha visto una riduzione dei fondi pari a -56% nel 2009-2010 e -71% nel 2011-2012, con conseguenti tagli della cooperazione bilaterale e dei contributi alle Agenzie internazionali) e, in misura ridotta, Ministeri dell'Ambiente (Fondo per lo sviluppo sostenibile, ormai ai minimi termini) e dell'Interno (spese per i rifugiati).

La reale erogazione dei fondi, al fine di poter essere decretati e spesi, è infine spesso legata alle disponibilità di cassa e non di rado annullata unilateralmente dal MEF. I valori delle tre colonne non coincidono mai, fino anche a registrare una differenza da 3 a 1 tra gli impegni assunti e gli stanziamenti delle leggi di bilancio. Stanziamenti che spesso vengono nuovamente decurtati nella disponibilità di spesa.

Si tratta di un modo di procedere che, oltre ad impedire ogni seria programmazione degli interventi, genera un'immagine internazionale del nostro paese di crescente discredito e inaffidabilità.

Lo stato della struttura preposta alla cooperazione allo sviluppo (DGCS)

Il disinteresse politico si traduce inesorabilmente nel disinteresse per la struttura preposta all'attuazione delle scelte di cooperazione allo sviluppo dell'Italia. Non solo la Direzione generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero Affari Esteri non è dotata dei fondi necessari ad onorare gli impegni assunti, ma le vengono negati: 1) ogni certezza sulle quantità e sui tempi di erogazione, 2) la possibilità di adegua-

re il personale alle reali necessità, 3) l'introduzione di procedure amministrative semplificate per renderne più efficiente la complessa gestione, pur assicurando il necessario controllo.

A proposito di personale, alcune storture vanno particolarmente evidenziate al fine di correggerle con atti amministrativi o con modifiche legislative.

Esperti dell'Unità Tecnica Centrale, UTC: a) non vi è alcun riconoscimento del merito: vi sono esperti con vent'anni di anzianità e con anni di responsabilità nelle Unità nei Pvs che sono ancora nella stessa categoria del primo contratto di assunzione; b) nessuna possibilità di turn-over, pur di fronte ad un significativo esodo di esperti; inspiegabilmente l'Amministrazione degli Esteri non autorizza concorsi per rinnovare le persone o acquisire le competenze necessarie (gli esperti rimasti hanno oggi tra i 45 e gli 80 anni); c) nessun limite di età è fissato dalla legge 49/87 per gli esperti, la cui assunzione ha quindi una durata a vita.

Personale degli Uffici: la carenza di personale è stata coperta da funzionari trasferiti "in comando" da altre Amministrazioni, con due conseguenze negative: a) un costo superiore; b) il rischio di perdere competenze accumulate negli anni e preziose per gli Uffici, ricominciando quindi da capo al termine di ogni trasferimento.

Confusione crescente dei ruoli istituzionali

Senza la dovuta dotazione di risorse, personale e procedure operative, la DGCS-MAE è entrata inevitabilmente in una fase di semiparalisi perché le è stato impedito di eseguire il proprio mandato e i propri compiti, pur avendo le competenze necessarie e un'esperienza pluridecennale. Eppure dovrebbero essere chiari allo Stato italiano i propri doveri internazionali a cui non è possibile né lecito sottrarsi, come ad es. la risposta alle emergenze umanitarie, gli impegni comuni di lotta alla povertà e contro le pandemie ecc. Tutte materie che la vigente legge 49/1987 attribuisce alla competenza della DGCS-MAE. A partire dal 2005, con la risposta all'emergenza tsunami nel sud-est asiatico, prende il via una sovrapposizione di competenze tra due diversi organi istituzionali, la Presidenza del Consiglio/Dipartimento Protezione Civile (DPC) e il Ministero Affari Esteri/DGCS, oggettivamente problematica. Tanto più che essa ha preso forma in modo alquanto subdolo, attraverso lo strumento delle ordinanze urgenti o di articoli celati in ordinanze di tutt'altro genere, e all'insaputa del Parlamento. È necessario ora che il Parlamento faccia chiarezza in merito. In particolare occorrerà:

a) Chiarire che gli interventi all'estero di altre Istituzioni (DPC o altre Amministrazioni) è a supporto dell'azione della DGCS-MAE, come prevede la legge 49/87, ed in particolare l'art.11, e come richiedono la dimensione internazionale e i rapporti tra Stati che tali interventi implicano.

b) Chiarire che la pur preziosa e indispensabile azione del DPC nelle calamità naturali (terremoti, inondazioni) deve limitarsi all'intervento immediato e di prima emergenza, in coordinamento con la DGCS-

MAE e gli altri soggetti (nazionali e internazionali) che potranno garantire la continuità dell'intervento, dall'assistenza, alla ripresa dei servizi sociali, sanitari, educativi, alla ricostruzione vera e propria.

Oppure:

c) Chiarire che il Parlamento intende avallare la scelta dello stravolgimento della legge 49/87, come hanno fatto alcune ordinanze della Presidenza del Consiglio ed in particolare la n. 9842/2010 che, in occasione dell'emergenza Haiti, ha affidato l'iniziativa propositiva, il coordinamento nazionale e quello internazionale al DPC, sottraendoli al Ministero degli Esteri (DGCS) che è rimasto e continua a rimanere semplice osservatore. Dovrà però farlo con un atto legislativo trasparente e non più legato a ripetute ordinanze scoordinate (o singoli articoli di esse) o a iniziative proprie di singole Amministrazioni, la cui efficacia è troppo spesso minimizzata dalla mancanza di una chiara regia e dall'incoerenza delle scelte politico-strategiche delle iniziative avviate e delle procedure adottate.

Nulla è immutabile. Occorre però che cambiamenti così radicali vengano attentamente valutati e discussi tra Governo, Parlamento e altre istituzioni nazionali e internazionali coinvolte, verificando quanto gli altri paesi OCSE stanno facendo, al fine di giungere ad una decisione trasparente e che faccia assoluta chiarezza in materia,

Limitatezza dei fondi per la cooperazione allo sviluppo e soggetti coinvolti

Nel 2009 i fondi erogati per la cooperazione allo sviluppo sono stati 2,24 miliardi di euro, pari allo 0,13% del PIL a cui è aggiunto un ulteriore 0,04% corrispondente alla remissione del debito di paesi in via di sviluppo (Pvs) insolubili - in realtà si è sempre trattato di falsi crediti di aiuto, in quanto concessi solo al fine di legarli a beni, servizi o lavori di imprese italiane e a questo fine concessi ai Pvs, nella piena consapevolezza dell'impossibilità di una loro reale restituzione.

Un impegno corrispondente agli impegni fissati in sede europea avrebbe dovuto garantire una percentuale del PIL tra lo 0,33% (obiettivo 2006) e lo 0,51% (obiettivo 2010). L'Italia si trova all'ultimo posto dei Paesi dell'Europa a 15, insieme alla Grecia.

Di questi 2,24 miliardi di euro del 2009, solo il 14% (321,8 milioni) è stato gestito dalla DGCS. L'85% è gestito dal MEF (Istituzioni finanziarie internazionali, Fondi di sviluppo multilaterali, trasferimenti al bilancio comunitario ripartiti in APS).

Occorre notare la generale scarsa informazione sulla cooperazione gestita dal MEF, sia per quanto riguarda la gestione dei Fondi - dei relativi affidamenti di incarichi - che per quanto riguarda le politiche e scelte di cooperazione che sono proposte a nome dell'Italia. Se sui fondi gestiti dalla DGCS il Parlamento ha esercitato negli anni qualche forma di controllo, su quelli (l'85%) gestiti dal MEF non vi è stata la stessa attenzione.

La limitatezza dei fondi gestiti dalla DGCS (in particolare dopo il taglio del 56% effettuato dal MEF nel 2009 e ulteriormente ampliato nelle previsioni finanziarie fino al 2012) impone una seria riflessione sul loro uso, razionalizzandone l'impiego.

Per riuscire a valorizzare politicamente e ad impiegare in modo efficace un così limitato stanziamento occorre definire bene la sua destinazione, evitando dispersioni improduttive o debolmente vantaggiose, adottando una scelta di concentrazione sia rispetto ai soggetti attuatori che rispetto alle priorità geografiche. Concentrare cioè su quanto può garantire valore aggiunto, continuità, radicamento, vera partnership sociale, economica e politica.

Tra il 2000 e il 2007 i dati dimostrano una marcata parcellizzazione degli interventi. Il 21% dei paesi partner ha ricevuto una media annuale di 250.000 \$ di aiuto; il 31% meno di 600.000 \$; il 40% meno di 1 milione di \$. Frammentazione che riguarda anche gli organismi internazionali: nel 2007 erano ancora 60 le Organizzazioni internazionali finanziate dall'Italia; 50 nel 2008 per scendere a 40 nel 2009, ancora troppe. Spesso il criterio seguito per i contributi volontari è quello del mantenimento delle presenze italiane negli staff delle Agenzie.

Analogamente, va evitata la frantumazione degli interventi, in particolare a livello europeo. Si potrebbero così evitare sovrapposizioni nelle iniziative dei paesi membri, moltiplicazioni burocratiche ecc. La CE valuta il costo della frantumazione della cooperazione allo sviluppo dell'UE in ben 5-7 miliardi l'anno. Fondi che potrebbero trovare migliore impiego coordinando e razionalizzando gli interventi.

In questi ultimi venti anni, tra i soggetti esterni che sono riusciti ad assicurare una certa continuità all'azione di cooperazione, con capacità di proposta e sviluppo di progettualità, spesso all'interno di strategie innovative e di interesse politico, vi sono in particolare le Ong e le Amministrazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni).

Le Ong. Esistono significative Ong italiane, con decenni di esperienza operativa apprezzata anche nell'ambito della cooperazione europea e delle agenzie ONU, che sono seriamente impegnate per la valorizzazione e il miglioramento qualitativo della cooperazione allo sviluppo, con capacità di confronto con soggetti pubblici e privati a livello nazionale e internazionale. In quest'ultimo decennio sono state i veri attori italiani della cooperazione allo sviluppo, con presenze qualificate e continuative in molti paesi, con risorse finanziarie sia private che pubbliche, sia nazionali che europee e internazionali, spesso con capacità di "diplomazia dal basso" che onora il nostro paese. Rapporti di partnership, co-sviluppo, crescita delle capacità autonome di sviluppo, *capacity building*, coinvolgimento e partecipazione, dialogo e pacificazione: sono ormai costanti linee guida della loro azione.

Le cooperazioni territoriali (cooperazione decentrata). Vi sono Regioni ed Enti Locali che hanno saputo sviluppare, in particolare dalla crisi balcanica in poi, cooperazioni di grande interesse. Si è passati dai rapporti di tipo "turistico" o "mediatico" a vere e durature partnership. Si tratta di cooperazioni tra entità territoriali, italiane e dei Pvs, che si impegnano ad un cammino di sviluppo comune (in particolare su *governance* e tecniche di amministrazione pubblica, educazione, economia, sociale e sanità), per un periodo significativo, pari a uno o due decenni. Tali cooperazioni creano sviluppo (tramite *capacity building* e esperienze innovative), stabiliscono rapporti durevoli, sociali, culturali, economici e di partnership politica.

Non va certo sottovalutato, ma va ripensato, il ruolo dell'impresa nella cooperazione allo sviluppo. Essere attore di sviluppo è per l'impresa uno degli elementi qualificanti nella competitività internazionale. In realtà, la cooperazione come "sostegno alle imprese italiane" ha talvolta favorito una certa pigrizia imprenditoriale riducendo la capacità di iniziativa delle imprese (spesso legate ai soli finanziamenti della DGCS e del MEF, incapaci di cercare nuove opportunità attraverso i bandi europei e delle istituzioni finanziarie internazionali). Il ruolo dell'impresa nella cooperazione è importante, ma non con le modalità di tipo clientelare a cui abbiamo assistito negli anni passati, troppo spesso fonte di corruzione. Significativo è il fatto che i crediti, pur molto vantaggiosi, per le attività di imprese miste rimangano in parte ancora inutilizzati.

Di fronte ad una globalizzazione che emargina i più poveri, occorre inoltre sviluppare il business sociale (imprese sociali) e il microcredito, che si sono dimostrati particolarmente efficaci nella lotta alla povertà. L'impresa sociale si inserisce nel libero mercato con una tipologia particolare: genera profitto, come qualsiasi altra impresa, ma lo reinveste per ampliare le attività o per migliorarne la qualità e rispondere ai bisogni sociali. Il microcredito dà l'occasione a tutti (cioè milioni di persone) di mettere in moto la propria creatività per trovare forme di (auto)sostentamento e di miglioramento della propria esistenza.

Nonostante la temporanea limitatezza dei fondi, esistono le condizioni per dare respiro alla cooperazione allo sviluppo dell'Italia,

Alcune raccomandazioni.

Nell'attesa della ripresa del dibattito sulla cooperazione allo sviluppo e della necessaria nuova normativa coerente con i grandi cambiamenti internazionali e proiettata al futuro del nuovo secolo, alcune misure dovrebbero essere prese nell'immediato, sia a livello dell'Amministrazione degli Esteri che a livello legislativo, pur all'interno dell'impianto complessivo della legge in vigore.

Ne suggeriamo alcune.

1. Migliore coordinamento europeo e internazionale. I programmi di aiuto italiani dovranno essere meglio coordinati a livello europeo e internazionale, al fine di rafforzarne la qualità e l'efficacia e di verificarne, nella valutazione di insieme, gli esiti e le correzioni da apportare. L'azione bilaterale dovrà indubbiamente continuare ad esistere perché cooperare significa innanzitutto realizzare un cammino insieme, ma perderebbe di efficacia e risponderebbe forse ad altri obiettivi se rimanesse scoordinata e isolata rispetto a quanto stanno facendo le altre cooperazioni bilaterali e multilaterali e a quanto programmato a livello regionale nei Pvs.

2. Coerenza delle scelte politiche. Spesso "la mano destra" non sa o perfino distrugge ciò che è stato fatto "da quella sinistra". Questa rappresentazione evangelica esprime bene la frequente incoerenza delle scelte politiche. Non devono coesistere provvedimenti che si contraddicono, con priorità e obiettivi divergenti o che rendono nulli impegni presi e riconfermati; come non devono coesistere, nello stesso governo, posizioni che considerano la cooperazione necessaria alla politica estera e al ruolo internazionale dell'Italia e posizioni che la considerano denaro sprecato. È richiesta una coerenza politica ai tre livelli di decisione: internazionale, europeo, italiano. Dovrà quindi essere creato un "*coherence mechanism for development*", meccanismo che monitori e lanci l'allarme ogniqualvolta le decisioni (italiane o internazionali) si dimostrino incoerenti, a danno dell'efficacia delle misure e strategie adottate.

3. Chiarezza nelle deleghe di responsabilità ai sottosegretari agli Affari Esteri. Non è mai stata data alcuna delega né per la cooperazione allo sviluppo né per l'Africa, con la falsa giustificazione che, sotto la diretta responsabilità del ministro, si intende dare loro maggiore importanza. In realtà, a parte qualche supporto ad investimenti italiani, il disinteresse è evidente con conseguenze deleterie per il nostro paese. Più in generale, non vi è chiarezza sulla "cabina di regia" in materia di cooperazione allo sviluppo (compresi gli interventi umanitari): troppi i soggetti istituzionali che, a seconda dei casi, pretendono un ruolo autonomo, se non primario.

4. Severa fedeltà alla programmazione e agli impegni che, pur con risorse limitate, sono stati assunti. Certezza che le risorse programmate nelle leggi di bilancio siano in ogni caso assicurate e rimangano comunque nelle disponibilità di spesa degli anni successivi.

5. Applicazione del principio della sussidiarietà, valorizzando maggiormente le organizzazioni, gli enti e le altre forme strutturate della società che dimostrino di avere le necessarie competenze ed esperienza per attuare programmi di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario.

6. Esclusione dalla gare e dai finanziamenti, senza esitazione, delle imprese ed enti che abbiano fa-

vorito la corruzione nei PVS o l'abbiano acconsentita. Più in generale, assicurare la massima informazione e trasparenza, anche attraverso severi controlli, per garantire l'opinione pubblica sull'etica e l'efficacia delle attività di cooperazione, comunicarle fiducia e trovare in essa il necessario consenso.

7. Puntare sulla qualità e l'efficacia degli interventi e sulle sinergie che possono essere messe in atto cercando di fare sistema. La Direzione generale del MAE si sta muovendo in questo senso. Deve però essere dotata di quei minimi strumenti necessari per potere operare: sia in termini di personale adeguato che di procedure amministrative corrispondenti alle proprie specificità, tra cui vi sono anche le risposte alle emergenze umanitarie. L'assenza di questi indispensabili ed elementari strumenti di gestione, che tengano conto delle complessità dei contesti operativi e dei dovuti tempi e modalità di intervento, insieme alla limitatezza delle risorse finanziarie, sta portando la cooperazione italiana in uno stato comatoso e agonizzante.

8. Rimangono valide le valutazioni, indicazioni e richieste presentate dalle reti di Ong italiane al Parlamento e al Governo in occasione delle leggi di bilancio o di Summit internazionali. Esse toccano la complessità degli aspetti che devono essere tenuti presenti per una cooperazione di qualità, efficace e adeguata agli impegni assunti. Ma ci preme ora focalizzare l'attenzione sulla gestione di questa fase di transizione che si presenta più lunga del previsto. Dato che la revisione della legge in materia è stata rimandata a tempi più opportuni, la vigente legge 49/87 continuerà a regolare la cooperazione allo sviluppo dell'Italia. Essa è stata purtroppo amputata nei primi anni '90, con la soppressione di alcuni articoli o parti di essi. Queste modifiche hanno tolto la coerenza e la completezza di quell'impianto legislativo, causando anche carenze e disfunzioni gestionali che si sono aggravate negli anni fino a mutilare la funzionalità della DGCS. La legge 49 andrebbe quindi nuovamente dotata, per quanto possibile, di funzioni e strumenti indispensabili al corretto e spedito funzionamento della Direzione Generale e alle sue attività.

9. Alcuni necessari ritocchi alla Legge 49/87, in attesa della vera riforma. Se alcuni provvedimenti (interni o interministeriali) possono essere presi autonomamente su iniziativa del ministero degli Esteri - contando su una decisa volontà del Ministro e dell'Amministrazione della Farnesina (finora purtroppo assai disattenti) - altri necessitano di un intervento legislativo del Parlamento che apporti le necessarie modifiche alla legge. Ne citiamo alcuni.

9.1 Ridare alla legge 49/87 alcuni elementi di coerenza aboliti nei primi anni '90:

a) L'abolizione dell'art. 3 (funzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, CICS)

ha tolto un elemento di specificità e di chiarezza sulla politica di cooperazione, gli indirizzi programmatici, la verifica dell'attuazione e degli esiti, stemperando il tutto nel più generale Comitato interministeriale per la programmazione economica, CIPE.

b) L'abolizione dell'art. 8 (Comitato consultivo) ha tolto un importante luogo di partecipazione, di formale consultazione e di relazione con il Parlamento.

c) L'art. 14 è stato modificato con la soppressione del "Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo" che permetteva autonomia contabile e amministrativa e gestione speciale, a seguito della legge 559/1993. È difficile ritornare, in questa fase, a forme di gestione speciale, ma in ogni caso dovranno essere individuate norme che:

- 1) semplifichino le procedure e prevedano un regime amministrativo-contabile compatibile con la specificità e la complessità delle attività di cooperazione con paesi terzi (programmi e progetti che richiedono un severo rispetto dei tempi e degli impegni);
- 2) facilitino l'eliminazione dell'arretrato che si è accumulato negli anni creando difficoltà e contenziosi con chi ha realizzato gli interventi e rendicontato i costi effettuati;
- 3) evitino interruzioni o blocchi dei finanziamenti da parte del MEF o per causa di ritardi burocratici o divergenze di interpretazioni tra uffici;
- 4) armonizzino le procedure contabili e di rendicontazione, ispirandosi il più possibile a quelle della cooperazione europea;
- 5) garantiscano la continuità del funzionamento delle strutture tecniche della DGCS con la necessaria dotazione di competenze e di strumenti anche nelle sedi nei Pvs.

9.2 Migliorare, sulla base delle reali esigenze di specializzazione, di efficacia e di equità, la normativa sul personale addetto alla Direzione Generale per la cooperazione allo sviluppo ed in particolare quello in posizione di comando da altre amministrazioni pubbliche, quello proveniente da organismi internazionali, gli esperti e i tecnici dell'Unità tecnica centrale e di quelle in loco, nei Pvs. Ove non previsto o non attuato, sarà necessario:

- fissare il limite di età per il rinnovo dei contratti a termine e la continuità del rapporto di lavoro;
- assicurare i concorsi per coprire le nuove necessità, all'interno dei limiti fissati dalla legge, e garantire il riconoscimento del merito con il passaggio al livello contrattuale superiore;
- prevedere la possibilità del reclutamento di esperti in loco (non solo amministrativi/esecutivi ma anche di concetto), salvaguardando le procedure di trasparenza stabilite;

9.3 Sbloccare alcuni articoli della legge 49, rimasti paralizzati da successive normative e mai modificati. Ne citiamo uno il cui blocco sta danneggiando la partecipazione delle Ong ai programmi della cooperazione bilaterale:

L'art. 29 comma 2 della legge (effetti dell'idoneità) prevede che alle Ong idonee possa "essere affidato l'incarico di realizzare specifici programmi di cooperazione i cui oneri saranno finanziati dalla Direzione generale per la co-

operazione allo sviluppo". Prevedendo l'affidamento alle Ong, il legislatore aveva inteso valorizzare la loro funzione anche come soggetti attuatori di programmi bilaterali nel quadro delle strategie della cooperazione italiana. A seguito del D.lgs. 157/1995, recante norme di attuazione di direttive comunitarie in materia di appalto di servizi, la Corte dei Conti ha rilevato l'illegittimità della disciplina che riconosce la possibilità dell'"affidamento" solo alle Ong italiane previamente dichiarate idonee, con esclusione quindi di quelle di altri Stati dell'UE. Un secondo rilievo della Corte ha riguardato la procedura della pubblicazione dell'avviso di selezione sul bollettino interno del MAE (DIPCO) anziché sulla GUCE.

Occorrerebbe quindi superare il limite dell'affidamento alle sole Ong italiane idonee e prevedere tale possibilità anche per le Ong degli altri Stati membri, purché venga attestata la qualifica di organizzazione senza scopo di lucro abilitata a svolgere iniziative di cooperazione allo sviluppo.

10. Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo. I temi della cooperazione allo sviluppo evidenziano una complessità che tocca i rapporti internazionali, la globalizzazione con i suoi cambiamenti e le sue regole, il sistema economico, i rapporti commerciali, gli scambi culturali, le migrazioni, i valori quali la giustizia, la pari dignità degli esseri umani e la solidarietà, i diritti umani, sociali e sindacali, il valore assoluto della vita, il presente e il futuro, la sicurezza, la pace ... Dagli anni '90 in poi si è riflettuto molto sulla cooperazione allo sviluppo. Molte iniziative di dibattito e di approfondimento si sono susseguite. Più recentemente, è stato avviato dalla DGCS un proficuo lavoro di consultazione con gli attori della cooperazione (in particolare Ong, Imprese, Regioni, Enti Locali, Università) da cui sono uscite indicazioni preziose per una cooperazione di qualità, pur nella scarsità delle risorse finanziarie, che punti all'efficacia e metta a sistema le diverse potenzialità. Su questo lavoro possono essere poste le basi per iniziare una riflessione più allargata che potrebbe tradursi in una Conferenza nazionale entro la legislatura. La prima Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo si è tenuta nel dicembre 1981. Quattro anni dopo, si era già sentita l'esigenza di una seconda conferenza, dati i cambiamenti intervenuti. Essa si è svolta nel giugno 1985. Le trasformazioni di quegli anni sono ben poca cosa rispetto a quelle avvenute nei decenni successivi. Il confronto non potrà più, quindi, essere limitato all'una o l'altra forza politica o l'uno o l'altro attore coinvolto, ma deve essere promosso dalle istituzioni governative ed in particolare dal Ministero degli Affari Esteri e deve coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati interessati, per valutare e migliorare, con analisi, idee, critiche, proposte, approfondimenti, l'azione di cooperazione allo sviluppo, inserendola nella complessa realtà nazionale e internazionale dei nostri giorni.

LINK 2007, Nota alle Commissioni Esteri della Camera e del Senato e all'Intergruppo "Obiettivi del millennio". Aprile 2010.

COMUNICAZIONE E COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, UNA SFIDA APERTA

INCONTRO DI STUDIO E APPROFONDIMENTO

LINK 2007, IPS, FNSI, MAE-DGCS

ROMA, 12 OTTOBRE 2010

Ciò che desideriamo è un confronto franco, che possa esprimere il pensiero di ciascuno di noi sul tema che abbiamo proposto: “comunicazione e cooperazione allo sviluppo”. Intendendo, oltre alle tematiche dello sviluppo, la lotta alla povertà, la necessità degli aiuti e della cooperazione a questo fine, anche tutti i temi connessi, nelle loro dimensioni problematiche ma anche di opportunità che occorre saper cogliere; e, in definitiva, le relazioni internazionali e i cambiamenti in atto.

Uno sguardo critico innanzitutto su noi Ong. Normalmente – parlo delle Ong nel loro insieme – non comunichiamo o comunichiamo poco e spesso male. Il motivo è semplice: facciamo un mestiere diverso, che ci vede impegnati direttamente nei paesi in via di sviluppo o nelle crisi umanitarie. Un’attività difficile e quindi con successi e insuccessi, con espressioni di grande generosità e con errori, che negli anni abbiamo cercato di migliorare: nell’organizzazione, gestione, qualità, efficacia, coinvolgimento dei partner, costruzione di capacità autonome di crescita e sviluppo nei vari campi in cui interveniamo, valutazione dei risultati, visioni strategiche di più lunga durata ecc.

Sentiamo l’esigenza di comunicare, di trasmettere alla pubblica opinione i valori, le conoscenze, le esperienze che viviamo quotidianamente, con l’obiettivo di fare cultura, di aprire ad una migliore comprensione del mondo, della sua unicità nella diversità, con le strette connessioni dei problemi (politici, economici, sociali, culturali) che, pur sembrandoci lontani, ci riguardano e spesso ci toccano da vicino influenzando il nostro stesso futuro.

Alcune Ong sono comunque riuscite a sviluppare comunicazione, anche diffusa e di qualità. Talvolta sembra però centrata più sul proprio marchio, sulla propria visibilità, che non sul messaggio, oppure è finalizzata alla raccolta fondi. Altre Ong hanno puntato sulla comunicazione di situazioni (situazioni paese, come ad esempio Iraq, Afghanistan, Kosovo, Somalia, Sudan, o situazioni settoriali come l’educazione, la salute, la fame, la condizione femminile, l’infanzia, con analisi interessanti e proposte politiche precise. Altre ancora si sono specializzate nel comunicare l’andamento della cooperazione, i risultati, le carenze, il grado di efficacia degli interventi, sempre abbinati a suggerimenti e proposte. Alcune infine hanno pubblicato specifiche riviste o hanno lanciato interessanti portali web. Le più attive hanno stabilito rapporti con alcuni media, riuscendo a creare sinergie di reciproco interesse. Nel confronto

avremo occasione di riparlare. Quali i risultati? Mi sembra di poter dire che si tratta in genere di un positivo sforzo ma che, tranne alcuni casi interessanti, non sta producendo quei risultati di conoscenza, di apertura culturale al mondo, di adesione etica e umana, di opzioni politiche come vorremmo.

Passando alle istituzioni pubbliche, è facile affermare che non esiste, o è scarsa, una politica pubblica di comunicazione sul tema dello sviluppo. Non è il tema di oggi, ma alcune analisi evidenziano i motivi che sembrano più evidenti. Vale la pena quindi citarli:

- una mancanza di coscienza da parte degli organi pubblici che la comunicazione è determinante per qualsiasi processo di sviluppo per il cambiamento sociale;
- una visione della comunicazione come merce e non come strumento di informazione per una crescita democratica e di partecipazione;
- sottovalutazione, anche da parte degli stessi attori pubblici della cooperazione (tranne alcuni casi interessanti ma normalmente considerati ‘anomali’ dal sistema istituzionale);
- inesistenza di una coscienza sociale sull’importanza dello sviluppo internazionale e dell’interesse per le nostre stesse società.

Uno sguardo, ora, sui media nazionali, dalla carta stampata, alle TV ed in particolare ai TG, alle radio. Da anni ci stiamo chiedendo perché la dimensione internazionale è così poco evidenziata (con le sue problematiche che sentiamo collegarsi sempre di più a quelle che viviamo qui, quotidianamente, che talvolta spaventano l’opinione pubblica proprio perché non le si conoscono). Sembra che si dia per scontato che “non faccia notizia”, che gli italiani desiderino altro: le storie, i crimini, i giochi della politica o dei politici e cose simili. Non vogliamo banalizzare qualcosa che rimane, nel bene e nel male, il nostro nutrimento informativo e formativo quotidiano, ma la realtà è che le tematiche internazionali sono sottovalutate e quindi presenti in modo, a nostro avviso, molto insufficiente e insoddisfacente. Perché, se da parte nostra notiamo invece un interesse crescente a conoscere e capire ciò che sta succedendo nel mondo e i cambiamenti in atto?

Nell’epoca della cosiddetta TV globale, i nostri telegiornali si disinteressano delle connessioni tra l’Italia e il resto del pianeta, dimenticandosi che esistono influenze reciproche e condizionamenti tra noi e ciò che accade in aree con gravi problemi di sopravvivenza e tormentate da crisi politico-umanitarie. L’opinione pubblica è condannata a disconoscere, così, tali situa-

zioni e tali connessioni, dato che oltre l'80% degli italiani ha come unica fonte di informazione la TV.

È di ieri la pubblicazione su *La Repubblica* di alcuni dati dell'Osservatorio di Pavia (per conto dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza) sulle notizie di criminalità. Comparando cinque TG del servizio pubblico europei nel primo semestre 2010, viene evidenziato che l'italiano TG1 ha proposto 431 episodi di criminalità (l'11% del totale delle notizie date), mentre nel Tg tedesco (Ard) si rilevano solo 34 notizie (meno del 2% del totale); ma anche Francia (France 2) 113 : 4%; Spagna (Tve) 267 : 4%; Gran Bretagna (Bbc One) 159 : 8%.

Confrontiamo questi dati con altri, sempre dell'Osservatorio di Pavia per conto di Medici Senza Frontiere, relativi alle notizie nei tre TG Rai e nei tre TG Mediaset sulle crisi internazionali (inserendovi non solo i servizi di cronaca diretta, ma anche quelli con un taglio esclusivo di politica internazionale o italiana sulle crisi o i conflitti (strategie, dichiarazioni di leader, discussioni sull'impegno militare, su quello umanitario ...) e quelli indirettamente collegati (es. elezioni o altri fatti rilevanti in quei paesi, storie e reportage sul paese ecc.). Si tratta del 6% sul totale delle notizie dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009. Di 5216 notizie su 82.788 catalogate. La stessa percentuale anche nel 2008, mentre negli anni precedenti: 8% nel 2007 e 10% nel 2006.

Attenzione, però: il 50% di questo 6% riguarda unicamente l'Afghanistan (1632 notizie) e il conflitto di Gaza (1270). Poi viene la Somalia (293), l'Iraq (286), le Filippine (243). Inoltre, le notizie non sono incentrate sulla realtà dei paesi, ma quasi esclusivamente su aspetti che riguardano l'Italia (militari italiani nel paese, i pacifisti italiani a Gaza, le posizioni del governo italiano; i rapimenti di italiani come il nostro amico Eugenio Vagni che copre la quasi totalità delle notizie sulle Filippine; il ferimento o la morte di italiani; le storie degli italiani ivi impegnati) oppure interessi italiani e occidentali (come la pirateria che domina l'informazione sulla Somalia).

Tra i dati della ricerca, cito ancora questi. Nel linguaggio catastrofista del giornalismo televisivo, anche di fronte a fenomeni normali, durante i tre mesi estivi (2009) si è parlato più del caldo (ogni volta presentato come emergenza eccezionale) con 246 notizie, che non di fame in tutto l'anno (116 notizie).

Forse vale anche per l'Italia la tendenza dei media alla progressiva provincializzazione, restringendo gli orizzonti informativi. Tendenza che Serge Halimi, direttore di *Le Monde*, definiva "la prevalenza dell'ombelico".

L'Osservatorio TG, nato da un'idea dell'Associazione Articolo 21, produce un report quotidiano sulle edizioni dei TG nazionali di prima serata. Secondo i dati del periodo marzo-maggio 2010, su 1.587 titoli dei telegiornali di prima serata, solo 314 hanno riguardato temi o vicende internazionali. Di questi, 235 erano ambientati in Occidente e 71 affrontavano questioni di gossip. Abbiamo poi esaminato le prime due settimane di set-

tembre (dal 6 al 17 settembre 2010) perché ci interessava capire la copertura delle inondazioni in Pakistan nei titoli dei TG, dopo la scarsità di notizie durante il periodo feriale. Su un totale di 70 edizioni di TG si contano 414 titoli di cui 84 riguardano temi internazionali, ma nessun riferimento è stato fatto al Pakistan che, in quel momento, rappresentava la più grande emergenza al mondo (più di Haiti e Tsunami messi insieme).

Sono dati relativi ai TG, ma anche nei palinsesti i temi internazionali sono sottovalutati. Il numero delle trasmissioni è scarso: quelle come *C'era una volta*, condotta da Silvestro Montanaro su RaiTre e *Terra!*, il settimanale del Tg5 condotto da Toni Capuozzo, sono due rari esempi di informazione che sa andare lontano. Ma questi programmi spesso non hanno vita facile: vengono relegati a orari notturni, subiscono tagli, riduzioni al numero di puntate. In altri paesi europei non è così: In Francia i documentari vanno in onda in prima serata, per non parlare dell'Inghilterra o della Germania; la BBC ha dei servizi straordinari e molto seguiti, da invidiare.

Non ho cercato dati sulla carta stampata ma, conoscendola, ritengo che quelli esposti riflettano anche l'informazione dei quotidiani italiani, presi nel loro insieme (solo alcuni, cito ad es. *L'Avvenire*, mostrano un'evidente attenzione alle tematiche internazionali e ai temi dello sviluppo). Ascolto regolarmente Prima Pagina su Radio3 e le notizie di carattere internazionale appaiono sempre con il contagocce.

Ciò che non riusciamo a capire – perché assolutamente incomprensibile alle nostre menti – è questa scelta di non comunicare con più attenzione e continuità le tematiche internazionali e, tra queste, quelle relative alla povertà e alla necessità dello sviluppo per garantire il nostro stesso futuro (dato che occuparsi di sviluppo significa occuparsi di sicurezza e della costruzione delle condizioni che possano garantirci positivi rapporti economici nei prossimi anni – come evidenziamo nella nota inserita nella cartelletta). La si giustifica con ragioni economiche (che impongono la diminuzione degli inviati) e con una valutazione dell'interesse del pubblico che ci rimane difficile da condividere: "queste notizie non vendono, il pubblico non è interessato". Sulla base di quali indagini si tirano queste conclusioni? Il settimanale "Internazionale" vive per il 20% grazie alle entrate pubblicitarie e per l'80% grazie alle vendite e agli abbonamenti. Assenza di interesse?

Sono temi che voi giornalisti conoscete bene e molto meglio di noi; contiamo quindi di discuterne meglio nei seguiti del lavoro.

La nostra società necessita di informazione, continua, sul mondo, sulle diverse realtà di fame, miseria, conflitti ma anche di progresso, crescita, speranza e sulle interconnessioni (realtà da tenere sempre presenti) tra le varie problematiche, che influenzano e determinano anche il nostro destino. Pensiamo alla povertà e al

rapido inurbamento nei paesi poveri, alle conseguenti migrazioni nei ns/ paesi, ma anche allo sviluppo che con noi o senza di noi questi paesi gradualmente perseguiranno e che li renderà partner economici e commerciali particolarmente di chi avrà saputo stabilire ora rapporti di cooperazione. Pensiamo all'Africa e alle sue opportunità (che qualcuno anche in Italia sta scoprendo ... dopo la Cina).

Stiamo vivendo un periodo di paure. Talvolta la politica le alimenta ai propri fini. Ma una società paurosa non può crescere come dovrebbe e aprirsi agli altri e al mondo. La paura, sia quella legata ai nostri contesti territoriali sia quella legata alle crisi mondiali, si vince soprattutto con la conoscenza; e l'informazione è lo strumento principale per far conoscere e quindi per dominare le paure.

Il giornale deve vendere, il programma deve fare ascolti ...

Nel prossimo futuro, ormai vicinissimo, tutti i media vivranno trasformazioni che oggi possiamo solo immaginare. La carta stampata, in particolare, ma non solo. In questa trasformazione riteniamo che il tema della globalizzazione della nostra vita collettiva, delle nostre comunità in Italia, di ciascuna comunità dell'Africa, come dell'Asia e del resto del mondo debba trovare sempre più spazio.

Come riteniamo (finché qualcuno ci dimostri il contrario) che si possano dare spazio a queste tematiche, pur di fronte alla necessità di ridurre i costi.

Mi piace riprendere una frase di Massimo Gramellini di pochi giorni fa (La Stampa dell'8 ottobre): "Noi

giornalisti siamo colpevoli di abitare il mondo senza provare a cambiarlo ed è una colpa grave, lo riconosco. La consapevolezza del potere dei media accresce le nostre responsabilità, ma non può annullare completamente quelle degli altri". Giusto, noi Ong ci prendiamo le nostre responsabilità e cerchiamo, pur coscienti dei nostri limiti, di cambiare il mondo. Se lo facciamo insieme, l'impresa potrebbe essere più facile.

Per noi Ong, è una questione di coerenza con ciò che è la nostra civiltà, i nostri valori, i nostri convincimenti. Affermiamo la sacralità della vita umana, la pari dignità di ogni essere umano, il diritto ad esistere, a vivere in condizioni che non lo umilino e lo degradino. Se da un lato, pur nei nostri limiti, noi Ong cerchiamo – e più di noi le Organizzazioni internazionali e gli Stati – di tradurre questi valori e convincimenti in fatti concreti di cooperazione allo sviluppo e di interventi umanitari, e in pressioni politiche per un reale cambiamento dei rapporti internazionali, dall'altro è altrettanto fondamentale dare voce a questa parte del mondo che normalmente non ha voce.

Può la comunicazione contribuire ad informare maggiormente e meglio (e quindi ad educare) su questi temi, per costruire una relazione coerente con il mondo? A che condizioni? È possibile costruire un'alleanza tra i diversi attori e nell'interesse reciproco? Siamo convinti di sì e vogliamo discuterne con tutti voi, giornalisti e operatori della comunicazione.

Nino Sergi, INTERSOS/LINK 2007. Spunti introduttivi per il dibattito.

Gennaio 2012

(per Link 2007 – Cooperazione in Rete)

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PUÒ RINASCERE

ANALISI E PROPOSTE

Il presidente Monti ha dato un positivo segnale con l'istituzione di uno specifico ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione. La metà dei paesi Ocse hanno un ministero esclusivamente dedicato alla cooperazione allo sviluppo, convinti dei vantaggi prodotti da solidi rapporti di cooperazione tra governi e tra società civili e della loro importanza per la stabilità e la pace. Una seria riflessione in merito va ora fatta anche in Italia e i paragrafi che seguono intendono dare un contributo all'auspicabile approfondimento e confronto.

Occorre innanzitutto che venga sciolto ogni conflitto di attribuzione con il Ministro degli esteri a cui la normativa in vigore dal 1987 conferisce la competenza sulla cooperazione allo sviluppo, che può essere delegata solo ad un Sottosegretario agli esteri. Il compromesso bicefalo introdotto il 29

dicembre scorso negli articoli sulla cooperazione civile del decreto di proroga delle missioni internazionali non può reggere a lungo. Alcune modifiche alla legge potrebbero essere fatte subito, inserendole in un decreto legge in cui siano al contempo attribuite con chiarezza le deleghe al Ministro per la cooperazione internazionale al fine di dotarlo dei necessari strumenti politici e operativi. Dopo di che, sia il Governo a presentare al Parlamento un disegno di legge che riveda radicalmente la materia della cooperazione allo sviluppo, valorizzandola ed adeguandola al mutato contesto internazionale e alla pluralità dei soggetti istituzionali che contribuiscono ormai alla sua realizzazione. Il Parlamento non perda quest'occasione per chiudere entro la legislatura il cammino di riforma della legge 49 del 1987 iniziato quindici anni fa e mai concluso. Non riuscirci sarebbe dannoso alla credibilità internazionale del

nostro paese. Il Ministro per la cooperazione internazionale potrebbe convocare una nuova Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo che coinvolga tutti i soggetti interessati. Se ne sente il bisogno, dato che l'ultima è stata realizzata nel 1991, dopo le prime due di rilievo del 1981 e del 1985.

Una responsabilità bicefala di difficile gestione

Il decreto legge 29 dicembre 2011 n. 215 che proroga le missioni internazionali, al Capo II dal titolo 'Iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace', contiene **un'assoluta novità su cui è utile soffermarsi**, date le implicazioni politiche che ne derivano.

Tutto nasce dalla presenza nel governo Monti, per la prima volta nella storia della repubblica, di un ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione. Nel primo atto normativo del governo sulla cooperazione, qual è il Capo II del decreto legge, troviamo **un accoppiamento di due ministri, che lascia aperti molti punti interrogativi** dato che va molto al di là dell'abituale "di concerto con".

Nell'art. 7, focalizzato sugli interventi di cooperazione *"il ministro degli affari esteri e il ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione possono inviare o reclutare in loco personale"*. Sempre i due ministri *"identificano le misure volte ad agevolare l'intervento di organizzazioni non governative che intendano operare in Pakistan e in Afghanistan"* e *"possono destinare risorse ... per iniziative di cooperazione in altre aree di crisi"*. Nell'art. 8, focalizzato sul sostegno ai processi di ricostruzione e sulle iniziative delle organizzazioni internazionali, il binomio scompare, a favore dell'iniziativa unica del ministro degli esteri. Riappare invece nell'art. 9 sul regime degli interventi: *"Fatto salvo quanto previsto dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, i decreti attinenti alla applicazione della legge medesima sono adottati congiuntamente dal ministro degli affari esteri e dal ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione"*.

È chiaro che, per favorire il quieto vivere tra ministri con evidenti spazi di conflittualità, è stata adottata una **soluzione tampone, bicefala, incerta e confusa**, che rimanda a momenti successivi l'indispensabile chiarezza e la definizione di precise deleghe che diano contenuti all'innovazione introdotta con il ministero per la cooperazione internazionale.

Saper guardare la realtà

Una sana riflessione in merito deve prescindere dai nomi e dalla provenienza dei due ministri, entrambi persone di indubbio valore e con visioni, competenze e capacità che qualificano il governo e rispondono alla necessità di recuperare quella considerazione

internazionale dell'Italia che è stata gravemente erosa negli anni. Occorre invece guardare e valutare la cooperazione internazionale dell'Italia ed in particolare la realtà degli ultimi quindi anni, da quando cioè il parlamento, sollecitato da più parti, ha avviato un cammino di riforma della legge 49 del 1987 per adeguare la cooperazione ai grandi cambiamenti internazionali in atto: un cammino che non è mai giunto a termine, qualunque sia stata la maggioranza parlamentare. Si tratta di un arco temporale che ha anche visto un graduale ma inesorabile disinteresse della Farnesina sulla cooperazione allo sviluppo, fino a considerarla la cenerentola delle direzioni generali. Non è stato infatti ritenuto doveroso battersi a fondo per tutelarla di fronte a insane ingerenze di altre istituzioni o alzare la voce per assicurarle adeguate risorse finanziarie, come non vi sono stati dubbi nel far pesare su di essa i maggiori tagli finanziari del ministero. Le parentesi positive di alcuni anni rimangono, appunto, delle parentesi, in un quadro complessivamente deludente.

È un po' come se il ministero degli affari esteri avesse fatto di tutto per perdere la titolarità morale della cooperazione allo sviluppo, non avendo saputo esercitare con la necessaria convinzione e il dovuto interesse la responsabilità che la legge gli affidava. Non ci si riferisce, ovviamente, ai singoli direttori generali che hanno cercato di adempiere il proprio compito pur in condizioni difficili, ma alle massime responsabilità politiche e gestionali del ministero e alla loro prolungata e crescente sottovalutazione della cooperazione, sia a livello nazionale che nella sua dimensione europea. A tal punto, che negli ultimi tempi si è prodotta l'assurda situazione che assegnava praticamente al direttore generale la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo: il ministro non ha infatti mai delegato la competenza ad un sottosegretario, continuando ostinatamente ad avocarla a sé pur nella disattenzione verso la materia. **L'ultimo quadriennio ha dato il colpo di grazia** alla cooperazione gestita dal ministero, con una decurtazione dell'88%. Dai 732 milioni di euro del 2008 si è passati agli 86 milioni per il 2012, con conseguente drastica riduzione degli interventi, inadempienze, chiusura di unità territoriali di cooperazione, tagli ai finanziamenti alle organizzazioni internazionali, assurdi ritardi nei pagamenti, perdita di credibilità internazionale. Per avere un'idea di questa incongruenza, 86 milioni di euro sono il bilancio di quattro organizzazioni non governative italiane di solide dimensioni.

L'esigenza del cambiamento

Se il Parlamento non è riuscito in quindici anni a concludere il cammino del rinnovamento legislativo della cooperazione allo sviluppo, ciò non significa che non vi sia ampio consenso sulla sua esigenza e urgenza. La

legge in vigore è del 1987 e rispecchia il mondo degli anni Ottanta: sostanzialmente bipolare, con chiare aree di influenza, la Cina considerata un paese povero, l'economia saldamente in mano all'Occidente, l'interdipendenza economica, i problemi ambientali e l'esigenza di riqualificare lo stesso sviluppo del Nord ancora poco approfonditi, la globalizzazione guardata come un'ipotesi, l'emigrazione dai paesi terzi verso l'Italia molto contenuta e via di seguito. Ostinarsi a mantenere tale legge in un mondo radicalmente mutato e non affrettarsi a ripensarla e cambiarla in modo altrettanto radicale è un atto di suicidio politico per il nostro paese.

La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia. Sapendo però che oggi non può più esserci identificazione/sovrapposizione tra politica estera e Farnesina. **La politica estera** è infatti **realizzata, ormai, da vari ministeri**, istituzionalmente chiamati a responsabilità anche globali che impongono strette cooperazioni a livello internazionale, in ambito politico, economico, finanziario, culturale, sociale, ambientale, energetico, dello sviluppo e della lotta alla povertà, delle migrazioni, della sicurezza, della difesa. Per essere efficace, quest'insieme di attività internazionali esige un grado di coerenza e di coordinamento che solo il livello politico del presidente del Consiglio può garantire.

Il ministro degli affari esteri e le funzioni del ministero e delle ambasciate andrebbero forse ripensati in questa prospettiva di insieme di cooperazioni bilaterali e multilaterali, al fine di rafforzarle e di favorirne il coordinamento, la coerenza e l'efficacia. **Non di gestirle direttamente.** Per tornare alla cooperazione allo sviluppo, da anni si è fatta strada l'idea di un'Agenzia o di un Dipartimento che realizzi in autonomia gestionale le attività, liberando il ministero degli esteri di tutte quelle incombenze di gestione operativa che non dovrebbero competergli. Gestire richiede, tra l'altro, specializzazione e continuità: che non possono normalmente essere garantite da un diplomatico, pur di valore, che permane due o tre anni, raramente poco di più.

La novità del ministero per la cooperazione e l'integrazione: una scelta da valorizzare

Il presidente Monti ha dato un **positivo segnale con l'istituzione di uno specifico ministero** per la cooperazione internazionale e l'integrazione. Ha inteso rilanciare politicamente la cooperazione allo sviluppo sia per garantire all'Italia reputazione internazionale e ruolo di primo piano nelle sedi multilaterali e nel rapporto con i paesi terzi e sia come strumento importante per la stabilità e la pace. **La metà dei paesi Ocse hanno un ministero esclusivamente dedicato alla cooperazione allo sviluppo:** Regno Unito, Germania, Canada, Lussemburgo,

Svezia, Danimarca, Norvegia, Belgio, Nuova Zelanda, Olanda, Finlandia e Irlanda; e tutti figurano tra i massimi donatori di aiuti internazionali. La presenza anche in Italia di un ministro per questa materia è stata vista da molti attori della cooperazione come una grande opportunità per ricostruire la credibilità internazionale anche con una decisa politica pubblica di cooperazione in termini quantitativi e qualitativi. Si è infatti convinti che la presenza attiva, in un rapporto di cooperazione tra governi e tra società civili, in paesi e in aree interessate a mantenere viva una relazione di reciproca utilità, sia una scelta lungimirante e vantaggiosa. La scelta poi dell'abbinamento di cooperazione allo sviluppo e immigrazione apre campi nuovi e ampie opportunità anche per affrontare con serietà e lungimiranza il futuro del nostro paese. Ci sono anche le condizioni per un migliore raccordo e l'indispensabile intesa con il ministero dell'economia e delle finanze che gestisce i tre quarti dei fondi complessivi della cooperazione allo sviluppo.

Occorre però che venga sciolto ogni conflitto di attribuzione con il ministro degli esteri a cui la normativa in vigore dal 1987 conferisce la competenza sulla cooperazione allo sviluppo, che può essere delegata esclusivamente ad un sottosegretario agli esteri. È il ministro degli esteri che coordina tutte le attività di cooperazione del settore pubblico, predispone la relazione programmatica, presiede il comitato direzionale che approva interventi e strategie e firma iniziative d'emergenza. Alcune modifiche alla legge andrebbero quindi fatte **subito, inserendole in un decreto legge che al contempo attribuisca le deleghe speciali** al Ministro per la cooperazione internazionale, al fine di dotarlo dei necessari strumenti politici e operativi. Dopo di che, sia il Governo a presentare al Parlamento, a breve, **un disegno di legge che riveda radicalmente la materia** della cooperazione allo sviluppo, valorizzandola e inserendola nel più ampio adeguamento dell'Italia al mutato contesto internazionale e alla complessità e pluralità dei soggetti istituzionali che partecipano alla sua realizzazione e a quella della politica estera del nostro paese. Una normativa essenziale, senza dettagli procedurali che devono rimanere materia di regolamento, di decreti ministeriali o di delibere interne alla struttura gestionale, qualunque essa sia. Il Parlamento non perda quest'occasione per chiudere entro la legislatura il cammino di riforma della legge 49 del 1987 iniziato quindici anni fa e mai concluso, anche se ha prodotto preziose idee e indicazioni. Le Ong e gli altri attori della cooperazione, pubblici e privati, hanno un bagaglio di conoscenze ed esperienze e una serie di proposte in merito e sono pronti condividerle con il Governo e il Parlamento. Il ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione potrebbe convocare una **nuova Conferenza**

nazionale sulla cooperazione allo sviluppo, che coinvolga tutti i soggetti interessati. Se ne sente il bisogno, dato che l'ultima, con la partecipazione del presidente del consiglio, di ministri e dei vari attori della cooperazione, è stata realizzata nel 1991, dopo le prime due memorabili del 1981 e del 1985.

Le considerazioni di questa nota intendono offrire elementi di analisi e riflessione sulla cooperazione allo sviluppo del nostro paese, con l'unico intento di avviare, con chi lo vorrà, l'approfondimento che la materia merita. "Siamo coscienti che stiamo attraversando una situazione difficile, ma siamo convinti, sulla

base dell'esperienza accumulata negli anni, che ogni serio investimento nella cooperazione internazionale, anche relativamente modesto, e ogni rapporto positivo con i paesi terzi nel momento del bisogno, **si traducono sempre in beneficio per il nostro paese** se gestiti con la dovuta attenzione e il necessario coordinamento, in una visione lungimirante che proietti nuovamente l'Italia nel mondo". Così scrivevano le Ong di Link 2007 al presidente Mario Monti il 6 dicembre scorso, nella speranza di essere ascoltate.

Link 2007, Nota diffusa l'11 gennaio 2012

Giugno 2012

(con il Gruppo di lavoro informale sulla cooperazione allo sviluppo)

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO, UNA SFIDA DELLA GLOBALIZZAZIONE PER IL FUTURO DELL'ITALIA

ALCUNE ANALISI, RIFLESSIONI E PROPOSTE

Il Gruppo ha lavorato tra marzo e maggio 2012. Si è limitato ad alcuni punti ritenuti utili per disegnare una rinnovata ed efficace cooperazione internazionale allo sviluppo dell'Italia. Essi sono schematicamente presentati nel primo documento e sono accompagnati da quattro approfondimenti. Il Gruppo ha inteso così fornire un contributo di analisi e di proposte, aperto ad altri contributi, per favorire la riflessione e l'approfondimento su una materia di primaria importanza per l'Italia.

Contenuti

Dare significato e valore politico ad una rinnovata cooperazione allo sviluppo

Allegato (1) – Visione e principi per una cooperazione allo sviluppo in un mondo globalizzato e con riferimenti variabili

Allegato (2) – L'indispensabile coerenza delle politiche per la lotta alla povertà e lo sviluppo sostenibile, nel comune interesse

Allegato (3) – Verso un'architettura politica e gestionale che corrisponda alle finalità, agli obiettivi e alle esigenze di coordinamento e di coerenza della cooperazione allo sviluppo

Allegato (4) – Assunzione di impegni chiari e definiti; ricerca di risorse finanziarie aggiuntive per la cooperazione internazionale allo sviluppo

DARE SIGNIFICATO E VALORE POLITICO AD UNA RINNOVATA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

UN SALTO CULTURALE, IN UN MONDO IN MOVIMENTO

In tanti anni, la cooperazione allo sviluppo non è mai riuscita ad acquisire quel ruolo e quel significato politico centrale nella politica estera italiana che lo spirito e la lettera delle leggi che l'hanno regolata (dalla legge 38/1979 alla successiva legge 49/1987) parevano prefigurare. Anzi, ha finito per essere vissuta per lo più in modo strumentale e subalterno a finalità di politica estera, non sempre illuminate e coerenti con quelle volute dal legislatore. Si è proceduto inoltre, e troppo spesso, in modo sordinato e senza una visione di insieme, che guidasse con coerenza le strategie e le scelte politiche dei governi. Ciò ha reso, insieme agli impegni non mantenuti, spesso inutile o ininfluente l'azione italiana in alcuni Paesi o nel rapporto con istituzioni internazionali. L'immagine dell'Italia si è così logorata, fino ad essere considerata inaffidabile.

Nel mondo globalizzato, caratterizzato da nuove soggettività politiche ed economiche e da una forte competizione, **il nostro futuro deve guardare oltre i confini del nostro Paese**, superando un certo provincialismo e un'introversione che ha dominato questi ultimi venti anni, per valorizzare la capacità di proiezione internazionale che, con la diffusa quantità e qualità degli italiani all'estero, dovrebbe esserci connaturale, pur essendosi molto affievolita.

Oggi l'Italia deve portare il contributo della propria

cultura solidale, personalista, dinamica e creativa ai grandi temi del mondo e favorire legami tra Paesi e comunità, con un **rinnovato protagonismo italiano in Europa** e con una **nuova e ampia visione del nostro ruolo e delle nostre opportunità a livello globale**. Occorre sviluppare rapporti di cooperazione veri, rispettosi, che comprendano la nuova comunità umana sempre più interconnessa con la globalizzazione e la rivoluzione digitale: non si può guardare a un nostro vantaggio o a un nostro interesse se non congiuntamente ai vantaggi ed interessi dei nostri interlocutori, alla nostra sicurezza se non insieme alla sicurezza degli altri, a una crescita e a uno sviluppo comuni se non sono distruttivi o dannosi per nessun Paese, sia a livello economico, finanziario o ambientale.

Occorre cioè, anche contro ogni altra evidenza, riscoprire il valore della solidarietà umana, tra persone e popoli, che non è quella ‘carità’ intesa come donazione al povero del superfluo del ricco, ma relazione di fiducia, rispetto, riconoscimento dell’alterità e dei suoi valori, rapporto di giustizia, di aiuto e di interesse reciproco, per il bene e la crescita comune e la convivenza pacifica. È questa la carta che l’Italia può far valere nel gioco della competizione globale.

È un salto culturale necessario: senza la capacità di creare relazioni a livello globale, in uno spirito di vera cooperazione, a beneficio reciproco, senza un serio e deciso impegno in questo senso, diventa impossibile disegnare un’Italia moderna, globale, aperta al proprio futuro e consapevole del proprio ruolo nella costruzione del futuro del mondo. La società ha dimostrato in merito più sensibilità della Politica: tocca quindi ora anche alla Politica fare la propria parte, disegnando il futuro dell’Italia.

FINALITÀ, SIGNIFICATO, PRINCIPI E CONGRUITÀ DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

1. Indispensabile per l’Italia

La cooperazione allo sviluppo (CS) è:

- l’elemento caratteristico della vocazione e della missione dell’Italia nel mondo, ne **qualifica e rende autorevole l’azione internazionale**, ne rafforza la credibilità e il ruolo nella comunità internazionale. Essa contribuisce ad incidere sulle dinamiche della globalizzazione per ridurre ed eliminare i problemi e le cause della povertà estrema e delle ingiustizie che ancora affliggono più di un miliardo di persone, oltre che per costruire uno sviluppo umano, equo e sostenibile per tutto il pianeta. In questo senso la visione della CS deve informare di sé ogni altra politica settoriale ad essa collegata, armonizzandola con questa idea di sviluppo umano;

- **doverosa e necessaria politica pubblica, per dare credibilità, rilevanza e riconoscimento politico** al ruolo dell’Italia nel mondo. Senza un serio

impegno sui temi globali e di interesse generale per l’umanità – autorevole, responsabile, permanente ed efficace – tale ruolo infatti scomparire o rischia di ridursi alla componente militare che, oltre ad essere normalmente esercitata con molte ambiguità, ha ormai dimostrato tutti i suoi limiti;

- **strumento, quindi, tramite il quale l’Italia partecipa agli sforzi coordinati della comunità internazionale** per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà e delle ingiustizie e la promozione dei diritti umani e della pace;

- innanzitutto una **relazione: tra persone, comunità, entità pubbliche e private, Stati**. Pone al centro le persone, il loro benessere, il loro sviluppo sociale, economico, culturale, politico, e persegue il bene comune, in una visione di reciproca convenienza, di crescita comune e di pacifica convivenza.

- impegno per l’affermazione dei **diritti umani** e la **promozione della giustizia** sociale, economica e ambientale, per la **pace**. Impegno basato sul rapporto di **partnership**, sul **dialogo**, il riconoscimento della **pari dignità**, il **reciproco rispetto** nelle differenze culturali, religiose e storiche, la **solidarietà** insieme ai **legittimi mutui interessi**, il **bene comune**.

2. Finalità

Una definizione convincente e completa deve contenere le seguenti finalità:

Contribuire alla pace e alla convivenza: attraverso la riduzione della povertà a livello globale, la promozione della giustizia economica, sociale e ambientale, la riduzione delle disuguaglianze, l’affermazione dei diritti umani e della pari dignità delle persone, il soccorso umanitario, la costruzione di partenariati per lo sviluppo sostenibile.

3. Denominazione

Il nome “cooperazione allo sviluppo” dice oggi troppo poco, riducendo la visione complessiva che è stata sopra espressa. Forse si dovrebbe parlare di “politiche per” e non di “politiche di” CS e si dovrebbe riuscire a trasmettere un messaggio di maggiore chiarezza, comprensione e consenso, come, a titolo di esempio: “**cooperazione per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani, la pace**”.

4. Visione, principi e valori

che devono guidare l’azione

È importante che l’Italia abbia – e promuova a livello europeo e internazionale – una visione condivisa del mondo globalizzato, basata su comuni principi e valori. Essi devono guidare l’azione di cooperazione allo sviluppo in ogni sua fase, dalla definizione delle politiche

e delle linee guida, alla realizzazione delle attività, alla valutazione delle scelte effettuate e dei risultati conseguiti.

Data la rilevanza del tema, che collega la cooperazione allo sviluppo alla centralità della persona, alla giustizia, all'economia, alla finanza, alla globalizzazione e, in definitiva, al futuro dell'umanità, intendiamo svilupparlo e articolarlo in un **documento allegato (1)**: "Visione e principi della cooperazione allo sviluppo in un mondo globalizzato e con riferimenti variabili".

5. Regole del gioco

Il dibattito internazionale (Ocse/Dac) ed europeo in materia di cooperazione allo sviluppo ha fatto grandi passi avanti nell'ultimo decennio, anche grazie al contributo delle organizzazioni non governative e dei vari attori pubblici e privati della cooperazione. Ne riprendiamo gli elementi essenziali che sono divenuti patrimonio condiviso e che la cooperazione italiana dovrà attuare con decisione, dopo averli adottati nella propria elaborazione politico-strategica e nelle linee guida attuative.

In particolare:

- **Efficacia dello sviluppo**, perseguibile con la massima integrazione degli strumenti e la collaborazione degli attori della cooperazione [Dichiarazione di Roma (2003), Dichiarazione di Parigi (2005), Consenso europeo (2005), Agenda di Accra (2008), Dichiarazione di Busan (2011)].
- **Coerenza** delle politiche. Ritenendo questo un principio essenziale per una cooperazione vera e efficace, lo sviluppiamo in un **documento allegato (2)**: "L'indispensabile coerenza delle politiche per la lotta alla povertà e lo sviluppo sostenibile, nel comune interesse".
- **Partnership**, nel rispetto e nell'interesse reciproco, per il bene comune
- **Ownership democratica**: dei Paesi, comunità e soggetti partner, valorizzando la soggettività e le capacità degli attori locali, stabilendo rapporti che ne rispettino la primaria titolarità nei propri Paesi
- **Trasparenza e accountability**
- **Finanziamento** dello sviluppo (Monterrey; Doha).

(Si rimanda ai documenti citati e alle indicazioni Ocse/Dac e UE)

6. Soggetti coinvolti

Se i soggetti che possono realizzare una proficua 'azione internazionale' del nostro Paese sono numerosi e diversificati, non è detto che possano essere altrettanto numerosi e diversificati gli attori della cooperazione pubblica allo sviluppo. Questi dovranno essere attori pubblici, organizzazioni della società civile e di comunità, imprese, università ecc. **che condividano le fi-**

nalità, i principi, le modalità della cooperazione allo sviluppo, dimostrino competenze e capacità per la realizzazione degli obiettivi, sappiano interagire con altri attori e accettino **verifiche e valutazioni**.

Si tratta in ogni caso di una **ricca e viva varietà di soggetti che vanno valorizzati**, con la specificità e capacità propositiva di ciascuno, nella costruzione di una rete di relazioni con i Paesi partner: tra comunità, organizzazioni della società civile, amministrazioni locali, imprese, enti culturali e università, enti settoriali (sanità, educazione, sviluppo agricolo, ambiente, microcredito e microfinanza, migrazioni, diritti umani e democrazia ecc.), entità religiose, realtà regionali ... fino al livello statale e di organizzazioni regionali tra Paesi. È l'insieme di queste relazioni, vissute secondo le finalità, i principi e le regole di una cooperazione allo sviluppo sempre più efficace, che può facilitare e garantire convivenza, stabilità e pace, oltre che apertura del nostro Paese per la costruzione del proprio futuro. Questi soggetti dovranno, per quanto possibile, fare sistema, contribuendo a rafforzare e collegare le specificità nei Paesi partner.

Con essi si dovrà rafforzare e istituzionalizzare, sul piano nazionale, il modello di **concertazione inter-istituzionale** coinvolgente pubblico e privato, profit e non profit, nel riconoscimento e nella valorizzazione dei diversi attori della cooperazione e della loro capacità di iniziativa. Tale concertazione deve, in ogni caso, portare a risultati di efficacia e di efficienza in una vera azione di sistema, e non ridursi a mera consultazione formalistica.

7. La cooperazione europea e il ruolo dell'Italia

L'Europa dovrà assumere un ruolo crescente nello sforzo di coordinamento dell'insieme delle cooperazioni dei Paesi membri. Questa è una materia che si presterebbe, più facilmente di altre, alla piena competenza europea, con partecipazione degli Stati membri su delega nel quadro della divisione del lavoro. Alcune indicazioni per l'Italia, nella fase attuale:

A) L'Italia deve essere **più presente e più attiva** nella definizione delle politiche e delle scelte e nella realizzazione della cooperazione europea, informando assiduamente e coinvolgendo gli attori italiani, pubblici e privati, che in varie forme collaborano con le istituzioni UE, sia nel dialogo istituzionale europeo che nelle attività di sviluppo. Tale presenza e iniziativa deve esprimersi anche nei Pvs, in uno stretto coordinamento con le ambasciate UE e dei Paesi membri.

B) Dovrebbe assumere con determinazione le **regole e procedure adottate dalla Commissione Europea, in particolare da EuropeAid e da Echo**, partecipando al loro miglioramento in coordinamento con gli attori italiani che da anni le seguono e hanno partecipato alla loro elaborazione.

C) Deve decisamente **fare propri i principi e le linee politiche ed operative** adottati a livello europeo, divenendo attore significativo nella divisione del lavoro europea. In particolare: il Consenso europeo sullo sviluppo (2005) e sull'aiuto umanitario (2008), il Codice di condotta sulla complementarità e la divisione del lavoro nella cooperazione allo sviluppo (2007), la Comunicazione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo (2005) con i successivi rapporti biennali sulla coerenza (2007, 2009, 2011), le Raccomandazioni del Dialogo Strutturato per un'efficace partnership nello sviluppo (2011). Deve inoltre contribuire a rendere positivo e coerente il Programma per il Cambiamento, *Agenda for Change* (2011) e valorizzare le pratiche di *Joint Programming* che si stanno sviluppando.

8. Priorità per l'Italia, geografiche e settoriali

La tendenza registrata negli anni in Italia nella scelta delle priorità geografiche e settoriali è quella di darsi molte priorità, pur sapendo di non potervi rispondere in modo efficace. Per le scelte future in tema di priorità di settori e Paesi, ci limitiamo qui ad indicare in particolare **quattro criteri**:

1. La severa corrispondenza alle finalità e agli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e alla reale possibilità di incisività e raggiungimento dei risultati;
2. La visione geopolitica del Paese e la sua proiezione internazionale, considerando anche i doveri derivanti dai rapporti storici e di cooperazione consolidata, sia governativa che non governativa (in questa prospettiva, l'Africa sub sahariana e saheliana in particolare, il bacino mediterraneo ed i principali Paesi dell'immigrazione dovranno essere presi in considerazione);
3. Il coordinamento e la divisione del lavoro tra i Paesi europei, evitando duplicazioni, sovrapposizioni e rendendo più efficace l'azione comunitaria, e la partecipazione alle programmazioni multilaterali;
4. La risposta a situazioni di gravità umanitaria e di sostegno a Stati fragili e a processi di pace, ai quali l'Italia può dare il proprio contributo.

Un ulteriore criterio che deve rappresentare una costante nelle scelte geografiche e settoriali è quello del non spreco di risorse (ad es. la scelta di 'priorità' al solo vantaggio di un protagonismo e una visibilità sterili o automaticamente ripetute, senza una previa valutazione dei risultati).

9. Architettura politica e gestionale

Questo punto è stato sviluppato nella nota: "Verso un'architettura istituzionale che corrisponda alle finalità, agli obiettivi, alle esigenze di coordinamento e di coerenza della cooperazione allo sviluppo dell'Italia": **documento allegato (3)**.

10. Risorse finanziarie

Occorre innanzitutto che l'Italia usi di più e meglio le risorse finanziarie dell'UE e delle Agenzie multilaterali, sia con una capacità più attiva e propositiva nel conquistarsi spazi di cooperazione nelle aree di priorità italiana, sia con un attento e costante governo politico degli ambiti di sovranità che, anche nel settore della cooperazione internazionale, si stanno sempre più delegando a tali entità sovranazionali.

Il **documento allegato (4)** "Assumere impegni chiari, nella ricerca di nuove risorse finanziarie per la cooperazione internazionale allo sviluppo" cerca di delineare sia la necessità dell'impegno italiano in materia, sia alcune possibili fonti di finanziamento innovative.

Allegato (1)

VISIONE E PRINCIPI PER UNA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO IN UN MONDO GLOBALIZZATO E CON RIFERIMENTI VARIABILI

Cooperazione finalizzata allo sviluppo umano e al bene comune. Principi fondanti.

La cooperazione allo sviluppo è l'elemento caratteristico della vocazione e della missione dell'Italia nel mondo, ne **qualifica e rende autorevole l'azione internazionale**, ne **rafforza la credibilità e il ruolo** nella comunità internazionale. Essa contribuisce ad incidere sulle dinamiche della globalizzazione per ridurre i problemi e le cause della povertà e delle ingiustizie che ancora affliggono miliardi di persone e per costruire uno sviluppo umano, equo e sostenibile.

È innanzitutto una **relazione**: tra persone, comunità, entità pubbliche e private, Stati. Pone **al centro le persone**, il loro benessere, il loro sviluppo sociale, economico, culturale, politico, e persegue il bene comune, in una visione di reciproca convenienza e di pacifica convivenza.

È impegno per l'affermazione dei **diritti umani**, la **promozione della giustizia** sociale, economica e ambientale, per la **pace**. Impegno basato sul rapporto di **partnership**, sul **dialogo**, il riconoscimento della **pari dignità**, il **reciproco rispetto** nelle differenze culturali, religiose e storiche, la **solidarietà** insieme ai **legittimi mutui interessi**, il **bene comune**.

La cooperazione allo sviluppo richiede anche disponibilità al **dono**, alla **gratuità**, quando esigenze di giustizia e di pacifica convivenza lo richiedano, quando il dono è esso stesso atto di giustizia, quando la logica dell'essere deve necessariamente prevalere rispetto a quella dell'avere.

La cooperazione nella complessità del mondo globalizzato

Guardando ai decenni passati, ci rendiamo conto dell'**insuccesso dei ripetuti "decenni per lo sviluppo"**, fino al grave ritardo nel raggiungimento di buona parte degli **"obiettivi del millennio"**. Perché? Le cause sono molteplici. Ne evidenziamo in particolare una: la mancanza di visione e coerenza complessiva nelle decisioni politiche. Sono stati identificati alcuni precisi obiettivi da perseguire, ma è mancato il costante e convinto riferimento ad una visione di insieme della realtà globale e dei suoi meccanismi economici e finanziari che influiscono su tale perseguimento e talvolta lo impediscono, ed è mancata al contempo la capacità politica di intervenire su di essi. Sono mancati cioè la coerenza di insieme ed i conseguenti necessari interventi politici: essi non possono infatti limitarsi a quelli direttamente collegati agli obiettivi da raggiungere, ma devono riguardare tutti i settori che indirettamente, ma pesantemente, ad essi si collegano, influenzandoli. I paragrafi che seguono cercano di **delineare una visione di insieme del mondo globalizzato**, delle sue opportunità, dei suoi limiti, delle sue incoerenze e contraddizioni, delle forti interdipendenze. **È in questo nuovo mondo globalizzato, infatti, che la cooperazione allo sviluppo deve riuscire a portare i suoi valori e conseguire i suoi fini.** Se il mondo sarà più libero di crescere, seguendo diversificati modelli e scelte, sarà anche più complicato, venendo progressivamente a mancare sia alcuni dei valori universali condivisi, sia i tradizionali riferimenti di stabilità economici e politici, in un sistema di estrema competizione. In un simile quadro di incertezze e di problemi crescenti, la politica dovrà individuare vie nuove di governo dei problemi globali. Una strada percorribile è quella di ripartire dalla **centralità della persona** e riproporre **il bene comune come aspirazione globale per 'dare a ciascuno il suo' e garantire stabilità e pace.** È la visione che qui presentiamo, riprendendo anche alcune analisi, riflessioni ed alcuni principi e valori che le Ong, insieme ad altri attori pubblici e privati della cooperazione allo sviluppo e dell'etica politica, hanno proposto e mantenuto con coerenza negli anni. Li consideriamo valide 'utopie', pur coscienti che, con la fine della competizione bilaterale, il mondo sta attraversando una fase di estrema competizione globale, guidata dagli interessi particolari piuttosto che da quelli generali e dal bene comune. **Proprio per questo riteniamo necessario avere principi e valori da perseguire come orientamento,** oggi ancora più che nel passato, con impegno, determinazione e assunzione di responsabilità ad ogni livello.

I. Interdipendenza e disuguaglianze

1. La globalizzazione sta favorendo l'uscita dal sottosviluppo di vari Paesi e sta modificando i rapporti tra Paesi, popoli, culture, ma per impedire nuove forme di ingiustizia e sopraffazione essa va governata. In un **mondo interconnesso e interdipendente**, con uno sviluppo economico viziato da disfunzioni, distorsioni

e squilibri, il processo di globalizzazione richiede una rigenerata **assunzione di responsabilità** e un'**interazione** che conduca ad uno sviluppo umano integrale, attento alla persona nella totalità delle sue dimensioni, senza ridursi alla sola dimensione economica e tecnologica.

Nonostante i progressi nello sviluppo e la crescita della ricchezza mondiale, **le disparità e le povertà aumentano**, anche nei Paesi ricchi. Esse sono troppo spesso accompagnate da corruzione, illegalità, violazione dei diritti umani, distorsione degli aiuti, riduzione delle protezioni sociali, deboli modelli culturali.

2. I vecchi Stati nazionali oramai incontrano forti limitazioni alla propria sovranità a causa del contesto economico e finanziario internazionale, della mobilità dei capitali e dei mezzi di produzione, dell'ampiezza e del peso dei mercati finanziari. La **competizione internazionale** assume nuove e talvolta preoccupanti connotazioni, sia nei rapporti tra Paesi (con crescenti tensioni), sia a livello interno (con disordinata deregolamentazione, estromissione dal lavoro, insufficienti tutele sociali, degrado umano). Al contempo crescono, anche con forme nuove di mobilitazione, la partecipazione di **organizzazioni della società civile** alla politica e la **mobilitazione popolare** su aspirazioni sociali, di libertà e di democrazia.

3. **Le politiche nazionali**, pur rimanendo importanti, non sono più sufficienti a governare i problemi interni né tantomeno ad affrontare quelli internazionali e le nuove tensioni che essi provocano. È nell'interesse di tutti che le povertà, le ingiustizie e le tensioni da esse generate diminuiscano e che si instauri un clima di **cooperazione globale** e di dialogo per il benessere comune. L'Europa può ancora svolgere un ruolo storico, ma l'**azione europea** deve essere ripensata e rilanciata con un progetto politico solidale e di rafforzamento reciproco, che porti decisamente all'unità politica nella pluralità delle identità, per superare i propri problemi e incidere, con i propri valori, sul futuro del mondo.

II. I diritti fondamentali

4. Se da un lato l'affermazione dei **diritti umani** fondamentali è sancita a livello internazionale, in molte aree continuano a rimanere disattesi il diritto e l'accesso quotidiano al **cibo** e all'**acqua** e la **fame** resta una piaga ancora molto diffusa, come perdurano le cause strutturali che favoriscono l'insicurezza alimentare. Lo stesso vale per il diritto alla **salute**, quando in particolare la mortalità infantile e al parto, le pandemie e le ricorrenti epidemie continuano a decimare. Vale per il diritto all'**istruzione** e alla **cultura**, senza le quali non può esservi progresso in nessun Paese. La

povertà limita lo stesso diritto all'esistenza e ad una vita personale e familiare dignitosa.

5. Le occasioni di incontro e **interazione tra culture e identità diverse** sono cresciute, con opportunità di dialogo interculturale e di arricchimento reciproco, ma anche con atteggiamenti di **paura** e di **rifiuto dell'alterità**. La religione assume oggi una valenza particolare, con l'aumento dell'**intolleranza** e la negazione della libertà di culto e della stessa esistenza delle minoranze, fino a sfociare in violenze che minano la vita sociale e frenano lo sviluppo.

III. Sviluppo economico, profit, non profit, bene comune

6. Il **perseguimento del bene comune e la responsabilità sociale e ambientale**, nel mondo globalizzato e con un'attiva presa di coscienza da parte delle diverse popolazioni, devono entrare anche nell'**economia di mercato** come principio da perseguire. La logica mercantile e la gestione della finanza devono quindi rispondere a precise regole e a criteri di giustizia distributiva, senza esclusioni, e **mai essere strumento di sopraffazione** dei più forti sui più deboli o esercitare attività speculative con effetti devastanti sull'economia reale e sulle persone che su di essa basano la propria esistenza.

7. All'impresa orientata al **profitto** si sono affiancate nel tempo realtà produttive che perseguono **fini mutualistici e sociali** esprimendo forme di gratuità e socialità. Le disfunzioni della globalizzazione, di cui sono visibili le gravi conseguenze, richiedono **cambiamenti anche nel modo di concepire l'impresa**. Essa rimane un riferimento fondamentale e essenziale in ogni società: proprio per questo non può rispondere unicamente all'interesse degli investitori, ma deve anche **farsi carico** di coloro che contribuiscono alla sua vita, ad iniziare dai lavoratori e dai territori in cui opera, fino ai consumatori o beneficiari delle produzioni. Come non può promuovere **attività speculative a danno della collettività**.

Un'economia al servizio del bene comune ha bisogno delle diverse forme di imprenditorialità e di un reale scambio di conoscenze e competenze tra il **mondo profit e quello non profit**, tra il **settore pubblico** e le realtà della **società civile**. Questo scambio di visioni e sensibilità deve portare a intese private e pubbliche che **favoriscano la coesione** del tessuto sociale. Ciò vale nei Paesi industrializzati e ancor più in quelli poveri.

8. Sia nell'azione per lo sviluppo che nella lotta alla povertà, i **Governi** devono a loro volta sentirsi impegnati a un'attiva **collaborazione**, a livello europeo e globale. L'aiuto internazionale deve favorire e sostenere la collaborazione e l'integrazione tra i Paesi delle regioni più povere.

In alcuni casi sarà necessario anche rafforzare l'entità dello Stato, contribuendo al consolidamento del suo sistema costituzionale, giuridico, amministrativo, delle sue istituzioni, della buona *governance* e della partecipazione democratica.

IV. Sviluppo dei popoli e cooperazione

9. Lo sviluppo richiede l'intervento della politica e dell'economia, con strumenti quali gli investimenti produttivi, l'adeguata apertura ai mercati, l'abbattimento dei dazi, gli interventi finanziari di sostegno, le riforme istituzionali e così via. Ma richiede anche donne e uomini retti, responsabili politici, operatori economici e operatori dello sviluppo **preparati professionalmente e con una forte tensione morale al bene comune**. Senza questa tensione, prevarranno l'interesse e il beneficio personale o di parte, con criteri d'azione quali il massimo profitto, il consolidamento del potere, l'accaparramento delle risorse, da raggiungere **a qualunque costo**.

10. **Lo sviluppo impone diritti e doveri**. Impone alla società, ai soggetti economici e alla finanza un'etica che porti a scelte basate su criteri di giustizia e sull'attenzione alle persone. Al diritto al proprio sviluppo e benessere deve corrispondere **la responsabilità per lo sviluppo e il benessere degli altri**. È difficile accettare che possa esistere un diritto al superfluo nelle nostre società senza considerare doveroso un forte ed efficace impegno per superare la mancanza di cibo, acqua, istruzione e salute in altre parti del mondo, perfino in aree a noi vicine.

Esistono esempi che vanno valorizzati, non solo del non profit sociale, delle fondazioni e delle imprese di utilità sociale, ma anche di realtà economiche e produttive che perseguono il profitto ma lo considerano al tempo stesso **strumento per finalità sociali e di umanizzazione del mercato**.

11. I diritti fondamentali devono essere garantiti da un **insieme integrato di politiche sociali** volte a garantire una minima soglia di sicurezza sociale, attraverso un lavoro dignitoso e l'accesso ai servizi sociali essenziali per tutti, prestando particolare attenzione ai gruppi più deboli e vulnerabili, e da **politiche di integrazione inclusive**, in modo che siano redistribuiti i benefici della crescita.

12. **Nella cooperazione allo sviluppo va salvaguardata la centralità della persona** e la sua soggettività nell'assunzione di responsabilità. Gli interventi devono quindi indirizzarsi al miglioramento delle condizioni di vita, che permettano alle persone di uscire dall'indigenza e di assumere le proprie responsabilità nello sviluppo e nella vita sociale e politica e al sostegno delle politiche nazionali e degli sforzi in questo senso.

V. I programmi di sviluppo e la sostenibilità

13. I programmi di sviluppo devono **corrispondere alle vere necessità** ed essere indirizzati al superamento di queste, essere **adatti** alle singole situazioni con la necessaria flessibilità, **coinvolgere le persone** e le istituzioni a cui si indirizzano, dalla progettazione alla realizzazione.

Devono tener conto del **rispetto della natura**, del responsabile uso delle risorse, della tutela dell'ambiente. Lo richiedono l'equilibrio ecologico che non deve essere alterato con cupidigia e senza discernimento, la limitatezza delle risorse e la giustizia verso le nuove generazioni che rischiano di trovare un mondo irrimediabilmente depauperato.

14. L'accaparramento delle **risorse energetiche non rinnovabili** da parte di alcuni Stati o gruppi di potere, in Paesi spesso a diffusa povertà, rappresenta un impedimento al loro equilibrato sviluppo e genera forme di grave sfruttamento e talvolta conflitti. Diventa necessaria una disciplina, elaborata e pattuita dall'insieme della comunità internazionale, al fine del riconoscimento del diritto ad accedere alle risorse naturali essenziali, a partire dall'acqua, nel ripensamento del comune futuro nella pace.

15. **Lo sviluppo** non può essere solo tecnologico ed economico ma diventa vero e duraturo attraverso la relazione: tra persone, comunità, istituzioni private e pubbliche, Stati, valorizzando il loro apporto ai vari livelli. Il principio di sussidiarietà va tenuto presente anche nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Gli aiuti, per essere a beneficio della popolazione e per essere efficaci devono **coinvolgere non solo i governi** dei Paesi partner, **ma anche gli attori sociali, economici, culturali**, con attività integrate e partecipe e con un reale e riconosciuto protagonismo.

16. In campo economico, un aiuto a carattere prioritario ai Paesi poveri consiste nel permettere e facilitare l'inserimento dei **loro prodotti nei mercati internazionali**. È la loro commercializzazione, infatti, che può garantire a molti Paesi la sopravvivenza. Una maggiore giustizia e un maggior equilibrio nel commercio internazionale, in particolare sui prodotti agricoli, possono portare beneficio a tutti.

Occorre al contempo tenere presente che anche i poveri e i soggetti più deboli necessitano di forme di finanziamento per le proprie attività produttive. Molti progetti di sviluppo possono essere favoriti da idonei strumenti di **microfinanza** e di **microcredito** che liberino i ceti deboli dall'usura e favoriscano la creazione di nuove e diffuse iniziative.

17. La relazione costruita con gli interventi di cooperazione allo sviluppo deve essere anche **incontro culturale, di identità, di valori umani ed etici**:

valorizzando i nostri e approfondendo e riconoscendo quelli degli altri, in un dialogo culturale, politico e religioso che porti alla comprensione e alla collaborazione.

VI. Criticità e impegno per il comune interesse e la pace

18. La facilità, a livello globale, di comunicare, conoscere, giudicare i fatti e di reagire ad essi, **renderà sempre meno tollerabili le gravi ingiustizie**, le oltraggiose pretese di superiorità e le situazioni di estrema povertà. È quindi comune interesse che siano adottate efficaci misure e nuove decisioni internazionali al fine di attenuare le ingiustizie e le situazioni di estrema povertà. Gli Stati economicamente più avanzati dovranno prevedere di **destinare maggiori risorse pubbliche** in favore dei Paesi più poveri. È non solo doveroso ma indispensabile, anche nei momenti di difficoltà, **nel loro stesso interesse** e per la costruzione di un futuro di pace.

Troppe risorse sono destinate nel mondo agli armamenti e agli **interventi militari**, continuando a presumere di poter assicurare sicurezza e pace laddove questa può venire solo da rapporti di cooperazione e da relazioni più vere e più giuste. La forza e talvolta la violenza di cui la comunità internazionale si serve pretendendo di difendere i diritti umani, promuovere il bene e la democrazia, troppo spesso li corrompono dall'interno, violando la legalità.

19. La sussidiarietà, in questo ambito, non dovrà mai essere concepita come sostitutiva dell'inderogabile impegno statale e degli obblighi internazionali, ma solo integrativa. **Le donazioni dei cittadini** devono essere in ogni caso facilitate, anche attraverso normative di sostegno che le favoriscano, creando un contesto culturale, normativo e fiscale favorevole al dono, oltre che favorevole alle realtà di solidarietà sociale. L'Italia è, in proposito, particolarmente e inspiegabilmente in ritardo.

20. **Le migrazioni** fanno parte della storia italiana e hanno creato legami profondi e benessere nei Paesi di accoglienza. Nella dimensione odierna, che continuerà a crescere come fenomeno strutturale globale, nessun Paese può affrontare da solo i problemi migratori del tempo attuale: sociali, economici, politici, culturali, religiosi. Si tratta di un fenomeno che richiede da un lato adeguate e condivise **normative** internazionali e nazionali per la tutela dei diritti inalienabili dei migranti e delle loro famiglie (che superano le frontiere) e l'attuazione del principio di responsabilità di proteggere, e dall'altro la salvaguardia della **coesione sociale** delle comunità in cui si inseriscono e integrano.

Richiede anche una lungimirante politica di cooperazione internazionale, a partire da una stretta **collaborazione tra Paesi di partenza e di arrivo**, va-

lorizzando da un lato il contributo che i lavoratori immigrati danno allo sviluppo economico del Paese ospite e dall'altro intervenendo sulle cause dell'emigrazione, nei Paesi di provenienza, coinvolgendo anche gli stessi immigrati e favorendo forme di *brain circulation*, che permettano legami di sviluppo reciproco, economico e politico, tra Paesi di accoglienza e Paesi di origine. Tale collaborazione deve **coinvolgere in modo sinergico e sussidiario le istituzioni** governative a livello nazionale e locale insieme ai **soggetti sociali, sindacali, imprenditoriali ed economici** che posso contribuire all'attenuazione dei problemi connessi alla migrazione, nelle regioni di accoglienza e di esodo.

21. Anche la finanza e l'intero **sistema finanziario** devono essere indirizzati alla produzione di ricchezza finalizzata al sostegno di uno sviluppo vero, partecipato e sostenibile. Gli strumenti finanziari **non possono ritenersi estranei all'etica e all'attenzione per l'essere umano e il bene comune**. Senza valori etici, la finanza rischia di ridursi alla sola speculazione. Pur essendo connaturale alla finanza, la **speculazione** ha ormai raggiunto livelli abnormi, pari a molte volte il PIL mondiale, che stanno deformando il sistema economico, spesso con operazioni truffaldine, **a danno dell'economia reale, delle imprese e di decine di milioni di persone**. Se le banche per il credito e il sostegno degli investimenti possono essere aiutate dagli Stati è difficile accettare scelte politiche che destinino fondi pubblici alle banche speculative. I cosiddetti **'mercati'**, a cui si fa continuo riferimento, ed in particolare quelli finanziari, non sono entità neutre e anonime. Essi rappresentano interessi di parte, di una piccola parte che detiene e manipola capitali, veri o immaginari, reali o gonfiati, che superano quelli degli Stati, riuscendo ad influire sugli stessi e sulle istituzioni internazionali, in modo torbido e senza controlli. Ritenere che il mercato possa trovare in sé stesso e nella massima liberalizzazione il necessario equilibrio per regolarsi, si è dimostrata una fantasiosa teoria che ha prodotto storture difficilmente recuperabili. È ormai evidente a tutti che il mercato e soprattutto quello finanziario debba essere governato, con semplici ma severe regole, che impediscano e puniscano gli eccessi speculativi e che prevedano adeguate tassazioni delle transazioni finanziarie, in particolare quelle altamente speculative a breve termine. La politica dovrà riuscire ad assumere il proprio ruolo, condizionando e non facendosi condizionare, in modo subalterno, dai mercati.

22. A problemi globali incisivi devono corrispondere istituzioni globali efficienti. La globalizzazione e la crescente interdipendenza richiedono, infatti, forme di **governo mondiale** e un riformato ordinamento politico, economico e finanziario, iniziando da un profondo rinnovamento e rafforzamento politico delle

esistenti **istituzioni regionali e mondiali** che devono saper ritrovare il significato originario della loro missione. Ciò diventa sempre più necessario, per impedire che il diritto internazionale continui ad essere condizionato dal potere dei più forti, ormai sempre meno tollerato; e diventa particolarmente urgente, per stabilire regole vincolanti, capaci di arginare le storture dei mercati e le conseguenze sulle società e sui più deboli. Non sarà facile, ma occorrerà quanto prima iniziare **allargando ai nuovi Paesi che contano gli spazi di governance mondiale**, politica, economica e finanziaria, e dando **maggiore peso agli organismi regionali**, più interessati ad una visione comune e collaborazione su comuni interessi.

23. **La cooperazione allo sviluppo non può essere neutra ma, nella consapevolezza dei problemi che causano e alimentano la povertà, dei sistemi di egemonia e di sopraffazione, delle storture della globalizzazione, dell'abnormità del potere della finanza e dell'inadeguatezza e carenza delle istituzioni globali, deve contribuire al loro superamento per il bene comune, con decisione, esigendo la coerenza delle altre politiche.**

Allegato (2)

L'INDISPENSABILE COERENZA DELLE POLITICHE PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ E LO SVILUPPO SOSTENIBILE, NEL COMUNE INTERESSE

1. È ovunque **aumentato il numero delle amministrazioni pubbliche e degli attori privati coinvolti nella cooperazione allo sviluppo**. In Italia, quasi tutti i ministeri sono coinvolti in interventi riconoscibili come aiuto pubblico allo sviluppo, a cui si aggiungono regioni ed enti locali. Per quanto riguarda il settore privato, oltre le Ong, da sempre attive nella cooperazione internazionale, vi sono associazioni di solidarietà internazionale, realtà del commercio equo, organizzazioni sociali, cooperative, imprese sensibili alla responsabilità sociale, imprenditori immigrati e comunità di migranti che inviano rimesse e sostengono iniziative.

2. Il numero degli attori pubblici e privati si moltiplica, senza limiti definiti, quando si passa al livello globale: istituzioni internazionali, intergovernative, continentali, regionali, governi e varie amministrazioni pubbliche, entità e organizzazioni private non profit e profit. D'altro canto, oltre alla **necessità di mettere a sistema questa immensità di sforzi**, a partire dal riconoscimento dell'ownership dei Paesi partner, occorre considerare che anche le decisioni e scelte politiche, nazionali, europee e internazionali che non riguardano

direttamente lo sviluppo e la lotta alla povertà nei Paesi bisognosi **possono influire, talvolta in modo determinante e perfino devastante, sugli obiettivi e i risultati delle politiche di sviluppo** adottate da Paesi o istituzioni regionali e internazionali.

3. In Italia, la direttiva 6 aprile 2012 del Presidente del Consiglio affida al Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione il compito di assicurare unità, efficacia e **coerenza della politica generale del Governo in termini di cooperazione allo sviluppo**, in conformità con le indicazioni dell'Ocse/Dac e dell'Unione Europea sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo; al contempo affida al Ministro degli Affari Esteri il compito di assicurare la **coerenza della politica di cooperazione allo sviluppo con la politica estera**.

4. **La coerenza delle politiche di sviluppo non si esaurisce nel coordinamento intergovernativo o interministeriale**, che consiste nel mettere a sistema gli interventi riconducibili alla cooperazione allo sviluppo e i relativi strumenti. Esercitare la coerenza richiede di **disegnare politiche che siano compatibili con gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo**, in ogni ambito e settore di attività che possano collegarsi ai Pvs.

Secondo l'Ocse/Dac e l'Unione Europea, perseguire efficacemente la coerenza delle politiche significa adoperarsi al fine di garantire: 1) che gli obiettivi e i risultati delle politiche di sviluppo **non siano compromessi da altre politiche** che comunque incidono sui Pvs, 2) che, nei limiti del possibile, **anche queste politiche favoriscano il conseguimento degli obiettivi di sviluppo**.

È la coerenza delle politiche che può garantire risposte vere e durature ad alcuni dei grandi problemi del nostro tempo, alle domande provenienti da un mondo globalizzato e quindi con settori che si integrano e si completano e con popolazioni informate e accorte, all'esigenza di un più intelligente ed efficace uso delle risorse.

5. **L'impatto positivo delle risorse della cooperazione può essere annullato da altre politiche** realizzate dallo stesso Paese o dalle stesse Istituzioni multilaterali. Gli esempi sono numerosissimi. Come non porsi interrogativi sui sussidi della politica agricola comune europea che hanno ricadute negative sul reddito degli agricoltori dei Pvs, nonostante gli interventi internazionali della cooperazione per sostenerli? Le stesse ricadute negative sono prodotte dalla contraddizione tra i programmi di sviluppo agricolo finanziati con risorse europee e la chiusura dei confini europei al riso, alla canna da zucchero e altre produzioni dei Paesi africani, mentre al tempo stesso accordi internazionali forzano all'apertura dei loro mercati ai prodotti europei. Le politiche commerciali che vengono adottate, o

le politiche migratorie, o quelle ambientali e energetiche, rafforzano le politiche di cooperazione allo sviluppo, di affermazione dei diritti umani o di sostenibilità ambientale nei Pvs, oppure le pregiudicano? Che senso ha perseguire una 'green economy' come obiettivo di sostenibilità a sé stante, senza collegarla agli obiettivi sociali e di inclusione in una visione di sostenibilità complessiva? Come continuare a tenere in second'ordine realtà come i piccoli agricoltori, che rappresentano il 90% della produzione alimentare in Africa e il 50% nel mondo, i piccoli imprenditori e le comunità periferiche ed emarginate, rispetto agli investimenti per le produzioni da esportazione o di agro-carburanti, a beneficio dei grandi investitori. Che valore possono avere specifici progetti di sviluppo per il miglioramento della condizione femminile, se l'approccio di genere viene ignorato in ogni altra scelta politica? Come sostenere il bilancio degli Stati per lo sviluppo, senza assicurarsi che tali finanziamenti raggiungano anche le comunità più povere e marginalizzate e non rimangano a beneficio dei più privilegiati? Innumerevoli sono gli esempi che stridono con le dichiarazioni e gli impegni internazionali su efficacia dello sviluppo, *ownership* democratica, partnership tra pari, trasparenza, *accountability*. **Senza una coerenza delle politiche, in un approccio di sistema, verificata e valutata, diventa difficile parlare di cooperazione allo sviluppo.**

6. È l'approccio che tiene conto dell'**insieme delle politiche**, per meglio capire il loro potenziale impatto sullo sviluppo e di conseguenza agire con la necessaria coerenza per rendere positivo e efficace tale impatto. Riguarda i singoli Stati, ma ovviamente anche il livello europeo e quello internazionale. L'Ocse, a seguito delle *peer reviews*, periodiche revisioni con i governi sulle buone pratiche della cooperazione allo sviluppo, nel documento, **"Migliori politiche per lo sviluppo"** (2011) ha fornito preziose raccomandazioni per mettere in atto le decisioni assunte dai Paesi membri (Consiglio dei ministri, 2010). Ha fatto quindi seguire **un quadro di riferimento** (2012) con l'identificazione di alcuni **elementi fondamentali e strumenti** (*building blocks*) per la messa a punto della coerenza delle politiche nelle stesse istituzioni e in alcuni settori, identificando in particolare l'impatto sullo sviluppo delle politiche relative a commercio, agricoltura, pesca, migrazioni, salute, ambiente e risorse naturali, anti-corruzione.

Quattro i livelli di analisi, che mostrano il vasto ambito di applicazione del principio della coerenza e quindi la sua importanza e priorità:

- la coerenza interna alle politiche di cooperazione allo sviluppo di un Paese
- la coerenza tra le politiche di aiuto e le altre politiche governative di un Paese
- la coerenza tra le politiche di aiuto e le altre politiche dei Paesi donatori

– la coerenza tra le politiche del Paese donatore e quelle del Paese partner in via di sviluppo.

7. La coerenza delle politiche è quindi un principio indispensabile, che deve guidare le scelte e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo dell'Italia, sia a livello nazionale che nel più ampio contesto delle **politiche dell'Unione Europea**, a livello comunitario e degli Stati membri, a cui l'Italia dovrà sempre più fare riferimento. Lo stesso **Trattato di Lisbona** sancisce il dovere di assicurare coerenza all'azione esterna e di tenere conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui Paesi in via di sviluppo. È bene qui ricordare gli articoli 21 e 208 del Trattato:

(21) L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine.

(208) La politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. La politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione e quella degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente. L'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà. L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui Paesi in via di sviluppo.

8. La coerenza delle politiche di sviluppo deve guidare anche **la divisione del lavoro tra gli Stati membri** e rafforzare il loro coordinamento, come indica il successivo art. 210 del Trattato. Occorre evitare che gli interessi nazionali influenzino negativamente l'agenda complessiva e coordinata dell'aiuto allo sviluppo in un Paese o una regione. Ciò continua ad avvenire, nonostante le decisioni assunte dalle Istituzioni europee e gli sforzi della Commissione, in particolare dal 2005 in poi con: il **Consenso europeo sullo sviluppo** (2005), il **Codice di condotta sulla complementarietà e la divisione del lavoro** nella cooperazione allo sviluppo (2007), la **Comunicazione sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo** (2005) con i successivi **rapporti biennali** sulla coerenza (2007, 2009, 2011). A livello europeo, la complementarietà e la coerenza delle scelte politiche dovrebbero, quindi, diventare regola per tutti gli Stati membri, rendendo più efficiente l'azione comune, più efficaci gli interventi e più qualificato e credibile il dialogo con le autorità, istituzioni e organizzazioni locali.

Le politiche di sviluppo da sole non bastano. L'UE e gli Stati membri, insieme alle Organizzazioni internazionali, **in ogni specifica area - commercio, ambiente, clima, agricoltura, pesca, salute, educazione,**

migrazioni, energia, trasporti, tecnologie dell'informazione, stabilità e sicurezza, politica estera – devono agire con coerenza e sostenere gli sforzi locali e regionali per eliminare la povertà e promuovere uno sviluppo stabile dei Paesi partner. **Gli strumenti per la valutazione della coerenza incominciano ad esserci, sia a livello europeo che a livello Ocse-Dac:** per l'Italia non sarebbe difficile adeguarsi.

Ciò deve valere anche per tutti quegli altri attori, pubblici e privati, che partecipano ai programmi di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea o dei Paesi membri e a quelli delle Agenzie internazionali.

9. C'è un urgente **bisogno di assicurare politiche coerenti per lo sviluppo e di utilizzare gli strumenti idonei per metterle in atto con impegni precisi e verificabili**. Altrimenti, il rischio di rendere inefficace la pur ampia azione per lo sviluppo, internazionale, europea e italiana, è grande e reale, come già si è potuto verificare nei decenni passati, con conseguenze sia per i Pvs che per i Paesi donatori e con un costo economico che si è tradotto in spreco di risorse e che non può più essere tollerato. Tale coerenza deve essere **continuamente verificata con accertamenti ex ante e ex post circa l'impatto delle politiche sulla riduzione della povertà e con strumenti che permettano alle popolazioni di far sentire la loro voce** e di essere ascoltate ogniqualvolta i loro diritti rischiano di essere violati o le loro condizioni di vita risentano delle conseguenze di decisioni e scelte politiche sbagliate o non coerenti con gli obiettivi dello sviluppo, della lotta alla povertà e del bene comune. Anche le organizzazioni della società civile italiana ed europea dovranno assumere un maggiore ruolo di stimolo, verifica, denuncia e pressione politica perché 'la mano destra' dei governi non annulli i risultati ottenuti con 'la mano sinistra'. In un'azione comune con le organizzazioni dei Pvs, valorizzando il loro ruolo di agente di lungo termine di riduzione della povertà, di inclusione e di affermazione dei diritti umani. Una **società civile attiva è infatti la chiave per assicurare una giusta e democratica governance, promuovere trasparenza nel settore privato e nel governo e premere per una maggiore distribuzione del benessere**.

10. A livello italiano, per rendere possibile la coerenza delle politiche di sviluppo come disegnata dall'Ocse e come definita e verificata dall'Unione Europea, occorrerebbe che siano stabiliti meccanismi istituzionali di coordinamento tra i vari ministeri e i vari soggetti che intervengono nelle attività di cooperazione pubblica allo sviluppo, con **una figura politica a livello ministeriale o equivalente che assuma la responsabilità e i poteri per assicurare la coerenza delle politiche di sviluppo**.

Per rendere significativi ed effettivi sia tale ruolo che gli sforzi per definire e assicurare coerenza alle poli-

tiche, **alcune condizioni sono necessarie**, tra cui:

- che sia esplicitata la convinta **volontà politica di Parlamento e Governo** e sia definito un quadro politico di riferimento per garantire la coerenza istituzionale e settoriale delle politiche di sviluppo;
- che sia attivato un programma di formazione ai vari livelli, al fine di assimilare l'importanza della coerenza delle politiche – in termini di migliore integrazione europea e internazionale, di politica estera, di efficienza, di efficacia dei risultati, di migliore impiego delle risorse economiche, di migliori relazioni coi Paesi partner e quindi di stabilità e pace – e di acquisire le capacità e gli strumenti necessari alle corrette analisi e alle corrette decisioni politiche;
- che sia definita, sostenuta, valorizzata e riconosciuta, a livello istituzionale, anche come carriera, una specifica professionalità in materia di cooperazione allo sviluppo, che possa garantire continuità, capacità di approfondimento, analisi, valutazione, confronto internazionale e proposta per una sempre più efficace azione per lo sviluppo;
- che i risultati degli sforzi per garantire coerenza alle politiche di sviluppo siano **continuamente valutati e condivisi a livello politico e operativo**, interno e internazionale, al fine di rendere vere e quindi efficaci le scelte di coerenza.

Allegato (3)

VERSO UN'ARCHITETTURA POLITICA E GESTIONALE CHE CORRISPONDA ALLE FINALITÀ, AGLI OBIETTIVI E ALLE ESIGENZE DI COORDINAMENTO E DI COERENZA DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO DELL'ITALIA

1. Politica internazionale dell'Italia.

La globalizzazione ha modificato per sempre lo spazio dell'azione internazionale dell'Italia e il numero dei suoi attori. Ogni Ministro ha e deve avere spazi specifici di cooperazione con gli omologhi ministeri degli altri Paesi e nelle appropriate sedi internazionali, in stretto coordinamento con l'intero Governo. Ogni realtà, produttiva, sociale, umanitaria, culturale, tecnica, commerciale, finanziaria ecc. sviluppa e svilupperà attività di cooperazione internazionale con sempre minori confini.

Non solo il MAE, quindi, ma **ogni ministero ha una propria specifica politica internazionale** per far contare sempre più l'Italia e i suoi interessi nel mondo globalizzato (in ambito politico, economico, finanziario, monetario, degli investimenti, sicurezza, stabilizzazione, diritti umani e pace, ambientale, energetico, agricolo, culturale, della giustizia e dello sviluppo globali, della lotta alla povertà, delle migrazioni ecc.). **Politiche settoriali che si traducono tutte in forme**

di cooperazione internazionale, bilaterale, europea, multilaterale, globale. L'azione internazionale dei vari ministeri non può avere infatti che una chiara connotazione di "cooperazione", non seguendo l'Italia politiche di potenza o di penetrazione aggressiva. Per alcuni ministeri tali politiche possono tradursi in forme di cooperazione allo sviluppo, ma non necessariamente.

A livello del Governo è indispensabile la **funzione di indirizzo, coordinamento e coerenza dell'insieme di queste politiche e forme di cooperazione internazionale**, per ragioni di maggiore peso politico ed efficacia.

Una simile funzione è oggi esercitata malamente in Italia, dove ogni ministero procede sostanzialmente ancora per conto proprio.

Data l'importanza della dimensione internazionale, anche per affrontare le questioni interne, si sta rafforzando una tendenza internazionale che vede tale funzione esercitata sostanzialmente dal **Primo Ministro**.

A livello di "sistema Paese", al fine di ottimizzare l'insieme dell'azione internazionale e di ricevere reciproci input per una maggiore incisività, qualità ed efficacia (organizzazioni società civile, imprese, sindacati, regioni e realtà territoriali, università ecc., oltre alle istituzioni governative), occorrerà promuovere e valorizzare, istituzionalizzandolo, un **confronto inter-istituzionale**, sia a livello generale che settoriale, in cui ogni attore abbia un **ruolo riconosciuto**.

2. Cooperazione internazionale allo sviluppo.

La cooperazione allo sviluppo (CS) è una componente qualificante della politica internazionale dell'Italia, doverosa e soprattutto indispensabile per dare significato, rilevanza e riconoscimento al ruolo dell'Italia nel mondo e per stabilire rapporti di partenariato. Senza la costruzione di veri rapporti di CS per il bene comune, difficilmente l'Italia potrà disegnare il proprio futuro. Senza un serio e permanente impegno italiano sui temi globali e di interesse generale per l'umanità, il ruolo italiano scomparire o rischia di ridursi alla sola componente militare, aspetto che si è rivelato molto dispendioso e nemmeno adeguato a far raggiungere al Paese quel livello di autorevolezza cui ambisce, rafforzando al contempo l'immagine di debolezza e incapacità della politica di affrontare le tensioni e i conflitti con strumenti che non siano solo quello militare.

Se forte dovrà essere la componente solidaristica, sarebbe limitante, inefficace e politicamente **sbagliato ridurre la cooperazione allo sviluppo alla benevolenza e al dono**, che sono esercitati solo in presenza di sufficienti risorse, per essere annullati nei momenti di difficoltà (esiste oggi perfino il rischio che, di

fronte alla limitatezza delle risorse finanziarie, si punti al dono privato, facendo ricadere sulle Ong, le imprese, le fondazioni e sulla buona volontà dei singoli cittadini una responsabilità che è dello Stato e dei suoi doveri e interessi nella comunità internazionale).

È la cooperazione pubblica allo sviluppo lo strumento tramite il quale **l'Italia può contare nel contesto mondiale, partecipando agli sforzi coordinati della comunità internazionale** per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà, maggiore giustizia e rapporti di equità, sviluppo, promozione dei diritti umani, convivenza e pace duratura. È sempre tramite la CS che l'Italia stabilisce rapporti con Paesi che intendono uscire dalla povertà o da situazioni di crisi, per indirizzarsi decisamente verso la crescita a livello nazionale e regionale: è interesse vitale per il nostro **Paese rendere solido e permanente questo rapporto di partnership** che, rispondendo a reali bisogni immediati, guarda al futuro e al reciproco interesse di sviluppo duraturo.

La politica di CS deve avere e mantenere una propria specificità e autonomia politica e non può essere mai concepita in modo ancillare o strumentale ad altre politiche, compresa la politica estera, quando le sue esigenze non siano coerenti con quelle dello sviluppo.

Tale autonomia politica può anche non tradursi in un'autonomia anche gestionale e organizzativa, sebbene questa scelta rimanga pienamente valida, sia alla luce del fatto che il MAE ha perso negli ultimi due decenni, salvo limitati periodi, la legittimità morale sulla materia, dimostrando un crescente disinteresse politico e conseguenti carenze gestionali e inefficienze, sia perché il contesto internazionale ha reso matura una simile opzione. Siamo in ogni caso consapevoli che, nel disegnare una nuova struttura per l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, bisogna tenere presenti alcune caratteristiche dell'attuale situazione italiana; fra queste, la struttura amministrativa-gestionale all'estero nelle mani della rete diplomatica del ministero degli Esteri e il contenimento della spesa che impone gravi limitazioni ai costi dei ministeri, limitandone l'espansione.

Il sistema della cooperazione pubblica allo sviluppo dovrà avere – con la sua specificità, le sue finalità e i suoi Paesi/istituzioni di riferimento – **un chiaro e definito indirizzo, espresso da una figura di responsabilità e direzione politica di livello governativo.**

Tale responsabilità politica può essere definita con opzioni diverse, a seconda della visione e della scelta adottata.

3. Le ipotesi di riferimento politico

Il Gruppo di lavoro ha preso in considerazione tre opzioni, presentando qualche annotazione valutativa. In merito, ha deciso di non esprimere un'indicazione di preferenza, al fine di favorire ulteriori approfondimenti che dovranno anche tener conto della reale volontà e dell'interesse che saranno manifestati dalle forze politiche.

3.1. – *Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale con un Viceministro per la Cooperazione allo sviluppo*

NB: Se l'ordinamento italiano lo consentisse, si potrebbe anche puntare alla figura di un **Ministro delegato alla cooperazione allo sviluppo** sotto l'autorità del Ministro degli Esteri (v. Francia, attuale governo Ayrault), che partecipa al Consiglio dei Ministri. Pur molto favorevoli a quest'ultima opzione, di seguito continueremo a parlare di Viceministro, al fine di evitare confusioni

Questa opzione propone un'ampia visione di rilancio, rinnovamento e potenziamento del ministero degli Esteri, in correlazione alle nuove esigenze, problematiche e tensioni della globalizzazione. Ciò significa che gli attuali limiti del MAE dovranno essere superati; in particolare: mancanza di visione, lungimiranza e coerenza delle scelte di politica internazionale e, nello specifico, di cooperazione allo sviluppo, insufficiente partecipazione ai processi di formazione delle strategie e delle decisioni in ambito europeo e internazionale, inefficace struttura organizzativa, limitate competenze e professionalità specifiche, priorità alle esigenze di carriera, forte competizione e difficoltà di lavoro di insieme, sottovalutazione del personale non diplomatico nonostante le competenze, valutazione del lavoro senza criteri oggettivi e rigorosi, e via dicendo.

Rimane però forte il dubbio che un simile rilancio e potenziamento possano essere realizzati nel nostro Paese a breve.

MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (politica estera e coordinamento delle politiche internazionali dei ministeri), con un **VICEMINISTRO PER LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

e **una struttura tecnica di gestione** (l'esperienza ha insegnato che una Direzione ministeriale non è adatta a gestire direttamente):

– **L'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo** (ente pubblico non economico, regolato da una convenzione pluriennale con il Ministro), con personale altamente professionalizzato, per: le analisi dei contesti, l'implementazione delle attività attraverso i vari strumenti bilaterali e multilaterali, la collaborazione con i soggetti pubblici e privati della cooperazione, la partecipazione ai fondi UE (cooperazione delegata) e a quelli internazionali, il controllo, la valutazione dei risultati, ecc.; con regole di gestione severe quanto quelle

della pubblica amministrazione, ma meno appesantite da adempimenti burocratici che ne inficerebbero l'efficacia; con personale continuamente formato e con possibilità di carriera professionale interna alla CS. La convenzione con il Ministro garantirebbe il legame politico e definirebbe gli spazi di autonomia dell'Agenzia rispetto al ministero, seguendo le normative vigenti in materia. Anche i costi non sarebbero molto superiori a quelli sostenuti finora per l'attuale struttura tecnica interna alla DGCS.

Quindi con una DGCS molto ridotta e riformata, a sostegno del Viceministro, per svolgere le attività di vigilanza generale e indirizzo che la Legge Bassanini affida al Ministero presso il quale l'Agenzia è incardinata.

Questa soluzione garantirebbe la **specificità della cooperazione** e quindi la sua **autonomia politica e decisionale**, mantenendo però il legame con le altre componenti della politica estera.

Un Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, oltre a ridare dignità e peso politico al MAE e alle sue funzioni (nel mondo globalizzato, ancora più indispensabili), dà la facoltà di intervenire sul coordinamento e la coerenza delle politiche internazionali dei vari Ministri. Lo strumento può essere sia il Consiglio dei Ministri, sia un Comitato interministeriale per la politica internazionale dei vari ministeri, presieduto dallo stesso Ministro degli Esteri.

La nomina del Viceministro con delega alla cooperazione allo sviluppo è approvata formalmente in Consiglio dei ministri. Il Viceministro:

- ha la titolarità politica della CS,
- con delibera del Presidente del Consiglio, partecipa alle riunioni del Consiglio dei Ministri che riguardano la materia (e al Comitato interministeriale per la politica internazionale, con delibera del suo presidente),
- ha la responsabilità politica dell'intero portafoglio della CS,
- è il riferimento politico dell'Agenzia per la CS, struttura tecnica di gestione,
- è responsabile della politica estera per le aree di sua competenza: - può assumere impegni internazionali nelle aree e materie di competenza; - rappresenta il Governo italiano nelle sedi bilaterali, europee e multilaterali, sui temi di competenza,
- in quanto delegato del Ministro degli Esteri promuove **la coerenza per lo sviluppo delle politiche dei diversi ministeri e assicura l'unitarietà delle loro iniziative di cooperazione allo sviluppo.**

Per fare ciò, la via efficace è la costituzione di un **fondo unico per la CS o un fondo unitario** sul quale il Viceministro esercita i poteri di indirizzo, di scelta della spesa e di garanzia di coerenza e efficacia.

La CS richiede continuità, oltre che specifiche compe-

tenze e professionalità. Dovrà quindi essere ridefinito il ruolo dei diplomatici nella gestione della CS (salvo il superamento pieno del problema della continua turnazione e della specifica formazione).

Problemi: Questa ipotesi si scontra con la fase politica che stiamo attraversando che difficilmente potrà esprimere la necessaria e convinta volontà politica di un vero e deciso rinnovamento qualitativo e strategico del ministero degli Esteri. Esso dovrebbe, tra l'altro, comportare aperture ad alte professionalità e responsabilità 'laiche', superando, almeno in alcune competenze, l'ormai ristretto e limitante ambito della speciale carriera diplomatica.

3.2. Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, con portafoglio.

Questa opzione rende autonoma e politicamente più forte la figura del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, dotandolo di un proprio ministero, con l'affidamento pieno della politica e gestione della cooperazione allo sviluppo (sottraendola al MAE) e con il compito di coordinare e rendere con essa coerenti le scelte e attività di CS dei vari ministeri.

MINISTRO PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E L'INTEGRAZIONE, CON PORTAFOGLIO E PROPRIA STRUTTURA MINISTERIALE

- Ha la piena **titolarità politica dell'intero portafoglio delle cooperazione allo sviluppo e dell'integrazione** (sottraendo la prima agli Esteri e la seconda all'Interno e alla Politiche Sociali, pur coordinandosi con loro).

Per fare ciò, l'unica via efficace è la costituzione di un **fondo unico per la CS, o un Fondo unitario**, sul quale il Ministro esercita i poteri di indirizzo, di scelta della spesa e di garanzia di coerenza e efficacia.

- **Garantisce la coerenza per lo sviluppo delle politiche dei diversi dicasteri e assicura l'unitarietà delle loro iniziative di cooperazione allo sviluppo.**

- Partecipa a pieno titolo alle riunioni del **Consiglio dei Ministri**

- Presiede l'eventuale (auspicabile) **Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo**

- E il riferimento e responsabile politico dell'organo tecnico di gestione **l'Agenzia per la CS,**

- Assume impegni internazionali nelle aree e materie di competenza,

- Rappresenta il Governo italiano nelle sedi bilaterali, europee e multilaterali sui temi di competenza.

L'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo (ente pubblico non economico, regolato da una convenzione pluriennale con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione) è la struttura tecnica di gestione e dovrà essere dotata di personale altamente

professionalizzato, per: le analisi dei contesti, l'implementazione delle attività attraverso i vari strumenti bilaterali e multilaterali, la collaborazione con i soggetti pubblici e privati della cooperazione, la partecipazione ai fondi UE (cooperazione delegata) e a quelli internazionali, il controllo, la valutazione dei risultati, ecc.; con regole di gestione severe quanto quelle della pubblica amministrazione, ma meno appesantite da adempimenti burocratici che ne inficerebbero l'efficacia; con personale continuamente formato e con possibilità di carriera professionale interna alla CS. Valgono le altre annotazioni riportate sopra, al paragrafo 3.1.

Questa soluzione garantisce una **maggiore autonomia** degli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo rispetto a quelli della politica estera, pur dovendo confrontarsi entrambe.

Scompare la DGCS, data la sottrazione della materia al MAE e la sua integrazione nel nuovo ministero..

Problemi: a) il numero massimo fissato dalla legge per i Ministri con portafoglio (12) è difficilmente superabile; b) il programma di contenimento della spesa pubblica rende ardua la costituzione di un nuovo ministero con una propria struttura e con proprio personale professionalizzato; c) rischia di scomparire la rete delle UTL nei vari Paesi (comunque ora molto limitata, dato l'ormai ridotto numero dei Paesi prioritari) e il diretto coinvolgimento delle Ambasciate nelle attività di CS.. La spesa per la struttura del nuovo ministero potrebbe comunque essere alquanto limitata, con un assetto ministeriale contenuto, essendo le attività condotte dall'organo tecnico di gestione (Agenzia). Tale organo avrà personale ad alta competenza e professionalità che sarà finanziato da una percentuale degli stanziamenti predefinita, con una severa proporzione tra persone e quantità della spesa (seguendo criteri già sperimentati in altre cooperazioni).

3.3. Ministro alla Presidenza del Consiglio per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione (senza portafoglio).

Questa opzione mantiene l'attuale Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione presso la Presidenza del Consiglio, senza portafoglio, ma ampliandone, per quanto possibile, le competenze.

MINISTRO ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO PER LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E L'INTEGRAZIONE, proseguendo, rafforzando e definendo meglio, in una riforma complessiva della cooperazione allo sviluppo, le attuali attribuzioni di **indirizzo, promozione, coordinamento e coerenza** del Ministro, per il cui esercizio si avvale delle strutture del MAE, all'interno e all'estero, e interagisce con gli altri Ministri e ministeri coinvolti.

Anche in questo caso, dovrà essere prevista l'istituzione di un organo tecnico di gestione (Agenzia), rispetto alla quale sarebbe da definire l'incardinamento funzionale, scegliendo tra le opzioni Presidenza del Consiglio e Ministero degli Esteri.

Rimangono i problemi relativi al rapporto con il Ministro degli Esteri da cui dipende la struttura del MAE, di cui il Ministro per la CS "si avvale". Rimarrebbero cioè, inevitabilmente, alcune delle ambiguità irrisolvibili che si sono evidenziate nel corso del 2012.

Un Ministro senza portafoglio potrà certamente esercitare la funzione di indirizzo e di coordinamento e promuovere coerenza, ma il peso politico dipenderà molto dalla personalità del Ministro e dalla forza che il presidente del Consiglio potrà/vorrà assicurargli.

Illuminante è la 'sofferta' Direttiva del Presidente del Consiglio del 6 aprile 2012 sulle funzioni del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, che vengono così esplicitate: "funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento, delle attività dei ministeri che hanno competenza in materia di APS ... al fine di assicurare unità, coerenza ed efficacia della politica generale del Governo ...". La Direttiva ha formalizzato, nella realtà, poco più di un' "Authority" per la CS, col rango di Ministro e che partecipa quindi al Consiglio dei ministri. "Authority" che potrà essere esercitata con più o meno forza, a seconda dalla personalità del Ministro.

È una soluzione che è servita a ridare slancio e vitalità al dibattito sull'importanza per l'Italia della cooperazione allo sviluppo, sulla sua visione e strategia e sull'esigenza della riforma legislativa, ma non sembra politicamente adeguata e non riesce a garantire la migliore efficacia alla politica e all'azione di cooperazione allo sviluppo.

Una soluzione percorribile sarebbe invece **l'istituzione del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, alla Presidenza del Consiglio, ma dotato di uno specifico Dipartimento e dell'Agenzia operativa**. Questa soluzione non si allontanerebbe molto, infatti, da quella del Ministro con portafoglio esaminata sopra.

Allegato (4)

ASSUNZIONE DI IMPEGNI CHIARI E DEFINITI, RICERCA DI RISORSE FINANZIARIE AGGIUNTIVE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Occorre innanzitutto che l'Italia usi maggiormente e meglio le risorse finanziarie dell'UE e delle Agenzie multilaterali, sia con una capacità più attiva e propositiva nel conquistarsi spazi di cooperazione nelle aree di priorità italiana, sia con un attento governo politico degli ambiti di sovranità che, anche nel settore della

cooperazione internazionale, si stanno sempre più delegando a tali entità sovranazionali.

Questa nota cerca di delineare sia la necessità dell'impegno italiano in materia, sia alcune possibili fonti di finanziamento innovative.

A) Riconfermare gli impegni assunti (e costantemente ignorati). L'Italia ha assunto impegni a livello europeo e internazionale sul finanziamento della cooperazione allo sviluppo. L'investimento sarebbe dovuto arrivare allo 0,51% del PIL nel 2010 e allo 0,7% nel 2015. In realtà, salvo alcuni brevi periodi, vi è stata una costante diminuzione fino all'attuale 0,12% del PIL (di fronte ad un "barometro della solidarietà" che invece ha sempre espresso ampio consenso dell'opinione pubblica in merito). L'attuale media dei Paesi europei è pari allo 0,42% del PIL. L'Italia è agli ultimi posti dell'UE, insieme alla Grecia, la Repubblica Ceca, Slovenia e Cipro. Occorre ricordare che negli anni '80 l'Italia era giunta a stanziamenti pari allo 0,45% del PIL.

Se l'Italia vuole ancora avere ruolo e considerazione internazionale, occorre quindi:

- Riconfermare l'impegno per lo 0,7% del PIL. È ovvio che occorrerà una gradualità temporale. Un periodo di 10 anni può essere congruo, ma deve essere stabilito con una precisa definizione, non modificabile, della graduale progressività nell'aumento delle risorse.

- Stabilire a livello UE che gli stanziamenti per lo sviluppo non siano calcolati nei vincoli del patto di stabilità.

- Per una spesa efficace occorre che la durata pluriennale degli impegni finanziari con i Pvs sia garantita senza interruzioni e ritardi, anche in deroga alle leggi vigenti;

B) Tasse di scopo. Si tratta di un discorso difficile, dato che l'Italia è uno dei Paesi più tassati al mondo. Sul tema della solidarietà internazionale e dell'aiuto allo sviluppo, però, da sempre si registra un ampio consenso da parte della pubblica opinione. È possibile quindi delineare qualche ipotesi per il futuro. Va ribadito, in ogni caso, che le tasse di scopo non dovranno né potranno rappresentare l'unica fonte di finanziamento dello sviluppo, ma potranno contribuire all'impegno che lo Stato deve assumere nella propria programmazione finanziaria.

- Alcune possono essere **assunte autonomamente dall'Italia** (non in questa fase, già carica di tasse, ma come previsione per il futuro). Un solo esempio: una tassa tra l'1 e il 5% sul costo dell'acqua potabile consumata, finalizzata a fornire acqua potabile a comunità nei Pvs che ancora non ne godono, potrebbe produrre tra i 100 e i 500 milioni di euro all'anno; ma anche le lotterie e specifici prodotti superflui possono dare gli stessi risultati.

- Trattandosi di imposte che avranno effetti comuni, altre dovranno essere **definite sia a livello UE che internazionale (G20)**. In proposito va sottolineato che troppo tempo è inutilmente passato da quando si è

iniziato a parlare, a livello europeo, di una imposta sui biglietti aerei e sulle armi leggere (ma potrebbe essere estesa a tutte le armi). Una decisione dovrà essere presa quanto prima: una piccola percentuale, con un limitato peso sul contribuente, può produrre, a livello europeo/mondiale, cifre molto significative.

- La tassa sulle transazioni finanziarie (TTF), è ormai entrata nell'agenda internazionale ed in particolare europea, con un ritardo di 25 anni dalla proposta iniziale della Tobin tax sugli scambi di valuta. Essa verrebbe applicata oggi a tutte le transazioni sui mercati finanziari, cioè su ogni compravendita di strumenti finanziari, al duplice scopo di ridurre le attività speculative, rendendole più costose e quindi meno vantaggiose e di procurare denaro alle casse pubbliche, finalizzato a combattere le povertà sia nei pvs che all'interno degli stessi Paesi industrializzati. La percentuale indicata dalle organizzazioni della società civile ("Campagna 005", che ha anche elaborato una proposta di legge) è quella dello 0,05%, che rimane estremamente ridotta. Si stima che a livello UE tale tassa potrebbe produrre 200 miliardi di euro all'anno.

A livello italiano esiste una proposta di legge bipartisan in merito, presentata nell'ottobre 2010 alla Camera. Il Parlamento europeo si è pronunciato definitivamente a favore della TTF il 23.5.2012, approvando e ampliando la proposta di Direttiva presentata dalla Commissione il 30.9.2011. Questa prevede un'aliquota minima armonizzata dello 0,1% della base imponibile applicabile a tutte le transazioni finanziarie, eccetto quelle relative a contratti derivati, per le quali l'aliquota sarebbe dello 0,01%. Queste aliquote potrebbero dare luogo a un gettito fiscale fino a 57 miliardi di EUR all'anno. Spetta ora al Consiglio dell'UE deliberare in merito.

I proventi sarebbero destinati sia alla lotta alla povertà e allo sviluppo sostenibile dei Pvs, sia ai bisogni interni e alla crescita in Europa e nei singoli Paesi europei.

L'Italia, sia a livello di Consiglio UE sia di G20, dovrà continuare a premere perché la decisione sia finalmente adottata, prestando attenzione che una parte congrua di tali proventi sia destinata alla cooperazione allo sviluppo.

C) Efficienza ed efficacia nell'uso delle risorse. Anche l'attenzione alla spesa, evitando sprechi e irrazionalità nell'uso delle risorse, inutili appesantimenti burocratici, ritardi sui tempi stabiliti, inadempienze, inosservanza delle procedure e regole adottate, può contribuire a rendere più sostanziose le disponibilità finanziarie per la cooperazione allo sviluppo.

11 Giugno 2012

GRUPPO DI LAVORO INFORMALE SULLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO

(Gemma Arpaia, Cinzia Giudici, Sara Reale, Emilio Ciarlo, Alessandro Costa, Luca De Fraia, Paolo Dieci, Sergio Marelli, Francesco Petrelli, José Luis Rhi Sausi; coordinatore Nino Sergi)

LE ONG

Gennaio 2000

LE ONG ITALIANE NEL 2000

PER UNA RINNOVATA ORGANIZZAZIONE UNITARIA, RAPPRESENTATIVA DELLE ONG ITALIANE DI COOPERAZIONE
E SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

Le Ong italiane sono nate, come espressione della società civile, negli anni Sessanta. A fianco dei missionari o a sostegno dei movimenti di liberazione coloniale, hanno di fatto, in quegli anni, rappresentato l'unica forma di cooperazione diffusa dell'Italia con i Paesi del Terzo Mondo. Sono poi cresciute, si sono moltiplicate e si sono specializzate al fine di garantire i migliori risultati nella loro azione. Esse operano con propri volontari e operatori tecnici nelle situazioni di maggiore bisogno in Africa, America Latina, Asia ed Europa orientale. La loro azione si basa su valori alti, condivisi e vissuti, quali la solidarietà, la giustizia, la pace, la fratellanza, il rispetto delle diversità e il riconoscimento dei valori e delle culture altrui, l'uguaglianza tra i popoli e le pari opportunità tra le persone, ecc. A tali valori si affianca la professionalità, cresciuta e rafforzata negli anni, in termini di organizzazione, di capacità di risposta ai bisogni, di formazione, di specializzazioni settoriali, di conoscenza dei paesi di intervento e delle relative popolazioni, di coordinamento con le organizzazioni internazionali. La lotta alla povertà e l'attenzione ai più indigenti e ai bisogni primari sono le priorità che le ispirano. Nelle situazioni di crisi umanitarie, nelle emergenze dovute a catastrofi naturali, nella ricostruzione e nel rafforzamento dei processi di pacificazione, nell'avvio e consolidamento dei processi di sviluppo, le Ong italiane hanno saputo meritare l'apprezzamento da parte delle popolazioni e dei Governi locali, delle Agenzie delle Nazioni Unite, della Commissione europea e del Governo italiano.

PARTE PRIMA

1. UNA STORIA COMUNE LEGA LE ONG ITALIANE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO.

Storia di 30 anni, che ha prodotto idee, esperienze, progetti, volontari, professionalità, studi, proposte, formazione, metodologie, organizzazione, specializzazione, scelte e lotte politiche, conoscenza sempre più approfondita e rapporti vivi con il Sud del mondo, presenza nella società, confronto con le Istituzioni sia a livello locale che nazionale, europeo e internazionale... Un cammino segnato da successi e da errori, da capacità di azione comune e da momenti di divisione, ma sempre espressione di valori alti, quali la giustizia e

la solidarietà come elementi fondamentali dei rapporti umani, anche in ambito politico e economico, la fratellanza e l'uguaglianza tra i popoli e la pari opportunità tra le persone, il rispetto dei diritti umani personali e sociali, il diritto di ogni comunità al proprio sviluppo e alla propria crescita, il rispetto delle culture e il riconoscimento dei valori in esse contenuti, il rafforzamento delle capacità dei nostri partners...

Osservando con attenzione il cammino delle Ong italiane, si può senza alcun dubbio affermare che sono più gli elementi che le hanno unite di quelli che le hanno divise.

2. È NECESSARIO RENDERE PIÙ ESPlicitO QUESTO LEGAME.

Nuove esigenze, evidenti all'interno del mondo Ong, o provocate dall'esterno, richiedono risposte decise, coraggiose, non più procrastinabili.

2.1. La complessità dei problemi dello sviluppo e delle relazioni internazionali, la crescita di una globalizzazione generatrice di ulteriori squilibri, la tendenza all'esclusione di intere regioni e interi popoli, il moltiplicarsi di situazioni di emergenza dovute a crisi politiche strumentali o non adeguatamente gestite, l'insuccesso della cooperazione dei decenni passati, l'affacciarsi di nuovi svariati soggetti e di nuove forme di cooperazione e solidarietà internazionale, l'affievolimento dell'interesse politico e la minore disponibilità di risorse finanziarie pubbliche, l'esigenza di maggiore confronto con le Istituzioni finanziatrici, sono solo alcuni degli argomenti che esigono un ripensamento e una proposta forte e collettiva delle Ong italiane. Esigono infatti lavoro collettivo, riaffermazione dei valori, studi e ricerche, competenza e professionalità, idee e proposte, confronto internazionale, progettualità politica e operativa, iniziative e servizi comuni, stretta collaborazione e forte coordinamento.

2.2. Molti altri soggetti espressione della società civile e, ancor maggiormente, le Istituzioni pubbliche a livello nazionale e internazionale hanno più volte espresso la volontà di interloquire con un'unica realtà fortemente rappresentativa del mondo delle Ong di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale (Ongs).

2.3. Lo stesso peso politico delle Ongs ne risulterebbe estremamente rafforzato:

– di fronte al Governo, al Parlamento, alle amministrazioni locali, ai partiti politici, ai mezzi di comunicazione, alle altre organizzazioni, associazioni e movimenti della società italiana, alla stessa Unione Europea nelle sue diverse articolazioni, alle Organizzazioni internazionali;

– per quanto riguarda i temi e le scelte della politica estera e della cooperazione allo sviluppo, la concezione stessa dello sviluppo, del rapporto con il Sud del mondo, della globalizzazione, la prevenzione e la gestione delle crisi internazionali, gli aiuti per l'emergenza e la ricostruzione, l'immigrazione, l'impegno e l'impiego delle risorse finanziarie pubbliche, ecc.

2.4. Si tratta di una necessità non più eludibile, nell'interesse vitale delle Ongs innanzi tutto, e nell'interesse della società italiana al cui cambiamento esse possono dare un contributo di valori e di esperienze ineguagliabile.

La storia continua a dimostrare che nelle organizzazioni, specie quelle impegnate nel sociale, le divisioni riducono il peso politico, fino quasi ad annullarlo, mentre l'unione lo rafforza, talvolta anche indipendentemente dal reale merito.

3. OMOGENEITÀ POLITICA NON SIGNIFICA APPIATTIMENTO.

3.1. È vitale per le Ongs italiane divenire un soggetto politico forte che possa esprimersi e farsi valere, a livello nazionale, europeo e internazionale, attraverso uno strumento di politica e di azione comune. Soggetto politico che deve essere omogeneo per le tematiche che affronta, per la comune identità e per la comune storia vissuta, ma al tempo stesso variegato e ricco al suo interno per la molteplicità dei valori e delle esperienze di cooperazione che comunica.

3.2. Le aggregazioni di Ongs per affinità ideale o politica, o per comunanza di esperienza, o per consolidati rapporti di fiducia e di collaborazione vanno quindi viste positivamente, incoraggiate e sostenute, specie quelle basate esplicitamente e più particolarmente sull'uno o l'altro dei valori che intendiamo esprimere quali la solidarietà, il volontariato, la partnership e la crescita reciproca, la giustizia nei rapporti internazionali, i diritti dei popoli, le pari opportunità ecc. e sull'una o sull'altra delle diverse forme di cooperazione, che hanno rappresentato e continuano a rappresentare il nostro patrimonio maturato in anni di esperienza. Patrimonio che solo le Ongs hanno acquisito e che devono sapere valorizzare a beneficio di tutti.

3.3. A una condizione però: che siano aggregazioni “*per*”. Per dare un apporto positivo di valori vissuti, di professionalità, di capacità di risposta, di idee, di proposta politica, di rappresentatività ecc. Non dovrà assolutamente trattarsi, né esplicitamente né implicitamente,

di aggregazioni “*contro*”. Per esempio contro altre aggregazioni, in una conflittualità sterile e inutile, come si è talvolta verificato anche nel nostro mondo Ongs in questi ultimi anni.

3.4. Occorre partire da una comune accettazione che tutte le realtà non governative di cooperazione e di solidarietà internazionale hanno diritto, se realmente tali, al riconoscimento del loro spazio, con la propria specificità di valori, di esperienze e di proposte, anche quando può apparire parziale e limitata rispetto ad altre.

3.5. È da considerarsi inoltre altamente positivo che ogni aggregazione abbia – secondo le proprie scelte e i propri criteri interni – una rappresentatività forte che esprima e proponga all'esterno i valori, le idee, i programmi, le metodologie, le esperienze che costituiscono la ragione d'essere e la vita dell'aggregazione. Non deve trattarsi ovviamente di mera rappresentatività di numeri, ma di contenuti, idee, valori, esperienze, proposte. Una proposta, cioè, di cooperazione e solidarietà internazionale.

3.6. Il passaggio da una rappresentatività basata su numeri ad una rappresentatività radicata su veri e forti contenuti aggregativi non è un passo semplice né facile. Potrebbe anche sembrare sotto certi aspetti, fatte salve alcune valide esperienze, un po' lontano dalla tradizione delle Ongs negli ultimi quindici anni. Ma il mondo Ongs, se vuole essere proposta, se vuole cioè continuare ad avere un senso nella società di oggi che vede innumerevoli nuovi soggetti carichi di proposte (spesso solamente presunte, ma comunque considerate e ascoltate grazie ad un'attenta comunicazione mediatica), ha bisogno di questa scelta coraggiosa e vincente.

3.7. È questa inoltre la via per trovare radicamento nella società, per trovare seguito, per comunicare e per ricevere forza. Solo allora i numeri potranno anch'essi assumere importante significato.

4. RAPPRESENTANZA E NUOVO SOGGETTO POLITICO AGGREGATIVO.

4.1. Ciò premesso, un'alta e forte rappresentanza politica, con lo spazio di “potere” politico da conquistare e da fare valere davanti alle Istituzioni nazionali, europee ed internazionali e agli altri soggetti politici e sociali, deve essere assolutamente costituita. Per essere “alta e forte” deve però riferirsi a tutto il mondo delle Ongs. Tutto: con la ricchezza delle molteplici proposte e delle molteplici relative aggregazioni.

4.2. Una rappresentanza politica che non avesse questo profilo alto e fortemente unitario, sarebbe una rappresentanza debole, frantumata, come è stata finora anche nell'esperienza di unica associazione delle Ongs italiane.

4.3. In altri Paesi europei le Ong sono riuscite, specie in questi ultimi anni, a darsi strumenti comuni di coordinamento e rappresentanza politica. La Spagna con la *Coordinadora*, la Germania con *Venro*, tanto per citare due esperienze significative. Negli Stati Uniti *InterAction* rappresenta fortemente la voce di quelle Ong. A livello europeo, all'interno del *Clong*, un'aggregazione come quella di *Voice* ha assunto in pochi anni una rilevante importanza strategica. Occorre che anche in Italia le Ong trovino il modo di esprimere più efficacemente e autorevolmente un'unica voce (pur mantenendo e valorizzando – ribadiamolo, perché è la nostra ricchezza – la varietà e molteplicità delle proposte e dei valori).

4.4. Nel 1997, proprio per cercare di dare risposta a queste esigenze, le Ong italiane si sono dotate di una realtà associativa unica, l'Associazione delle Ong. A tre anni di distanza sono a tutti evidenti i limiti di tale esperienza. Si tratta infatti di un'associazione con alcune pesanti anomalie:

- con limitate possibilità di vita democratica e di partecipazione,
- con una Rappresentanza (si tratta di fatto della “presidenza” dell'Associazione!) di ben cinque persone più una sesta, quasi indipendente, per le questioni europee,
- con responsabilità e mandati mai precisamente definiti,
- con delle piattaforme di lavoro tematiche disgiunte dal lavoro, dalle preoccupazioni e dalle priorità della Rappresentanza,
- senza organi collegiali di supporto politico e di controllo, espressione della stessa assemblea.

Si è voluto l'associazione più come forma che non come sostanza, subordinata a troppi vincoli esterni che ne hanno impedito il reale e pieno sviluppo. Le stesse aggregazioni non sono riuscite a comunicare all'interno dell'associazione i propri specifici valori ma hanno piuttosto espresso quantità numeriche, limitandosi quindi spesso al piccolo “potere” di ricatto e di veto, ai reciproci condizionamenti, alle *combine* ben poco democratiche e lontane dai nostri valori.

5. PER UN'ASSOCIAZIONE RINNOVATA, FORTE, UNITARIA, RAPPRESENTATIVA.

La realtà delle Ong italiane ha bisogno di una realtà associativa più forte, più unitaria, più partecipata e più rappresentativa di quanto lo sia stata finora, che esprima una soggettività politica tale da potere dare risposte adeguate a esigenze quali:

- a) aggregare il mondo delle Ong di cooperazione e solidarietà internazionale che operano nell'ambito della cooperazione italiana, dell'Unione Europea o delle Nazioni Unite;
- b) contribuire all'elaborazione delle politiche di cooperazione nazionali e comunitarie e alla verifica che gli aiuti allo sviluppo siano efficaci e di qualità;
- c) vegliare quindi che la cooperazione allo sviluppo, in particolare quella dell'Italia e dell'Unione

Europea, da un lato risponda agli obiettivi della solidarietà internazionale e della giustizia, della lotta contro la povertà e l'emarginazione dei popoli, dello sviluppo umano e sostenibile, delle pari opportunità, della costruzione della pace, e dall'altro riceva da parte delle Istituzioni nazionali, europee e mondiali l'attenzione dovuta e le risorse adeguate ai bisogni;

d) promuovere una maggiore convergenza delle strategie della cooperazione allo sviluppo tra Ong e tra queste e il Governo italiano, la Commissione Europea ed il sistema delle Nazioni Unite;

e) rafforzare i legami tra l'aiuto d'emergenza, l'aiuto alla riabilitazione e l'aiuto allo sviluppo strutturale e tra gli attori di questi diversi momenti della solidarietà internazionale;

f) raccogliere nel mondo delle Ong ed esprimere idee, esperienze, proposte. In particolare raccogliere le specifiche proposte delle diverse aggregazioni, valutarle e, ogniqualvolta sia utile e opportuno, farle proprie e farle valere;

g) promuovere la circolazione di informazioni ed il dialogo tra Ong;

h) sostenere il lavoro delle Ong associate e incoraggiare forme appropriate di aggregazione oltre alla collaborazione per le iniziative sul territorio a livello nazionale o locale e per le attività nei paesi di intervento;

i) organizzare azioni di convincimento e se necessario apposite lobbies e pressioni politiche su tutte le scelte importanti (si pensi al dibattito sulla riforma della cooperazione, sulle priorità italiane e europee, sulle risorse, sulla politica estera – economica, finanziaria, di difesa – verso i paesi extra-UE);

l) acquisire la dovuta autorevolezza per dare, attraverso l'accoglienza nella nuova realtà aggregativa, il “marchio di garanzia” alle Ong di cooperazione e solidarietà internazionale, individuando requisiti irrinunciabili e idonei criteri a garanzia dei cittadini che sempre più spesso si interrogano sul valore e sulla trasparenza delle varie sigle e delle varie proposte che circolano.

6. UNA NUOVA REALTÀ ASSOCIATIVA UNITARIA

6.1. È necessario quindi un rinnovato convincimento e una rinnovata volontà da parte di tutte le Ong di cooperazione e solidarietà internazionale, tali da esprimere la decisione di delegare parte della propria soggettività politica a questa nuova realtà unitaria (senza nulla perdere per quanto riguarda la soggettività operativa e politica specifica di ciascuna Ong).

6.2. Tale rinnovato soggetto politico associativo e rappresentativo potrà reggere e funzionare, a nostro parere, solo con:

- un'autosufficienza finanziaria che deve derivare innanzitutto dalle Ong che vi aderiscono;
- una rappresentanza espressa, al massimo livello, da un'unica figura politica (presidente), democraticamente eletta e dotata dei necessari poteri di rappresentatività e di governo;

- una precisa definizione degli altri indispensabili organi statutari con responsabilità politica e operativa (consiglio direttivo, comitato esecutivo o segreteria, delegato al Clong-UE, eventuale vice-presidente, coordinatore o direttore);
- una condivisa opzione a privilegiare, per le varie funzioni, la qualità e il valore delle persone rispetto alla loro appartenenza di parte, e a lavorare per l'insieme dell'associazione e per il bene comune;
- un'adeguata valorizzazione delle aggregazioni (coordinamenti, federazioni, consorzi e altre forme) e della diversa consistenza delle Ongs, anche in termini di voto assembleare;
- una struttura operativa adeguata all'importanza e alla dimensione dell'impegno.

Sono proposte da valutare e approfondire con attenzione, che possono essere corrette o completate partendo dalla stessa esperienza associativa e federativa delle Ongs e di alcune tra le più vive realtà associative e federative del Terzo Settore.

7. CONSIDERAZIONE FINALE

Si tratta di un salto di qualità, per il quale occorre una buona dose di coraggio collettivo e forse anche qualche significativa rinuncia. Uscendo dall'oggi e dagli orizzonti alquanto limitati di questi anni passati e nel tentativo di guardare a più lunga scadenza e in una dimensione internazionale, ci sembra che una simile scelta sia ormai indilazionabile. Il 2000, anche simbolicamente, potrebbe essere l'anno giusto. Forse l'ultima occasione.

PARTE SECONDA

8. PRINCIPALI PROBLEMI DA AFFRONTARE

La profonda crisi di identità e di rappresentatività che sta attraversando il mondo delle Ongs come soggetto collettivo può essere superata solo con il contributo di tutti. È importante quindi che nel periodo che precede l'assemblea vi possa essere un serio, sincero e approfondito dibattito che sappia valorizzare e tradurre in linee politiche e operative tutto quanto di positivo e di propositivo potrà emergere e sappia superare quegli interessi di parte che possono offuscare o essere in contrasto con l'interesse collettivo.

Per potere realizzare il necessario cambiamento delineato nella prima parte, debbono essere assunte decisioni non facili, comunque inevitabili, la cui rilevanza va quindi valutata attentamente per poter essere accettate da tutti con la necessaria convinzione e determinazione.

Tra i principali nodi da sciogliere, occorre tenere presenti:

- a) lo statuto e la forma dell'associazione
- b) le risorse finanziarie

- c) il voto
- d) gli organi statutari di rappresentanza e direzione politica
- e) il delegato europeo e gli esperti
- f) le piattaforme tematiche
- g) la struttura organizzativa
- h) i servizi

Quanto segue intende evidenziare, al fine di un'attenta discussione e valutazione, alcune possibili soluzioni, in coerenza con quanto espresso nella prima parte.

9. STATUTO E FORMA DELL'ASSOCIAZIONE

Lo statuto attuale va riscritto, in conformità alle decisioni che saranno prese.

È conveniente che venga registrato con atto notarile, al fine di dare soggettività formale all'associazione (necessaria in caso di iniziative a carattere amministrativo, quali l'accesso a fondi o servizi pubblici nazionali e internazionali, ecc).

La forma associativa rimane quella attuale: "associazione di Ongs e di federazioni di Ongs". Occorrerà ridefinire e riprecisare, anche sulla base dell'evoluzione di quest'ultimo decennio, l'identità e la specificità delle Ongs - certamente molto più ampia e diversificata rispetto al passato - nel più vasto contenitore delle Onlus.

Anche se prematura, dovrà iniziare ad essere presa in considerazione l'ipotesi di un prossimo rafforzamento delle forme federative (o analoghe) tra Ongs. Sono sempre più pressantemente richieste dalle istituzioni pubbliche nazionali e internazionali; sono (devono esserlo, se vogliono avere un senso) l'espressione dei valori, delle specificità e delle esperienze del mondo Ongs -vecchio e nuovo - e ne evidenziano la molteplicità e l'ampiezza; possono inoltre meglio tutelare la soggettività di quelle Ongs valide ma a piccola dimensione. Se questa può essere una delle possibili evoluzioni del mondo Ongs, occorre fin d'ora tenere presente la possibilità futura della forma associativa di "confederazione di federazioni e altre forme aggregative".

10. LE RISORSE FINANZIARIE

Devono provenire innanzitutto dalle Ongs associate, in misura adeguata alle esigenze di funzionamento dell'associazione. Altri finanziamenti potranno e dovranno essere trovati presso istituzioni pubbliche e private a livello nazionale e internazionale. Nonostante le difficoltà (talvolta più formali che sostanziali), occorrerà trovare adeguato sostegno da parte del Ministero degli Esteri o della Presidenza del Consiglio, analogamente a quanto avviene alla Commissione Europea per il Clong e per Voice.

Rimane comunque l'imprescindibile necessità che le Ongs associate partecipino, nel modo adeguato, alla co-

pertura dei costi dell'associazione, dal personale alle attività e alle strutture.

Essendo complessivamente rilevante, la contribuzione dovrebbe seguire criteri di proporzionalità rispetto al bilancio delle singole Ong. Si potrebbe anche prevedere un sistema di quote di adesione, con un minimo ed un massimo. Per quanto riguarda il minimo, si dovrà tenere conto che alcune Ong, valide ma con bilanci molto limitati, difficilmente potranno superare la contribuzione attualmente esistente: dovrà quindi essere introdotto il criterio della solidarietà (le più forti aiutano le più deboli). Per quanto riguarda il massimo, oltre alle quote proporzionali al proprio bilancio, si potrebbe prevedere la possibilità di acquisto di quote aggiuntive, con un limite massimo stabilito dall'assemblea al fine di limitarne la concentrazione.

Quanto sopra presuppone che possano essere prese in considerazione forme differenziate di "peso" del voto.

11. IL VOTO

La differenziazione delle quote di adesione (quote proporzionali al bilancio e quote aggiuntive) porta a giustificare la possibile introduzione di forme differenziate di "peso" del voto, che potrebbe essere tendenzialmente proporzionale all'entità delle quote. Tale introduzione non dovrebbe comunque stravolgere la composizione dell'assemblea e la necessità della massima presenza e partecipazione da parte di tutti.

La differenziazione del "peso" del voto potrebbe riguardare anche le federazioni e gli altri raggruppamenti, in modo da riconoscerne la rilevanza strategica e favorirne l'iniziativa e la partecipazione attiva all'interno dell'associazione.

12. GLI ORGANI STATUTARI DI RAPPRESENTANZA E DIREZIONE POLITICA

Va innanzitutto ribadito quanto già espresso precedentemente: che occorre una *condivisa opzione a privilegiare la qualità, il valore e le capacità delle persone rispetto alla loro appartenenza di parte e a lavorare per l'insieme dell'associazione e per il bene comune*.

Sarà indispensabile, al massimo livello, un'unica figura politica, democraticamente eletta (dall'assemblea o dal consiglio direttivo), dotata dei necessari poteri di rappresentatività e di governo, che rappresenti l'associazione verso l'esterno e ne assuma la responsabilità e la guida politica all'interno. Il problema del nome può sembrare secondario; di fatto può invece contribuire ad una maggiore chiarezza sul senso e il valore dell'associazione. *Presidente, Portaparola, Responsabile, Chairman* o altro: deve essere però chiaro a tutti, senza ambiguità, che la relativa funzione è nella realtà quella di presidente dell'associazione.

Per un miglior funzionamento, una più attiva partecipazione, un supporto e una verifica politica costanti, saranno indispensabili organi intermedi tra l'assemblea (che si riunisce e si esprime una volta all'anno) e il presidente. L'ipotesi più completa e più rispondente ai bisogni potrebbe essere la seguente:

- un *consiglio direttivo*, composto da un congruo numero di rappresentanti di Ong socie, eletti dall'assemblea, con compiti di direzione e verifica politica, che si riunisce ogni trimestre o quadrimestre;
- un *comitato esecutivo* o una *segreteria* che affianchi il presidente per portare avanti quanto stabilito dall'assemblea e dal direttivo, composto da poche persone (tra cui il delegato UE) elette dall'assemblea o dal direttivo, che si riunisce almeno mensilmente e ogniqualvolta necessario;
- un *vicepresidente* (o *vice portaparola* ecc.), eletto dall'assemblea o dal direttivo all'interno dei membri del comitato esecutivo;
- un *coordinatore* o *direttore*, nominato dal presidente in accordo con il comitato esecutivo, con il compito di coordinare e dirigere le attività e i servizi dell'associazione nei modi e nelle forme decisi dal presidente e dal comitato esecutivo; dovrà trattarsi, ovviamente, di una figura a tempo pieno.

13. IL DELEGATO EUROPEO E GLI ESPERTI

Sul delegato europeo non vi è molto da aggiungere, in quanto è una figura già consolidata nell'associazione e già inserita nel gruppo dirigente (attuale Rappresentanza). Il nodo sta invece negli altri membri della delegazione, gli esperti.

La novità da introdurre, al fine della massima coerenza ed efficacia, dovrebbe essere quella di legare, in un unico corpo, delegato e delegazione di esperti.

Quest'ultima deve essere coordinata dal delegato e a lui deve rispondere. Solo così possiamo costruire una forte, univoca e definita politica e azione a livello europeo.

Dovrebbe essere quindi il delegato che, dopo attenta verifica con le Ongs, le federazioni, le aggregazioni, sceglie e propone la lista degli esperti sulla base del valore e delle competenze delle persone.

14. LE PIATTAFORME TEMATICHE

L'esperienza fin qui realizzata non ha prodotto frutti significativi, tra l'altro a causa di alcune carenze:

- contenuti slegati dalle reali priorità e preoccupazioni della Rappresentanza (meraviglia, ad esempio, il fatto che non sia stata istituita una piattaforma per studiare e proporre modifiche alla proposta di legge sulla cooperazione);
- nessuno spazio di autonomia delle piattaforme sull'elaborazione delle relative politiche e sulla ricerca del confronto con altri soggetti istituzionali e non;
- in sintesi, poca rilevanza politica attribuita alle piattaforme da parte della Rappresentanza e non adeguata valutazione delle reali capacità di conduzione e

sviluppo delle attività tematiche da parte di alcune delle persone individuate (scelte probabilmente più con criteri di “appartenenza” che non di merito).

Le piattaforme tematiche, o gruppi di lavoro, dovrebbero diventare invece uno dei principali filoni di attività dell’associazione e quindi devono essere promosse e sostenute con convinzione e determinazione. Si tratta infatti di un momento di grande partecipazione e di valorizzazione del patrimonio di esperienza e di conoscenza delle Ongs italiane.

Alcuni elementi andrebbero tenuti presenti:

- debbono poter nascere o su decisione del comitato esecutivo (piattaforme o gruppi di lavoro formali) o su iniziativa di un gruppo di Ong (informali);
- debbono poter lavorare in piena autonomia a nome e per l’interesse dell’associazione;
- almeno alle piattaforme formali deve partecipare il coordinatore o un membro del comitato esecutivo; se possibile, anche a quelle informali;
- le linee e le proposte politiche e operative che risulteranno dal lavoro delle piattaforme, per divenire patrimonio dell’associazione, dovranno essere approvate dal comitato esecutivo o - quando ritenuto più conveniente o opportuno - dal direttivo o dall’assemblea.

15. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

L’associazione, per essere viva e presente ed avere peso politico in Italia ed in Europa, deve dotarsi di una struttura operativa adeguata all’importanza e alla dimensione dell’impegno. Non si tratta di un “tutto subito”, perché irrealizzabile e forse nemmeno conveniente, ma di una volontà decisa e chiara che, partendo dalla figura del coordinatore (questi sì da subito), permetta di costruire una struttura indipendente e gradualmente adeguarla alle necessità (supporto di segreteria e personale per gli eventuali servizi).

Va ripreso qui il problema dei costi e della copertura finanziaria a carico delle Ongs, finché non saranno trovate anche soluzioni alternative. Problema che deve essere affrontato e a cui occorre trovare idonea soluzione. La tentazione di rimandarlo o sottovalutarlo o ritenerlo insolubile può essere forte: bisognerà assolutamente superarla.

16. I SERVIZI

L’associazione non potrà esimersi dal fornire alcuni servizi alle Ongs e per conto delle Ongs. Servizi di tipo generale, che riguardano e toccano l’intera associazione, e a suo beneficio. Diretti sia verso l’interno - le Ongs associate - sia verso l’esterno.

I servizi alle Ongs associate potranno riguardare l’informazione, la formazione, le candidature e la prima selezione, il supporto operativo (di tipo amministrativo e formale) ai progetti, ecc. Alcuni servizi tecnici sono già stati attivati all’interno delle federazioni o di raggruppamenti di Ongs. È possibile pensare: a) che, pur rimanendo tali, vengano aperti a beneficio di tutta l’associazione; b) che, se possibile e concordato, siano delegati interamente all’associazione.

I servizi diretti, a nome dell’associazione, verso l’esterno avranno normalmente un carattere politico (l’informazione, le campagne nazionali, gli spazi nei media, ecc.), quindi dovranno essere definiti e valutati di volta in volta dagli organi politici.

17. SEMINARIO DEL 2 FEBBRAIO E ASSEMBLEA

Questo documento non intende assolutamente essere la “ricetta” per uscire dalla crisi dell’associazione delle Ongs. Solo il contributo, la volontà e la convinzione di tutti potrà infatti riuscirci.

Si è cercato di proporre un cammino, per contribuire - accettandolo, criticandolo, rifiutandolo, modificandolo, presentando cammini alternativi altrettanto validi - all’analisi, alla riflessione, al dibattito, alla ricerca, all’individuazione della migliore via di uscita per il bene di tutti. Così deve essere letto e valutato.

Il seminario del 2 febbraio, e la preparazione ad esso da parte di ogni Ong, è l’occasione preziosa per delineare congiuntamente questa via. I tempi sono ormai molto stretti ed è doveroso da parte di tutti dare il massimo impegno e fare il massimo sforzo per riuscirci. Dal seminario dovranno uscire linee chiare e possibilmente condivise. Si dovrà comunque prendere atto di eventuali linee contrapposte, nel caso ciò si verificasse, per trasmetterle al giudizio dell’assemblea.

Le Ong presenti al seminario e la Rappresentanza dovranno quindi definire una commissione ristretta, composta dalle Ong che più avranno espresso idee e linee operative (condivise o contrapposte), con il compito di tradurre quanto emerso (una o più posizioni) in documenti da presentare alla prossima assemblea di marzo per la definitiva approvazione.

Non sarebbe opportuno, perché non c’è proprio più tempo, un rimando ad un’assemblea ad hoc nell’autunno prossimo.

INTERSOS, Documento per il “Forum Solint”, presentato alle Ong Italiane nel Febbraio 2000.

**ASSOCIAZIONE DI COORDINAMENTO CONSORTILE
TRA ONG DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

MOTIVAZIONI E SIGNIFICATO

(prima bozza di documento di riflessione per la nascita di Link 2007)

1. La proposta di dare vita ad un'entità aggregativa di Ong di tipo consortile deriva particolarmente da alcune constatazioni e motivazioni:

a) la complessità crescente dell'azione di cooperazione allo sviluppo (compresa l'emergenza, che è da considerarsi come l'interruzione di un processo di sviluppo) richiede oggi – più di ieri – un grado di qualità tale, strutturale, organizzativa, operativa, di relazioni esterne da non potere essere garantita singolarmente dalle Ong italiane, anche di quelle più consistenti;

b) il cammino aggregativo delle Federazioni non si è dimostrato capace di sostenere adeguatamente le Ong garantendo loro quel indispensabile plusvalore ottenibile solo collettivamente;

c) altre esperienze positive, come quella di Forum Solint, si sono fermate al livello di analisi, approfondimento, innovazione e proposta, sostenendo in particolare il cammino dell'Associazione delle Ong italiane, senza definire un proprio cammino di aggregazione anche operativa;

d) il contesto attuale, che vede nuovi soggetti interessati alle attività di cooperazione, che occupano – bene o male – sempre maggiori spazi, ci impone seri ripensamenti sulla nostra capacità di incidere, coinvolgere, convincere, collaborare ed innovare e ci richiede passi nuovi e rapidi, pur con la necessaria prudenza e attenzione al fine di garantirne il successo;

e) la realtà delle nostre Ong che più di tanto non possono crescere e ampliarsi, la complessità e la quantità dei problemi da affrontare, le crescenti difficoltà nel reperire i finanziamenti, le esigenze di qualità anche nei processi organizzativi e amministrativi e nel loro governo e controllo, la necessità di ampliare le fonti di finanziamento del settore privato, il costo delle nostre strutture ecc. – senza nulla perdere dei valori e della spinta solidaristica che ci animano – richiedono uno sforzo tale da poter essere affrontato con qualità ed efficienza solo collettivamente;

f) le forme di aggregazione associativa e organizzativa, oltre a garantire maggiore peso politico e riconoscibilità, sono preferite nelle programmazioni degli interventi di sviluppo e di quelli umanitari, nelle interlocuzioni delle Istituzioni e nel fundraising;

g) rimanere fermi nelle nostre singole e pur valide realtà – e, soprattutto, non guardare al contesto che muta intorno a noi, celermente e radicalmente, imponendoci cambiamenti innovativi e da realizzare prima che sia troppo tardi – comporterebbe una lenta agonia oppure l'obbligatoria trasformazione delle nostre organizzazioni su finalità e obiettivi diversi;

h) altre aggregazioni di Ong si stanno formando in modo talvolta aggressivo o comunque tendente ad escludere le altre Ong, occupando spazi rimasti liberi anche a causa delle prudenze e incertezze dell'Associazione Ong; in particolare, lo spazio del fundraising collettivo delle Ong si sta restringendo via via che altre aggregazioni o altre nuove presenze internazionali lo occupano impegnando anche ingenti risorse;

i) l'Associazione Ong pur rimanendo per noi l'aggregazione prioritaria, perché dà riconoscibilità e spazio politico alle Ong italiane, ha rappresentato troppo spesso un freno per le associate; le proposte non accolte dall'Associazione devono quindi poter essere liberamente e nei tempi richiesti realizzate da aggregazioni di associate senza essere vissute “in opposizione” (es. fundraising, ufficio studi, servizi ...);

j) la futura nuova struttura dell'AOI, concepita come associazione di terzo livello, prevede la composizione di forme aggregative di Ong (secondo livello) che diventano i nuovi soci dell'Associazione; oltre alle Federazioni e ai raggruppamenti regionali, altre forme aggregative di Ong, ed in particolare quelle che hanno assunto particolare rilevanza propositiva e attuativa e hanno sviluppato analoghi cammini di crescita, rappresentano un sicuro arricchimento per l'Associazione e il mondo della cooperazione;

k) a fianco dei cambiamenti che ogni singola Ong sta definendo, quella dello sviluppo di una maggiore aggregazione tra le Ong risulta quindi essere, sotto moltissimi aspetti, una carta vincente.

2. Lo statuto di associazione consortile che è stato elaborato riflette la realtà attuale che impone al tempo stesso un rapido cammino di aggregazione e una giusta ponderatezza e lungimiranza nel dare avvio ad una formale realtà aggregativa, al fine di evitare errori o impegni e vincoli difficilmente sostenibili. Va evidenziato in proposito che:

a) le nostre Ong sono molto diverse tra di loro per quanto riguarda gli aspetti strutturali, organizzativi e procedurali, decisionali, partecipativi; diversità che possono essere fonte di dissidi come spesso constatato nel passato in tentativi analoghi;

b) lo stesso vale rispetto ai settori delle nostre attività, che si equivalgono e che quindi rischiano di essere fonte di “concorrenza” anziché divenire occasione d'integrazione;

c) la valutazione di esperienze aggregative all'estero (es. Darfur, Sri Lanka) ha evidenziato difficoltà che vanno tenute in seria considerazione;

d) aggregarsi potrebbe comportare (almeno per un primo periodo) costi aggiuntivi, difficilmente sostenibili;

e) le aggregazioni richieste a livello europeo sono di tipo transnazionale; un'aggregazione solo italiana non aggiungerebbe valore, se non limitatamente alle istituzioni e alla società italiane;

f) potrebbe essere più difficile del previsto realizzare attività e servizi comuni se in questi anni non siamo riusciti ad avviarli (fundraising, procedure amministrative, risorse umane e selezione ecc.).

3. Tenendo presenti alcuni di questi interrogativi, il contenuto delle norme statutarie è pensato in modo da permettere:

a) una forma di aggregazione riconosciuta e riconoscibile anche ai fini di poter instaurare rapporti collettivi formali con le istituzioni;

b) un'aggregazione che, rispondendo a nostre reali necessità e producendo il plusvalore irraggiungibile singolarmente, non annulli l'autonomia e la soggettività di ciascuna organizzazione (se non quanto di volta in volta liberamente deciso) e permetta diversi gradi di partecipazione e di impegno delle singole Ong;

c) un'aggregazione che permetta al tempo stesso l'allargamento ad altre eventuali partecipazioni di

Ong ed altre organizzazioni che possano interessarci, sia in modo permanente sia in modo temporaneo o per specifico scopo.

4. L'Associazione di tipo consortile - sotto forma associativa ONLUS - pare essere la migliore soluzione: essa può garantire infatti tutte le nostre (diversificate) esigenze e, al contempo, tutelare buona parte delle nostre preoccupazioni. Sono le organizzazioni consorziate che definiscono infatti i contenuti, la quantità e l'intensità della vita e delle attività consortili ed il proprio grado di partecipazione, in relazione alla propria soggettività ed autonomia operativa che non vengono annullate.

Il grado di partecipazione potrà anche essere l'elemento da cui partire per la definizione delle responsabilità negli organi del Consorzio.

5. Lo statuto che segue rappresenta la forma più avanzata di aggregazione consortile, pur nel rispetto e garanzia dell'autonomia e indipendenza delle singole Ong aderenti.

Qualora si scegliessero forme aggregative più blande, esse possono trovare formalizzazione adattando gli statuti già esistenti nelle aggregazioni regionali dell'AOI.

INTERSOS, Agosto 2007

Luglio 2009

INTERSOS LASCIA L'ASSOCIAZIONE ONG

Roma, 10 luglio 2009
Prot. 158/2009/ns

Al Presidente
Ai Membri del Consiglio Nazionale
Associazione delle Ong Italiane
Via Giovanni Devoti, 16
00167 Roma

Caro Presidente e cari membri del Consiglio nazionale,

ho aspettato due settimane prima di inviarvi questa lettera. In INTERSOS abbiamo infatti voluto prendere tempo per riflettere e valutare attentamente i contenuti e le decisioni da assumere.

L'assemblea dell'Associazione Ong Italiane, lo scorso 26 giugno, invece di rappresentare l'avvio di una fase propulsiva per meglio affrontare, congiuntamente, le numerose sfide che le mutate realtà internazionali, europee e italiane ci propongono, ha dimostrato che esiste, almeno in una parte delle Ong, una visione egocentrica della realtà e un timore di accettare tali sfide e il necessario rinnovamento.

Il passaggio verso un'associazione di terzo livello, inclusiva e rappresentativa di tutte le aggregazioni di cooperazione e solidarietà internazionale italiane, necessaria per avviare un discorso nuovo e di forte rappresentatività, raffigurava un primo momento di questo processo di innovazione e di trasformazione. Ancora piccolo, indubbiamente, ma certamente significativo per dare il "la" a questo nuovo "concerto" che, nel rispetto e nella valorizzazione di tutti gli strumenti ne esaltasse l'insieme.

Alcune persone in rappresentanza delle attuali aggregazioni ed alcune Ong dell'Associazione si sono impegnate per preparare questo processo, seriamente, dedicando tempo e energie, superando incertezze e ostacoli, mediando tra posizioni divergenti. Si è giunti in assemblea con una proposta che esprimeva il punto di mediazione e di convergenza che era stato possibile raggiungere e che come tale era stato presentato al Consiglio Nazionale ricevendone l'approvazione. Una proposta non perfetta quindi, che si sapeva avrebbe lasciato insoddisfatti tutti. Ma rappresentava il punto di partenza che avrebbe permesso un cammino di rinnovamento e di ampia inclusione e quindi di mag-

giore peso politico, che andava colto con entusiasmo, guardando al futuro e alle sfide che insieme avremmo dovuto affrontare, piuttosto che al passato o ai singoli interessi e posizionamenti.

Così, a nostro avviso, non è stato. Alcuni compagni di viaggio sembrano continuamente attratti dai “no” al cambiamento, spesso manifestati all’ultimo momento, senza valide proposte alternative altrettanto condivise. Questa attrazione ha troppo peso per poter essere ulteriormente accettata. È spesso ideologica, lontana dalla realtà, incapace di contribuire al necessario cambiamento: nostro innanzitutto, del nostro modo di vedere la realtà, di viverla senza paure con i nostri principi e valori, di trasformarla.

La nostra Associazione, pur godendo di straordinarie possibilità, intelligenze, capacità e esperienze, sembra aver perso ormai la sua spinta propulsiva. C’è chi sta alla finestra. C’è chi esprime poco interesse e partecipazione. C’è chi non riesce a guardare al di là della propria realtà, piccola o grande che sia, fino a scaricare ingiustamente sull’Associazione i propri problemi e contrasti interni. C’è chi preferisce tenere insieme tutti, qualunque cosa esprimano, al costo di paralizzare la vita democratica dell’Associazione, lasciandola nell’immobilismo. D’altro canto non sembra esistere nell’Associazione la forza di contrapporre il proprio disappunto, severo e netto, verso queste penalizzanti forme di conservazione e di incapacità propositiva mentre tutto sta cambiando intorno a noi.

A nostro modo di vedere, non ci sono più le condizioni per dare continuità a questa forma di cammino congiunto, iniziato con passione ma inariditosi negli anni, nonostante la buona volontà, il pregevole lavoro svolto, la passione vissuta da alcuni dirigenti e operatori e da alcune Ong. Quelle cioè che hanno cercato, in ciò che facevano, di pensare anche all’interesse comune. Sono numerose e vanno lodate e ringraziate. Purtroppo non

è stato così per molte altre, che hanno preferito scelte e atteggiamenti diversi oppure hanno mostrato un persistente disinteresse.

È vero che l’Assemblea ha comunque approvato il documento politico e lo statuto della nuova Associazione, ma è mancato quell’entusiasmo e quella volontà convinta di tutti, senza i quali nessuna nuova associazione e nessun rinnovamento potrà nascere e svilupparsi.

Ritenendo quindi che non vi siano più le condizioni per un proficuo cammino comune in questa Associazione, e dopo un’approfondita consultazione con alcune tra le Ong più vicine, riscontrandovi le stesse valutazioni, INTERSOS si ritira. Non è una scelta indolore, dato l’impegno profuso per far nascere l’Associazione delle Ong Italiane e per farla crescere. Non si tratta comunque di una scelta negativa. Essa rappresenta infatti per noi un nuovo inizio, per realizzare quel cammino indispensabile di rinnovamento che la nostra Associazione, così com’è, non potrà a nostro avviso costruire. Occorrerà capire come e con quali compagni di viaggio. Spero sinceramente con tanti, possibilmente tutti, ma su nuove basi, senza timori e soprattutto con grande convinzione.

Un vivo ringraziamento a tutte quelle Ong e a tutte quelle persone che hanno dato molto in questi anni per il bene comune, per la vita dell’Associazione e per garantire un visibile peso politico ed etico al nostro mondo. Sono certo che il rapporto con tutti loro comunque continuerà.

Un grazie anche a te, Presidente, e ai membri del Consiglio Nazionale, sperando che vorrete comprendere il significato di questo gesto.

Un cordiale saluto,
Nino Sergi

MISSION

Agosto 2013

INTERSOS E LA TRASMISSIONE “MISSION”

Le attuali reazioni alle prime informazioni su un nuovo programma televisivo non ci sorprendono. Quando abbiamo deciso di aderire a questo esperimento di comunicazione eravamo ben consapevoli di esporci a critiche, commenti, di suscitare punti interrogativi e riflessioni, di poter ricevere, purtroppo, anche qualche insulto.

Da molti anni le organizzazioni umanitarie dibattono sulla comunicazione, su metodi e limiti del loro rapporto con il pubblico. Quanto alle crisi umanitarie, l'opinione condivisa da molti è che se ne parli troppo poco: tranne in rare eccezioni, solo quando gravi tragedie scuotono le emozioni del grande pubblico e si accende la luce mediatica sulla sofferenza di milioni di persone, altrimenti dimenticate.

Per noi di INTERSOS, organizzazione umanitaria non governativa, che ha lavorato in oltre 30 paesi nel mondo, questa situazione è evidente. Abbiamo sempre privilegiato l'operatività e l'azione, perché urgenti, importanti e in grado di fare la differenza per salvare vite umane in molti contesti. **Nel 2012 abbiamo portato aiuto in una quindicina di paesi erogando oltre 2 milioni di servizi alla persona** fornendo aiuti di emergenza, acqua potabile, cibo, riparo, cure sanitarie, beni di prima necessità, riattivando i mezzi di sostentamento economico e contribuendo a garantire la sicurezza e la dignità di ciascuno.

E proprio per dare riconoscimento a queste persone, in particolare ai rifugiati, abbiamo accettato di partecipare al programma televisivo. Riteniamo, infatti, che mentre oltre mille operatrici e operatori umanitari della nostra organizzazione lavorano instancabilmente nei posti più remoti del mondo e nelle situazioni più difficili e complesse, fianco a fianco con persone in pericolo, un nostro imprescindibile ruolo sia parlarne e far conoscere al pubblico cosa sta accadendo e cosa stiamo facendo.

Nei suoi vent'anni di vita e azione, molti hanno considerato INTERSOS un'organizzazione credibile, competente e specializzata nel fornire aiuto in emergenza. Nazioni unite, istituzioni internazionali, europee e nazionali, e tanti privati hanno riconosciuto in noi un

modo di operare diretto, puntuale, attento e rispettoso delle esigenze di persone che hanno perso tutto a causa di conflitti, calamità naturali o estrema povertà. Un'organizzazione che si rivolge soprattutto ai vulnerabili, alle persone più fragili tra chi sta vivendo e attraversando una crisi.

Molti giornalisti della televisione della radio, della carta stampata e più recentemente del web ci hanno cercato, sono venuti a trovarci nei programmi in vari paesi, hanno condiviso con noi fatica, passione, pericolo, successi, frustrazioni, competenza e talvolta fallimenti. Purtroppo, raramente tutto questo è potuto essere trasformato in un messaggio, un'informazione destinata a molti. **L'umanitario è sempre rimasto nelle ultime pagine dei giornali quotidiani, nei piccoli box a margine dei settimanali o nei programmi della mezzanotte della televisione.**

Nella nostra esperienza di vita sul campo, di lavoro a contatto diretto con le conseguenze delle crisi politiche, sociali, economiche nel mondo, spesso con scontri armati e conseguenze disastrose, noi sappiamo con certezza che quel che facciamo è importante, vitale, essenziale, oltre ad essere meraviglioso. Lo diciamo con serenità, senza presunzione e consapevoli di tutte le contraddizioni e limiti che caratterizzano questo mondo e, probabilmente, anche noi stessi.

Proprio per questo motivo vogliamo portare questo messaggio e questa consapevolezza alla gente che oggi non li trova nell'informazione.

Ci è stata offerta questa possibilità. L'abbiamo valutata, considerata rischiosa per l'immagine dell'organizzazione, anche perché al di fuori delle nostre modalità comunicative e di linguaggio, ma unica per il potenziale di diffusione che portava con sé. Abbiamo quindi chiarito bene le cose, gli obiettivi, i limiti e le modalità, a garanzia di tutto quello che cerchiamo quotidianamente di salvaguardare, a partire dalla dignità di ogni essere umano. Infine, abbiamo deciso di partecipare. La causa ci è sembrata più importante dei rischi di una simile operazione.

Ospiteremo delle persone note al vasto pubblico nelle attività che conduciamo con i nostri part-

ner, tra i quali le persone che aiutiamo, e i nostri operatori e operatrici; condivideremo con loro tutto quel che è l'umanitario, visto, lavorato e vissuto sul terreno, tra e con le persone in stato di bisogno e i rifugiati. Sceglieranno loro, con la loro sensibilità, come raccontare quel che hanno vissuto alle persone alle quali si rivolgeranno attraverso la televisione. È possibile che questi volti pubblici non piacciono a tutti, è normale, ma è altrettanto normale che siano apprezzati da molti altri. A quel punto, grazie al programma televisivo, saranno le persone stesse a giudicare, e lo potranno fare con un'informazione diretta, su un tema che raramente entra nei media.

È poco frequente parlare di queste questioni in prima serata e noi non crediamo sia sbagliato proporre di vedere quanto facciamo con strumenti accessibili a tutti come un programma televisivo. Non spendiamo soldi, non distogliamo energie e attenzione alle attività umanitarie, semplicemente cerchiamo di alzare il livello di attenzione alla necessità della tutela dei rifugiati, con cui viviamo e collaboriamo per uscire dalla sofferenza, perché come diciamo spesso in INTERSOS *'siamo tutti vulnerabili'*. **Le nostre operatrici e i nostri operatori, e le**

persone alle quali ci rivolgiamo, sono stati informati e hanno valutato e accettato di partecipare al programma, giudicandone l'opportunità e il potenziale lì dove si trovano. Assieme riteniamo di portare un valore aggiunto, di lavorare per una causa corretta e imperativa: collaborare per alleviare le sofferenze, proteggere e far conoscere la realtà dei rifugiati e l'azione delle organizzazioni umanitarie. Tutt'altro che calpestare diritti e dignità, che sono e rimangono il pilastro del nostro mandato di organizzazione.

Tra le tante cose, in questi giorni siamo stati accusati di silenzio. Non c'era in realtà nulla da dire, ma ci auguriamo che queste righe possano contribuire a dare un primo contributo di chiarezza. **Il programma, che non ha forma di reality show, è infatti alle fasi preparatorie, in continua costruzione,** e quindi non è possibile divulgare quanto ancora non è concreto senza rischiare di provocare grossolani errori di interpretazione, con commenti a informazioni incomplete e quindi non corrette.

Marco Rotelli, Segretario Generale, Comunicato del 12 Agosto 2013

Ottobre 2013

"MISSION". LETTERA ALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA

Alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

On. Roberto Fico
Presidente
On. Giorgio Lainati
Sen. Salvatore Margiotta
Vicepresidenti
On. Michele Anzaldi
On. Bruno Molea
Segretari
Membri Senatori
Membri Deputati

Oggetto: Partecipazione di INTERSOS alla trasmissione "Mission" di Rai 1.

Onorevole Presidente,
Onorevoli Membri della Commissione,
abbiamo seguito l'ampio dibattito che si è sviluppato intorno alla trasmissione "Mission" di Rai 1, nella cui realizzazione la nostra organizzazione è stata coinvolta.

Essendo nostra abitudine interloquire con le Commissioni permanenti che seguono materie a noi vicine, ritengo in questo caso giusto scrivere a codesta Commissione parlamentare per esprimere il nostro punto di vista ed i motivi che hanno spinto un'organizzazione umanitaria come INTERSOS a partecipare a tale trasmissione.

Abbiamo accolto l'invito rivoltoci dalla RAI, essendo noi impegnati da più di venti anni - ed attualmente in 14 paesi - a soccorso di sfollati e rifugiati. Ci è stato chiesto, insieme all'UNHCR, di garantire che i contenuti della trasmissione fossero coerenti con la "Carta di Roma", il protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti, sottoscritto nel 2008 dal CNOG e dalla FNSI. Tale protocollo prevede, tra l'altro, che i Media interpellino, "quando ciò sia possibile, esperti ed organizzazioni specializzate in materia, per poter fornire al pubblico l'informazione in un contesto chiaro e completo, che guardi anche alle cause dei fenomeni".

Noi di INTERSOS, e ovviamente anche l'UNHCR, concordiamo con le affermazioni e le firme raccolte contro la trasformazione delle tragedie umane, della sofferenza e della dignità delle persone in fiction e spettacolarizzazione. Come potrebbe essere diversamente? Il programma a cui la RAI ci ha proposto di collaborare non è però un *reality show* né una *fiction*. Non avremmo mai accettato di parteciparvi e ci saremmo opposti decisamente e con molta fermezza alla sua realizzazione.

Cos'è quindi il programma "Mission" sui rifugiati che andrà in onda in dicembre? Il direttore di RAI 1, Giancarlo Leone, l'ha ampiamente spiegato e, in ogni caso, non spetta a noi entrare nel merito di una trasmissione in cui siamo stati invitati per le nostre competenze specifiche. Mi soffermo quindi solo su alcuni punti che più ci stanno a cuore e che probabilmente possono interessare a codesta Commissione.

1. Abbiamo vissuto "Mission" e lo stiamo vivendo come un tentativo innovativo di programma sociale per portare anche in prima serata e al vasto pubblico il tema dei rifugiati, facendolo con la massima attenzione e il massimo rispetto per le persone, la loro sofferenza, la loro dignità, rendendole protagoniste nel raccontarsi. Nelle cinque crisi umanitarie che vengono toccate, in paesi africani, mediorientali e latinoamericani, si mettono al centro le persone con le loro storie vissute e il loro personale punto di vista e si mostra il lavoro quotidiano degli operatori umanitari.

2. I personaggi noti al pubblico televisivo, scelti dalla RAI, entrano in contatto con queste realtà, vivendoci per una quindicina di giorni, sempre accompagnati dagli operatori umanitari dell'UNHCR e di INTERSOS. È un periodo breve, ma sufficiente per vivere un'esperienza di conoscenza e consapevolezza della condizione di chi ha perso tutto ed è aiutato a ricostruire la propria vita con dignità nel paese ospitante. Con la loro notevole capacità comunicativa, trasmetteranno al vasto pubblico, le sensazioni, forti e intense, vissute nei giorni di rapporto umano con i rifugiati, i bambini soldato, le donne schiavizzate da miliziani, le persone in fuga e con le operatrici e gli operatori umanitari che con essi vivono. Altre persone, in studio, durante la trasmissione, cercheranno di approfondire il tema e di inquadrare ogni situazione nel proprio contesto.

3. La raccolta fondi che accompagnerà il programma

sarà finalizzata alle realtà che i telespettatori vedranno. Dati i principi che guidano le nostre organizzazioni, ci siamo adoperati, con piena adesione da parte della RAI, perché non fosse minimamente fatta una tv del dolore ai fini dello spettacolo e della raccolta fondi.

4. Ci siamo posti con molta umiltà e prudenza, consci dei rischi dell'innovazione ma convinti di poter contribuire ad ampliare, con un nuovo strumento che assicuri divulgazione e serietà dei contenuti, le trasmissioni esistenti, televisive, radiofoniche o web che possono rispondere all'esigenza di comunicare e di coinvolgere sul tema dei rifugiati, vittime di guerre e persecuzioni, e degli interventi umanitari. Si tratta di un programma preparato con grande attenzione e con una disponibilità da parte di RAI 1 a condividere con noi il percorso e ad accogliere ogni nostro suggerimento utile a garantire la qualità dei contenuti e la dignità e l'immagine dei rifugiati. La RAI sa come si fa un programma tv di prima serata, noi sappiamo come si parla dei rifugiati rispettando la loro condizione e il loro dolore. La nostra sincera impressione è che ognuno stia facendo al meglio il proprio mestiere.

5. Si tratta di un tentativo e al tempo stesso una sfida che INTERSOS e l'UNHCR hanno accettato, anche nella convinzione che la RAI, migliorandone via via il formato, possa produrre uno strumento aggiuntivo di seria e diffusa comunicazione sociale. Ci auguriamo che questo programma possa anche segnare una nuova tappa nella storia della RAI per il sociale e al servizio (pubblico) di chi ha più bisogno. Si potrebbero infatti portare in prima serata, raggiungendo il vasto pubblico, temi quali la ricerca scientifica per salvare vite, la salvaguardia della natura, le adozioni a distanza, le povertà diffuse, le opportunità dell'immigrazione, solo per fare alcuni esempi. Non so se la RAI riuscirà appieno fin da queste prime trasmissioni ma, per quanto ci riguarda, abbiamo ritenuto che valga la pena tentare, con serietà e dedizione, come stiamo facendo.

Con i più cordiali saluti,

Nino Sergi
(presidente)

Roma, 29 ottobre 2013

INTERSOS E MISSION

LETTERA AL SEGRETARIO GENERALE DELLA FESMI, FEDERAZIONE DELLA STAMPA MISSIONARIA ITALIANA

Padre Gigi Anataloni,
Segretario Generale
Federazione della Stampa Missionaria Italiana, Fesmi

Caro Padre Anataloni,

(...) Sulla trasmissione Mission, in questi mesi Intersos ha preferito non entrare nelle polemiche che abbiamo ritenuto smodate, fuorvianti e poco produttive in termini di approfondimento e di riflessione, su un tema che tocca vari aspetti che si intrecciano, tutti meritevoli di maggiore ponderatezza e minore chiasso e strumentalizzazione.

Capisco e penso di condividere tutte le preoccupazioni che avete avuto quando un deleterio difetto di comunicazione, nel mese di luglio, ha fatto immaginare un programma ben diverso dalla realtà. Immagine che è stata poi alimentata e enfattizzata, nonostante le smentite, le precisazioni e le illustrazioni alquanto dettagliate che Rai 1 ha fornito e che, per quanto ci riguarda, anche noi e l'Unhcr abbiamo diffuso. Dato che dirigete riviste, non posso non evidenziare che ben pochi giornalisti hanno fatto lo sforzo di verificare la "notizia", quella notizia-mostro, potrei definirla, contro cui c'è stata ampia mobilitazione e che ha inevitabilmente coinvolto la nostra organizzazione. Penso che dovremmo essere tutti preoccupati e che debba essere continuamente fatta una riflessione più ampia, che va ben oltre il caso Mission, su come la Rete possa trascinare con facilità, su verità costruite, ampi spezzoni di società, in pochi secondi, grazie a un semplice click e senza possibilità di verifica e di confronto. Ma il discorso ci porterebbe lontano.

Non vorrei entrare in questioni che riguardano la Rai, da cui ci sentiamo assolutamente indipendenti e autonomi, sia nel giudizio sulle scelte che nella valutazione dei programmi. Vorrei che il nostro dialogo rimanesse sui punti chiave che interessano noi e voi, dati i comuni valori e date le finalità che in parte coincidono. Ci consideri anche aperti all'ascolto, coscienti che, pur avendocela messa tutta per fare le cose al meglio, possiamo aver avuto limiti e può esserci sfuggito qualcosa. Di due cose però siamo certi: che l'apporto di Intersos e dell'Unhcr è senza alcun dubbio servito e che la Rai ha accolto la grande parte delle nostre osservazioni e dei nostri suggerimenti.

Cerco quindi di presentarle il nostro cammino e i motivi (e i dubbi) della nostra scelta.

Rai 1 (che, come lei sa, è struttura diversa dalle altre testate Rai, data l'autonomia delle singole Direzioni) ha deciso di realizzare e trasmettere un programma, "Mission", in due puntate (4 e 12 dicembre) che, pur rivolgendosi ad un pubblico di prima serata, tra le ore 21 e le 23,30, toccasse un tema umano e sociale come quello dei rifugiati, assicurando livelli al contempo di qualità e di rispetto dei codici etici in materia di comunicazione sui rifugiati e i richiedenti asilo. Per garantire quest'ultimo aspetto, Rai 1 ha chiesto la disponibilità della Delegazione in Italia dell'Unhcr, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, e dell'Ong umanitaria Intersos, dato il loro impegno istituzionale per i rifugiati nelle varie aree di crisi.

Dopo attenta riflessione, l'Unhcr e Intersos hanno accolto tale invito, ritenendolo anche doveroso, data la loro conoscenza in merito, acquisita in anni di interventi umanitari a contatto con i rifugiati. Doveroso, in particolare, per assicurare che i contenuti della trasmissione fossero il più possibile coerenti con la "Carta di Roma", il protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti, sottoscritto nel 2008 dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana, CNOG e FNSI.

La notizia di una simile trasmissione in prima serata ha provocato reazioni, sia per l'errore di comunicazione che ho evidenziato, sia per l'effettivo rischio di trasformazione delle tragedie umane, della sofferenza e della dignità delle persone in *fiction* e spettacolarizzazione. Preoccupazione da noi ovviamente condivisa, ma infondata fin dall'inizio, data l'impostazione della dirigenza Rai 1 che ci ha chiaramente affermato che "su questo programma innovativo ci interessa più la qualità dell'audience". La trasmissione a cui la Rai ci ha proposto di collaborare non è quindi un *reality show* come siamo abituati a concepirlo, né una *fiction*, come qualcuno ha lasciato intendere e continua a far credere. Non avremmo mai accettato di parteciparvi e ci saremmo opposti decisamente e con molta fermezza alla sua realizzazione.

Abbiamo invece vissuto Mission, e lo stiamo vivendo, per quello che è: un tentativo innovativo di programma di prima serata, diretto quindi al vasto pubblico, per presentare alcuni temi sociali a partire da quello dei rifugiati; facendolo in modo piacevole ma anche con la massima attenzione e il massimo rispetto per le persone, la loro sofferenza, la loro dignità, rendendole pro-

tagoniste nel raccontarsi. Nelle cinque crisi umanitarie che vengono toccate, in paesi africani, mediorientali e latinoamericani, si mettono infatti al centro le persone rifugiate con le loro storie vissute e il loro personale punto di vista e si mostra il lavoro quotidiano degli operatori umanitari.

Veniamo ora al punto che più ha sollevato problemi. Anche a noi. Alcuni personaggi noti al pubblico televisivo di prima serata, scelti da Rai 1, entrano in contatto con queste realtà, vivendoci per una quindicina di giorni, sempre accompagnati dagli operatori e operatrici dell'Unhcr e di Intersos. E' un periodo breve, ma sufficiente per vivere un'esperienza di conoscenza e consapevolezza della condizione di chi ha perso tutto ed è aiutato a ricostruire la propria vita con dignità nel paese ospitante. La Rai ha deciso di inserirli in questo programma perché convinta che, con la loro capacità comunicativa, potranno trasmettere al pubblico televisivo le sensazioni, forti e intense, vissute nei giorni di rapporto umano con i rifugiati, i bambini soldato, le donne schiavizzate da miliziani, le persone in fuga e con le operatrici e gli operatori umanitari che con essi vivono. Altre persone, in studio, durante la trasmissione, cercheranno di approfondire il tema, che sarà anche arricchito con qualche ulteriore testimonianza diretta, che colleghi i rifugiati visti nei filmati con quelli in Italia.

Non ho ommesso di dire che questa presenza ha posto anche a noi molti punti interrogativi. E ci ritorno per rendervi partecipi delle nostre riflessioni e decisioni. Ci siamo domandati perché proprio loro, data la quantità di persone che su questi temi possono parlare con competenza. Di fronte a un programma ormai definito, a cui potevamo certo contrapporci rifiutando la collaborazione, ci siamo anche domandati con quale diritto potevamo sentirci autorizzati ad affermare che a Tizio e Caio dovesse essere proibito parlare di rifugiati, se comunicato in modo corretto. Abbiamo quindi cercato di capire meglio le ragioni di Rai 1, anche per approfondire la verifica se ci fossero le condizioni per aderire alla loro proposta di accompagnare e assistere la produzione.

Non possiamo negare che parte del pubblico di prima serata, a torto o a ragione, ci piaccia o no, senta queste persone vicine e recepisca i loro messaggi. Se per una volta il messaggio fosse diverso e su un tema che, pur lontano, ci tocca e tocca la nostra società molto da vicino, perché ostacolarlo e non contribuire a renderlo il più positivo possibile? Certamente, il programma poteva essere fatto con un altro tipo di persone, ma sarebbe stata un'altra cosa. Rai 1 ha voluto provare qualcosa di nuovo, in un tentativo, a quanto ci è stato detto, di miglioramento della qualità nella prima serata, pur con i personaggi di prima serata. La mia impressione, per

quello che vale, è che ci stia riuscendo, almeno in questo caso. E lo considero un successo. Ma non sono un addetto ai lavori, perciò, con umiltà mi fermo qui nel mio giudizio. In ogni caso, anche se i risultati risultassero in parte discutibili, considero che valeva la pena accettare la sfida e osare.

Lo so, anche perché ne ho discusso con altre persone che vivono nel e per il sociale in Italia, che la Rai sta al tempo stesso chiudendo trasmissioni valide, come "C'era una volta" di Silvestro Montanaro su Rai 3. E' una preoccupazione che condivido e ritengo che dovremo, trovando ampie alleanze, fare una battaglia decisa perché questo tipo di scelta non avvenga. A mio avviso il discorso è ancora più ampio perché riguarda forse la necessità di cambiamenti profondi nelle strutture produttive e giornalistiche e soprattutto riguarda il serio, grave e ampio problema della poca attenzione della Rai al mondo, ai problemi internazionali, e al nostro mondo del sociale e della solidarietà, relegando quel poco che esiste ad orari spesso impossibili. C'è una generale valutazione (come d'altronde nei direttori della carta stampata) che si tratta di cose che "non fanno notizia". Dovremmo riuscire a contraddire, decisamente, questa valutazione.

La raccolta fondi che accompagnerà il programma sarà finalizzata alla realtà che i telespettatori vedranno. Dati i principi che guidano le nostre organizzazioni, ci siamo adoperati, con piena adesione da parte della Rai, perché non fosse minimamente fatta una tv del dolore non solo ai fini dello spettacolo ma anche della raccolta fondi. Posso aggiungere che tale raccolta non era proprio prevista. E' stata decisa solo recentemente, dopo un serio ragionamento durante una riunione a fine agosto.

Ci siamo posti con prudenza, consci dei rischi dell'innovazione ma convinti di poter contribuire ad ampliare, con un nuovo programma che assicuri al contempo divulgazione e serietà dei contenuti, le trasmissioni esistenti per comunicare e coinvolgere sul tema dei rifugiati, vittime di guerre e persecuzioni, e degli interventi umanitari. Anche nella speranza che Rai 1, migliorandone via via il formato, possa produrre uno strumento aggiuntivo di seria e diffusa comunicazione sociale. Si potrebbero infatti portare in prima serata, temi quali la ricerca scientifica per salvare vite, la salvaguardia della natura, le adozioni a distanza, le povertà diffuse, le opportunità dell'immigrazione, solo per fare alcuni esempi. Non so se Rai 1 riuscirà appieno fin da queste prime trasmissioni ma, per quanto ci riguarda, abbiamo ritenuto giusto e utile esserci, con serietà e dedizione, come stiamo continuando a fare.

Sulle questioni che non sono di nostra pertinenza non tocca a noi pronunciarsi. Sono convinto che la Dire-

zione di Rai 1 risponderà a qualsiasi richiesta da parte vostra. In ogni caso, l'appuntamento è al 4 Dicembre. Spero che possiate vedere, nella trasmissione, lo sforzo che è stato fatto per assicurare il rispetto delle persone, della loro dignità e della loro situazione di sofferenza. Questo è ciò che ha riguardato il nostro impegno: un

vostro parere, con tutti i suggerimenti per capire dove potevamo fare meglio, sarà sicuramente gradito.

Invio a lei e a tutti i direttori delle riviste associate alla Fesmi i più cordiali saluti,

Nino Sergi, presidente INTERSOS