

**Sviluppo e sicurezza: quali legami e quali contraddizioni?  
Intervista al Prof. Filippo Andreatta\***

**D: Il recente documento di riflessione di Volontari nel mondo – FOCSIV realizzato in collaborazione con la CIDSE, la rete delle agenzie di sviluppo cattoliche di Europa e Nord America, mette in luce l'apparizione del legame tra sicurezza e sviluppo, nelle agende delle istituzioni multilaterali come Nazioni Unite e Unione Europea come pure nei governi nazionali e all'interno delle ONG. Soprattutto si fa strada la preoccupazione che le politiche di sviluppo siano sempre più integrate a problematiche di sicurezza e a logiche di interventi strategici di breve durata piuttosto che alla risoluzione dei disequilibri economici e sociali e alla lotta alla povertà. Lei può confermarci questa tendenza ?**

**R:** Concettualmente, il legame tra sicurezza e sviluppo è corretto. Ci sono forti ragioni empiriche e reali per sostenere che gran parte dell' instabilità mondiale abbia una profonda radice economico-sociale. Prendiamo un esempio concreto. Il problema numero uno sull'agenda, è quello del terrorismo internazionale e, a riguardo, è evidente che c'è una capacità di reclutamento da parte delle organizzazioni fondamentaliste ed estremiste che ha a che vedere con dei processi secolari di trasformazione delle società mediorientali. Stiamo vivendo un periodo di urbanizzazione velocissimo: negli ultimi 25 anni nei paesi del Medio Oriente è triplicato il numero delle persone che vivono in città, che in più si abbina al fenomeno della transizione demografica. Si tratta per lo più di giovani che arrivano in città con la speranza di una vita moderna, che non intendono tornare alla vita dei padri, rurale e agricola, ma non riescono a trovare degli sbocchi a causa di problemi di stagnazione economica. Pertanto si alienano: ci sono quindi queste larghe fasce della popolazione "sospese" dal punto di vista delle proprie vite individuali, che facilmente si trovano a cercare delle soluzioni collettive, radicali , estremiste, messianiche. Si tratta di un processo storico che si è verificato anche in Europa, ad esempio nella prima metà del XX secolo, quando l'urbanizzazione ha portato a violenza politica, opzioni totalitarie, comunismo, fascismo e anche alle guerre mondiali. Detto questo, la soluzione, oltre che di breve periodo- di tamponamento, di sicurezza, militare o di polizia a seconda dei termini- richiede interventi di sviluppo di lungo periodo.

**D: A Suo avviso si possono individuare degli effetti negativi generatisi dalla correlazione sviluppo-sicurezza?**

C'è anche una dimensione negativa, purtroppo, del rapporto tra cooperazione e sicurezza, dovuta innanzitutto a questioni di budget: dal momento in cui le risorse sono limitate, il legame tra sicurezza e sviluppo fa sì che spesso gli interventi di sviluppo di lungo periodo vengano sacrificati per interventi di sicurezza di breve periodo; il legame che di fatto esiste, viene dunque invertito favorendo interventi di breve periodo, a scapito di quelli di lungo periodo, tesi ad affrontare i veri problemi di natura economica e sociale.

In secondo luogo c'è un problema legato al fatto che il terrorismo e la violenza, in questo periodo storico, colpiscono particolarmente le percezioni e le psicologie dell'opinione pubblica. Tutto ciò richiede una soluzione in tempi urgenti e questo va

a detrimento di politiche meno spettacolari ma che, sul lungo periodo, hanno un impatto maggiore nella trasformazione di una società. Si chiede di fare qualcosa, nel breve periodo, che abbia un ritorno immediato per rassicurare l'opinione pubblica.

**D: Quanto, secondo Lei, interessi politici e strategici possono influire sulle scelte intraprese dalle politiche di sviluppo?**

Ultimo aspetto, che può essere perverso, in questo legame, riguarda la scelta dei paesi. Una politica di sviluppo è una politica economica e quindi ha bisogno di parametri che siano principalmente economici, e deve mirare sostanzialmente alla lotta alla povertà ovunque essa sia, senza selezionare "politicamente" i paesi, sotto una prospettiva di politica estera. Ora la questione, in questo caso, è complessa: perché è evidente che le chance di sviluppo di un paese sono anche legate a delle dimensioni politiche istituzionali, allo sviluppo della democrazia, quindi non si possono concentrare gli aiuti solamente su parametri puramente economici. Ciononostante, non possiamo ignorare che una politica di sviluppo deve in primo luogo occuparsi di paesi che hanno più problemi dal punto di vista strettamente economico, a prescindere dalla dimensione politica, che richiede altri tipi di considerazione e che quindi andrebbe gestita in un altro modo.

Tradotto sul piano pratico, ciò fa sì che ci siano suggerimenti per dividere, anche dal punto di vista burocratico, la politica degli aiuti da quella della cooperazione economica, mantenendo quest'ultima dove è giusto che stia, al Ministero degli Affari Esteri (dove la dimensione politica è importante) ma svincolandone la parte di sviluppo, che invece ha bisogno di parametri più economico-sociali, e meno di tipo politico. Altrimenti, dato che non si può fare tutto e le risorse sono limitate, è più facile che nel breve periodo prevalgano le dimensioni politiche su quelle economiche: ciò significa non fare politica di sviluppo ma solo di cooperazione economica. Il nostro è uno dei pochi paesi rimasti che vede tutta la cooperazione concentrata al Ministero degli Affari Esteri, quindi occorre che il nuovo governo si adoperi per far sì che dal punto di vista delle strutture decisionali ci sia una maggiore autonomia di chi fa interventi di sviluppo.

**D: Quali dibattiti e quali azioni le ONG e la società civile possono intraprendere per arginare questa tendenza che vede lo sviluppo inglobato a problematiche di sicurezza?**

Esistono due elementi importanti. Uno riguarda il "come" si può influenzare il dibattito nell'opinione pubblica nazionale e internazionale. Su questo c'è un'opera di sensibilizzazione che è impari come funzione perché, come dicevo prima, c'è una dimensione spettacolare che trasforma alcuni episodi in fenomeni mediatici. Un esempio eclatante: nel 2003 la guerra in Iraq, ovviamente importante, ha però completamente oscurato il conflitto in Congo, che ha mietuto vittime in numero di dieci volte superiore.

Il tentativo di pubblicizzare alcuni fenomeni che sono assolutamente dimenticati è impari, perché ciò che fa notizia non è deciso dalle ONG ma da logiche di tecniche di comunicazione, comprensibili ma crudeli. Ricordo in occasione dell'intervento internazionale in Somalia all'inizio degli anni '90, una quasi totale concentrazione dei media su alcuni aspetti dell'intervento, quelli che hanno dato vita al film "Black hawk down" di Ridley Scott, relativi all'intervento americano, a discapito di quelli politici che hanno a che vedere con il processo di democratizzazione e con la ragione vera per cui l'ONU è intervenuta, cioè la carestia. Da un lato occorre con realismo ammettere

che ci sono dei fenomeni che hanno una valenza mediatica più forte, dall'altro le ONG dovrebbero cercare di contrastare questo dato di fatto, dando visibilità a situazioni che sono altrettanto importanti ma meno spettacolari. Questo in patria; mentre nell'azione sul campo è difficile stabilire una regola che valga per tutti gli interventi: mentre in alcuni casi il ruolo delle ONG dovrebbe essere integrato a quello degli strumenti governativi, in altre situazioni sia la credibilità dell'intervento non governativo sia la sua stessa sicurezza dipendono dalla capacità delle ONG di distanziarsi dalle politiche governative, che hanno magari un compito legato più alla sicurezza e al mantenimento della stabilità sul territorio e che quindi seguono una logica parallela, ma diversa, da chi vuole avere un impatto reale sulla popolazione. Nei casi più mediatici, in Iraq e Afghanistan, c'è questo grande dilemma: farsi proteggere dalle truppe della comunità internazionale- ma questo vuol dire non entrare in contatto con la società, perché ovviamente quelle truppe hanno il dovere di utilizzare strumenti coercitivi per mantenere l'ordine e hanno un atteggiamento sospettoso nei confronti della società- oppure, viceversa, cercare un contatto diretto con quella stessa società, che però fa sì che i volontari vengano esposti a pericoli anche molto elevati. La situazione va verificata sul campo volta per volta.

**D: Un altro punto preso in esame dal documento verte sulla legittimità del rafforzamento di missioni di aiuto umanitario, mantenimento della pace e azioni di sviluppo affidate alle forze militari. Si fa riferimento al dibattito in merito a logica dell'intervento e logica dell'impegno su lunga durata. Secondo la Sua opinione, può essere utile una collaborazione strategica tra missioni militari e interventi delle ONG ai fini della pace e dello sviluppo? In che modo può avvenire una ripartizione intelligente di ruoli tra attori militari e civili?**

I processi storici vanno in direzione di una collaborazione, e questo è dovuto, in parte, al successo dell'ONU e della comunità internazionale nel limitare il fenomeno delle guerre internazionali, le guerre combattute tra eserciti in divisa e stati, che però è stato compensato da un aumento delle guerre civili e delle guerre "sporche", dove il confine tra criminalità e guerra sta venendo meno. Guerre dove non è tanto una questione di diritto pubblico tra stati, quanto di "collasso" delle istituzioni all'interno di uno stato. Perché mentre è evidente che nel primo caso, quello delle guerre classiche con ambasciatori in feluca che si scambiano le dichiarazioni di guerra, è possibile separare i compiti militari da quelli civili, nel momento in cui si interviene in una guerra civile, per mettere fine a un genocidio o a una situazione di anarchia che sta mettendo in pericolo la popolazione, o in contesti simili, gli obiettivi diventano misti: è più difficile separare politica estera o politica militare da politica interna o dello sviluppo. Tanto è vero che stiamo assistendo a fenomeni per cui in alcuni casi gli operatori privati, non necessariamente le ONG, si stanno militarizzando, con un aumento delle milizie di protezione delle multinazionali. D'altro canto le missioni militari si stanno al contrario "civilizzando", assumendo cioè compiti civili, per esempio di ricostruzione. Per cui c'è un processo che sta mescolando i confini tra cosa intendiamo per missione militare e missione civile.

Allo stesso tempo ci sono due grandi dilemmi che le ONG in particolare devono affrontare in questa ottica. Il primo è il fatto che in alcune situazioni dove c'è una guerra civile, nella quale tutti sparano contro tutti, la sicurezza di un operatore umanitario di ONG dipende dal livello di imparzialità con cui viene percepito, e pertanto schierarsi da una parte, o farsi proteggere da eserciti- che hanno compiti militari- può mettere a repentaglio l'imparzialità della missione e quindi la percezione locale, dalla quale dipende la sicurezza e il successo stesso dell'intervento.

Vi è poi un altro dilemma, di natura più filosofica, però necessario da affrontare: una missione umanitaria non dovrebbe avere fini politici, e pertanto dovrebbe aiutare tutte le parti in causa bisognose di essere aiutate. Ma c'è una dimensione etica per cui a volte ci trova di fronte a situazioni in cui alcuni gruppi prevaricano su altri, usando la violenza in maniera sistematica, e allora viene da chiedersi se la missione non debba servire anche a ripristinare una certa giustizia. Quindi c'è una tensione tra un intervento neutrale, puramente tecnico, di aiuto e un intervento finalizzato a un obiettivo politico non neutrale: aiutare la parte lesa che ingiustamente sta subendo degli abusi. Non è facile rispondere, anzi uno dei costi più elevati nell'opera di volontariato è quello di dover affrontare dei dilemmi etici. Non si può essere sicuri di fare la cosa giusta: chiudere un occhio, come in alcuni casi, di fronte agli abusi semplicemente per poter continuare la missione (questo è un possibile errore) oppure schierarsi da una parte, e mandare tutto a monte? Questo fa parte del fardello di chi ha questa vocazione, un dilemma morale che è ineludibile: nonostante tutte le buone intenzioni non si può essere sicuri di stare dalla parte del giusto.

**D: Nel corso del dibattito su queste tematiche in diverse occasioni si fa riferimento alla recente affermazione del Segretario Generale delle Nazioni Unite secondo la quale “ non c'è sviluppo senza sicurezza, non c'è sicurezza senza sviluppo e non può esserci né l'uno né l'altra se i diritti umani non vengono rispettati”. Un sostegno a questo quadro concettuale, potrebbe evitare che le politiche di sviluppo siano inglobate ad una logica di sicurezza?**

Sostegno completo a questo quadro concettuale, è evidente che si tratta di pilastri complementari che si rafforzano a vicenda. Il problema è come tradurre in pratica questa dottrina perché, se da un lato abbiamo un regime che non rispetta i diritti umani, l'atteggiamento può essere duplice: lo si punisce, lo si ostracizza, ci si rifiuta di avere rapporti sperando che questo induca, nel lungo periodo, a una riforma o a una rivoluzione in quel paese, ma condannando la popolazione nel breve periodo a ulteriori abusi? O, viceversa, con quel regime si cerca di produrre degli accordi nel negoziato, che magari lo inducano a delle riforme sul breve periodo, a scapito della legittimazione di un governo che viola i diritti umani? Una domanda che ci si pone da secoli e alla quale non c'è una risposta univoca. La mia personale tendenza di fronte a questo dilemma è che valga comunque la pena cercare di migliorare le cose nel breve periodo. Sono istintivamente scettico e pessimista su grandi azioni che dall'esterno riescano a modificare le istituzioni e il grado di democrazia di un paese, e quindi sono istintivamente favorevole ai tentativi di ingaggiare i regimi, anche, e soprattutto, se cercano di violare i diritti umani, in modo da aprire delle possibilità per fare pressione su quello stesso regime. Credo che le ipotesi di esportazione con la forza della democrazia (ma anche quelle di sanzioni sistematiche) anche se hanno ovviamente delle ottime motivazioni, inducano su breve periodo i regimi, in qualche modo, a chiudersi ed acquistare forza nel consenso, in quanto vi è un nemico esterno, e quindi a giustificare ulteriori azioni di polizia e negazioni dei diritti umani. Direi che storicamente il successo di operazioni politiche di esclusione non è molto elevato e pertanto vale la pena porsi il problema in questi termini, cioè se non si possa migliorare la situazione con una diplomazia più serrata, con opportuni rapporti economici. Sempre tenendo presente, anche qui, che si sta ingaggiando un regime che magari viola i diritti umani sistematicamente, e pertanto da un punto di vista di legittimità e giustizia si pone un atto ambiguo.

**D: Le chiediamo infine un commento al documento della FOCSIV sopra menzionato.**

Il documento pone delle domande assolutamente giuste, non dei quesiti semplicistici, che invece sono sempre più presenti all' interno di un dibattito in cui si cerca in modo manicheo di vedere le situazioni in bianco e nero, mentre la storia è fatta di grigi. Il documento contribuisce a dare la complessità di un problema che esiste e che è fondamentale per il nostro futuro, e rappresenta un intelligente modo di porre le domande senza avere l'arroganza di voler dare necessariamente tutte le risposte.

\*Docente di scienza della politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna.  
Intervista a cura di Barbara Antonelli, Incaricata Promozione FOCSIV.