

2003 - Aspenia - Iraq - Il costo della ricostruzione
Gianni Rufini

Nel 1991 la comunità internazionale si stava ancora risvegliando dalla Guerra Fredda, quando si scoprì ormai incapace di gestire le crisi: indeboliti i suoi strumenti tradizionali d'intervento politico, anche i meccanismi di risposta umanitaria, modellati sulle guerre "classiche", risultavano inadeguati ad affrontare le nuove "emergenze complesse" che si moltiplicavano sul pianeta.

Fu proprio la guerra del Golfo a portare alla luce questa debolezza: il conflitto armato più annunciato del secolo colse le organizzazioni umanitarie di sorpresa, mentre erano impegnate in altre gravi emergenze in Africa e nel sud-est asiatico.

Nel giro di ore, centinaia di migliaia di rifugiati fuggirono verso l'Iran, la Giordania, la Turchia, il Kuwait e l'Arabia Saudita ma quasi sempre furono respinte e insaccate nei cosiddetti "safe havens" in territorio iracheno. Di fronte all'imprevisto flusso di rifugiati e alle difficoltà logistiche, il sistema umanitario subì un tracollo. L'impreparazione si sommò agli errori di valutazione: Nazioni Unite ed ONG non furono capaci di prevedere dove e quando si sarebbero verificate le crisi più gravi; i rifugiati Curdi nel nord furono decimati da malattie facilmente prevenibili con la semplice disinfezione dall'acqua; i militari della coalizione ignorarono la repressione interna, i massacri di regime e le violenze contro gli Sciiti, che le organizzazioni umanitarie non erano in grado di impedire.

Fatto ancor più grave, "il *comprehensive campaign plan* della Coalizione militare non includeva piani per l'assistenza umanitaria e perfino la sua sezione Affari Civili era del tutto inadeguata."¹

Quell'esperienza diede la spinta decisiva per creare meccanismi decisionali e procedure finanziarie più agili per il sistema umanitario, ed integrare centinaia di organizzazioni non governative divenute ormai indispensabili. La Commissione Europea creò l'ufficio umanitario ECHO e l'ONU ristrutturò il Dipartimento degli affari umanitari (DHA), trasformandolo in seguito in ufficio di coordinamento (OCHA). Intanto però, delusi dalla *performance* delle Nazioni Unite, molti governi donatori avevano spostato i loro finanziamenti verso l'aiuto bilaterale.

Oggi, al termine di una parabola durata oltre un decennio, una comunità umanitaria disorientata si ritrova ad ipotizzare uno scenario postbellico per l'Iraq. Quello che troveremo sul terreno dipenderà in gran parte dall'andamento del conflitto, però disponiamo di elementi utili a pianificare una risposta umanitaria e prefigurare il dopoguerra: innanzitutto c'è già stata una guerra quasi identica, dodici anni fa, e abbiamo potuto studiarne le conseguenze. In secondo luogo conosciamo bene le condizioni del paese prima del conflitto e le sue vulnerabilità: in questi anni, le agenzie d'aiuto hanno dispiegato nel paese centinaia di operatori internazionali e migliaia di locali (il solo programma Oil for Food conta su uno staff di 4.000 persone), monitorando attentamente la situazione nutrizionale e sanitaria. In terzo luogo, abbiamo testimoniato e partecipato a numerosi programmi di ricostruzione e pacificazione post-bellica, dalla Cambogia al Centroamerica, dal Mozambico ai Balcani all'Afghanistan, e possiamo trarre insegnamenti da quei processi. Purtroppo, come vedremo più avanti, queste pre-condizioni favorevoli rischiano di essere inficiate dalla mancanza di preparazione e dall'impossibilità di agire.

Situazione attuale

L'Iraq di oggi è molto più vulnerabile di quello del '91. La condizione della popolazione è estremamente fragile anche senza guerra: dodici anni di sanzioni, sovrapposti a decenni di regime, hanno debilitato il tessuto civile ed economico del paese fino allo stremo. Secondo le Nazioni Unite, tra 500.000 e un milione di morti, negli ultimi dodici anni, devono essere attribuiti alle

¹ Institute for the Study of International Migration (ISIM), "Roundtable on Humanitarian Action in Iraq" - Georgetown University - Washington, February 3, 2003

conseguenze dei danni strutturali della guerra e delle sanzioni che l'hanno seguita. Durante gli anni '90, il numero di sfollati interni anziché diminuire è aumentato, nel sostanziale disinteresse della comunità internazionale: ce ne sono oggi quasi un milione, anche perché in Iraq l'espulsione della gente dalle proprie case è stata per anni una politica del regime.

Dal 1991 l'Iraq è precipitato dal 96° al 127° posto nella classifica dell'Indice di Sviluppo Umano delle Nazioni Unite, cosa mai accaduta ad un altro paese.² Quasi 16 milioni di iracheni (due terzi della popolazione) dipendono esclusivamente dagli aiuti internazionali per la propria alimentazione³ Il cibo viene pagato con la limitata vendita di petrolio gestita dall'Oil for Food Programme (OFFP) delle NU, e distribuito dal governo. In caso di guerra, tra 5 e 10 milioni di persone si troveranno completamente prive di nutrimento per tutto il tempo necessario a ricostituire la catena di distribuzione alimentare.⁴ Inoltre "l'OFFP limita le possibilità di sviluppo economico perché manca completamente di una componente in denaro; gli stipendi degli impiegati pubblici, contenuti tra i 3 e i 6 US\$ al mese, non arrivano neppure a coprire la mera sopravvivenza"⁵.

Tutte le infrastrutture sono gravemente compromesse: oggi Bagdad riceve elettricità per circa otto ore al giorno (nelle altre città per due ore) e soltanto una metà delle case fruisce di acqua potabile. Per completare il quadro, tutta la catena della salute, dall'acqua all'alimentazione al sistema sanitario, versa in condizioni miserevoli, tali da provocare un drammatico aumento dei tassi di mortalità infantile, di morbidità generale e di malnutrizione diffusa, e che non potranno che peggiorare con l'attacco militare. Esiste una modesta produzione industriale di farmaci che però difficilmente sopravvivrà ai missili.

Il possibile impatto della guerra

Va premesso, che quando si parla di crisi umanitarie e delle loro conseguenze, le previsioni si rivelano quasi sempre fantasiose: troppe le variabili, troppo imprevedibili i comportamenti umani che ne sono alla base. E quand'anche disponessimo di tutti gli elementi necessari, non avremmo un modello realistico cui applicarli, dato che l'esperienza delle emergenze complesse degli anni Novanta ci ha dimostrato l'assoluta specificità di ogni crisi umanitaria. Da qualche anno le agenzie delle Nazioni Unite, considerate la fonte d'informazione ufficiale in questa materia, hanno preso l'abitudine di sovrastimare di due o tre volte il numero di rifugiati previsto ad ogni crisi. Fino all'eccesso dell'Afghanistan, quando del milione e mezzo di rifugiati previsti, se ne sono presentati (forse) 150.000. Alla base di questi eccessi ci sono il bisogno di accrescere il peso politico delle NU di fronte al bilateralismo crescente, la competizione tra agenzie per la leadership nei programmi, la concorrenza con le ONG per il fund-raising, ma anche la paura di ripetere l'errore commesso in Iraq nel '91 come in Ruanda nel '94, e ancora in Kosovo nel '99: quello farsi trovare del tutto impreparati.

Considerando i limiti di queste previsioni, possiamo comunque tentare un ragionamento. Se si considera che l'area di Bagdad rappresenta il bersaglio principale dell'attacco armato, e che ci vivono cinque milioni di persone, è facile comprendere che ce ne saranno molte centinaia di migliaia costrette a sfollare dalla città. E' peraltro probabile che, com'è già avvenuto in passato, i militari iracheni usino l'esodo - anche forzato - come "scudo" per coprirsi la ritirata. Dal momento che Kuwait, Giordania, Arabia Saudita, Turchia e Iran non apriranno le loro frontiere (peraltro disseminate di mine su entrambi i lati), e che per molto tempo non si potrà portare assistenza all'interno del paese, possiamo facilmente prevedere che il tasso di mortalità tra le popolazioni in fuga sarà elevatissimo. Lo stesso corpo d'intervento militare non sembra assolutamente preparato ad affrontare una catastrofe umanitaria di queste proporzioni, compito peraltro scarsamente compatibile con le esigenze strategiche della guerra.

² UNDP, Human Development Report, (July 2002)

³ UNICEF, Humanitarian Action Donor Update: Iraq 14 - January 2003

⁴ World Food Programme (WFP), Emergency Report n. 7 Iraq - 14 February 2003

⁵ UNICEF, "The Situation of Children in Iraq," (February 2002).

Nel conflitto del 1991 la perdita totale di vite umane in Iraq fu probabilmente tra le 150.000 e le 250.000. Allora si trattò prevalentemente di militari, dato che la gran parte delle vittime civili, di cui non abbiamo una stima attendibile, morì nei mesi successivi a causa delle violenze e delle conseguenze a medio termine salute dei traumi, della malnutrizione e della distruzione dei sistemi igienico e sanitario.⁶ Oggi la popolazione civile è di gran lunga più vulnerabile, e un bombardamento d'intensità senza precedenti nell'area di Bagdad, se può probabilmente accorciare i tempi dell'impresa bellica, avrà indubbiamente conseguenze pesantissime in termini di vite umane. Senza dilungarci oltre sull'aspetto umanitario, possiamo concludere che l'Iraq sarà un paese con una popolazione stremata e gravemente traumatizzata, un alto numero di rifugiati e disabili, i sistemi pubblici paralizzati e le infrastrutture definitivamente compromesse.

La scarsa preparazione alla crisi

Paradossalmente, anche questa volta il livello di preparazione alla crisi è stato minimo: “per quanto le agenzie si siano impegnate in un silenzioso lavoro di pianificazione per diversi mesi, la capacità di risposta delle NU rimane ampiamente al di sotto del livello critico richiesto”⁷. Eppure, come abbiamo detto, il sistema umanitario internazionale è oggi di gran lunga meglio attrezzato a rispondere alle emergenze, specie se lungamente previste. Il problema nasce in parte dalla scelta di molti paesi donatori e delle Nazioni Unite di “non dare per scontata la guerra”, come per esorcizzarla politicamente. Per mesi, la preparazione dei *contingency plans* è stata condotta in segreto ma, a giudicare dalla lettura dei rapporti riservati⁸, con scarsissima efficacia: la vera condizione per la *preparedness* sta in un rapido dispiegamento di mezzi e uomini, il che osta con la necessità di segretezza.

Ma il problema forse più grave sta nella decisione del governo americano di affidare l'intera gestione dell'assistenza all'autorità militare, limitando o vietando la libertà d'intervento delle organizzazioni umanitarie neutrali. Verso la fine di gennaio il Dipartimento della Difesa ha creato un Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance (ORHA) che centralizzerà e sovrintenderà tutte le operazioni di assistenza e ricostruzione, e che ha preannunciato l'intenzione di bloccare l'accesso alle organizzazioni umanitarie “per tutto il tempo necessario”. L'ufficio sarà diretto dal Generale della riserva Jay Garner, *contractor* di sistemi missilistici per il Pentagono.

Sarà quindi l'autorità militare a decidere se, come, dove e quando gli operatori umanitari saranno autorizzati a brevi incursioni sul territorio iracheno per compiere operazioni di assistenza *trans-border*. In pratica, nessuno potrà circolare nel paese fino a nuovo ordine.

Secondo un gruppo di importanti ONG francesi, questa forma di controllo dell'aiuto da parte di una forza occupante viola le convenzioni di Ginevra e i loro protocolli aggiuntivi, che garantiscono l'accesso incondizionato alle vittime per le organizzazioni neutrali, nonché le risoluzioni 43/131 e 45/100 dell'Assemblea generale dell'ONU, sulle situazioni d'emergenza.⁹

Il dopoguerra

La prima preoccupazione per il dopoguerra sarà la sicurezza. Se è improbabile che la resistenza militare irachena si trascini a lungo, le lezioni di Haiti, del Kosovo e dell'Afghanistan sono state chiare: durante e dopo il conflitto, si moltiplicheranno le violenze civili. Vendette contro i membri

⁶ “The Human Costs of War in Iraq”, Center for Economic & Social Rights - New York, March 2003

⁷ *ibidem*

⁸ United Nations Executive Committee for Peace and Security, “Portrait of Iraq,” Strictly Confidential (January 7, 2003); United Nations Inter-Agencies Standing Committee, Meeting on Contingency Planning and Preparedness for Iraq “Versoix II” - Geneva, 12 and 13 January 2003 (Confidential); United Nations, “Portrait of the Current Socio-Economic Development Situation and Implications in Iraq Based on Specified Scenarios,” Confidential (January 20, 2003); United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Integrated Humanitarian Contingency Plan for Iraq and Neighboring Countries,” Confidential Draft (January 7, 2003).

⁹ Documento di Action contre la Faim, Enfants du Monde, Handicap International, Médecins du Monde, Première Urgence, Solidarités - Paris, 3 mars 2003

del partito Ba'ath, la Guardia Repubblicana, i clienti del regime, i militari, la polizia. Gli analisti restano incerti riguardo al rischio di uno scontro tra Sciiti e Sunniti ma certamente questi ultimi fanno parte di quelle "*market-dominant minorities*"¹⁰ che sono state oggetto di tentativi di genocidio dal Ruanda ai Balcani, all'Indonesia.

Purtroppo, allo stato dell'arte, "i programmi militari americani non sembrano includere pubblica sicurezza e protezione (dei civili, n.d.r.)"¹¹ e l'esperienza afgana dimostra che questo tipo di preoccupazione non insorge neppure a guerra conclusa. Dunque, un vero programma di controllo del territorio dovrà attendere la ricostituzione di una qualche forma di autorità locale.

Le NU insistono che "i bisogni umanitari della popolazione possono essere soddisfatti soltanto dalle autorità nazionali e locali" esistenti, in considerazione della "totale dipendenza della popolazione dal Governo dell'Iraq"¹², il che è coerente con le esperienze fin qui condotte in altri paesi. Al contrario, il programma del Governo americano prevede la costituzione immediata di un sistema alternativo, con compiti di distribuzione del cibo, gestione della sanità e avvio della riforma economica. "Il piano americano prevede una doppia amministrazione, militare e civile, che dovrebbe durare almeno un anno. Durante quell'anno verrebbe costruito un sistema alternativo. L'idea che questo possa essere fatto in un anno mi fa morire dal ridere"¹³.

Inevitabilmente, la nuova amministrazione dovrà essere costituita dagli uomini del precedente regime: funzionari, dirigenti, burocrati di vario ruolo, tecnici, poliziotti ed enti locali, sotto la supervisione di personale militare e civile americano¹⁴ integrato, sembra, da "100 *free Iraqis* (dissidenti irakeni esiliati) con contratti di 90 – 180 giorni"¹⁵. Una fonte della Difesa ha commentato: "Ci sembra una buona ricetta: avere gente che è nata e cresciuta in queste province ma poi è vissuta in una democrazia, così potranno spiegare le cose a chi è stato oppresso per trent'anni"¹⁶.

Sugli scogli di questa sofisticata metodologia rischia d'infrangersi l'esperienza costruita negli ultimi dieci anni. A partire dalla caduta del muro di Berlino, gli esperimenti si sono moltiplicati ed hanno dispiegato tutta la complessità dei processi di ricostruzione post-bellica ed edificazione della democrazia: casi recenti come l'Afghanistan; che si protraggono ormai da anni come in ex-Jugoslavia; o da oltre un decennio come in Mozambico, America Centrale e Cambogia. Questi processi si sono dimostrati lenti, ondivaghi, estremamente sensibili ai mutamenti di clima politico come alle cadute d'attenzione da parte della comunità internazionale, e soprattutto sempre troppo esili sul piano economico (e occorre dire che le politiche americane in questo campo sono state le più esitanti e discontinue. Solo tempi lunghi, politiche coerenti e partecipazione civile hanno prodotto dei risultati concreti. Cosa accaduta molto raramente.

Guardiamo per esempio alla Bosnia: in un rapporto del 2001, l'International Crisis Group denunciava che "Dopo più di cinque anni e cinque miliardi di dollari dall'accordo di Dayton, il paese sembra appena all'inizio di una transizione economica che avrebbe dovuto iniziare nel 1996. (...) Aumenta il numero dei disoccupati e dei poveri. L'evasione di tasse e dazi è pratica corrente, minando il potere e la legittimità dei governi le cui casse rimangono spesso vuote e debbono essere regolarmente riempite dai donatori (internazionali). Il debito pubblico crescente rappresenterà un balzello sul futuro della Bosnia. Contrabbandieri e trafficanti di merci e persone violano

¹⁰ Amy Chua, "World on Fire" – New York 2003

¹¹ "Roundtable on Humanitarian Action in Iraq" - Institute for the Study of International Migration (ISIM) - Georgetown University – Washington, February 3, 2003

¹² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Integrated Humanitarian Contingency Plan for Iraq and Neighboring Countries," Confidential Draft (January 7, 2003).

¹³ George Joffé in "Iraq: war, law and humanitarian protection" - Overseas Development Institute, 22 January 2003

¹⁴ Recentemente USAID ha firmato un contratto di 7,1 milioni di dollari per fornire staff civile per l'amministrazione post-bellica, con la consulting americana International Resources Group (IRG).

¹⁵ Middle East Economic Digest (MEED) – London, 12 March 2003

¹⁶ ibidem

sistematicamente le sue deboli frontiere e il mercato nero rimane predominante”¹⁷ Quanto alla situazione politica, in tutti i Balcani la presenza della comunità internazionale è ancora indispensabile per sostenere il processo di pace, pur portandovi dentro le proprie contraddizioni: assenza di una visione strategica condivisa, mancanza di coordinamento, incoerenza, discontinuità, interessi trasversali, carenza di progettualità e inefficacia nella gestione della riforma economica.

Se in Bosnia la comunità dei finanziatori ha finora speso circa sette miliardi di dollari nella ricostruzione, il conto per l'Iraq si presenta molto più salato. Le previsioni fatte dai vari istituti di ricerca variano enormemente, a seconda dei diversi scenari presi in considerazione: numero di vittime, estensione della distruzione fisica e, soprattutto, condizioni del sistema petrolifero alla fine del conflitto. Secondo un recente studio comparativo del Center for Strategic and Budgetary Assessment¹⁸, “i costi comprendono circa 6-10 miliardi di dollari per aiuti agli alleati nella regione, da uno a 10 miliardi per l'assistenza umanitaria, 5-12 miliardi per attività di amministrazione (*governance*), da 10 a 105 miliardi per riabilitazione e ricostruzione, e tra 62 e 361 miliardi per il servizio del debito e costi collegati”. D'altra parte – conclude lo studio – “questi costi saranno certamente sostenuti non solo dagli Stati Uniti ma anche da amici, alleati e istituzioni finanziarie internazionali”. Quest'ultima affermazione appare un po' troppo ottimistica, nel contesto politico ed economico attuale.

Attenendoci allo scenario meno negativo, possiamo ragionevolmente convenire che i costi civili per l'Iraq saranno di “circa 20 miliardi per essere rimesso ‘in condizioni di lavoro’, e circa 100 miliardi per un vero e proprio programma di ricostruzione/ rivitalizzazione”¹⁹. Una variabile importante è costituita dalla soluzione del problema del debito estero dell'Iraq: circa 200 miliardi di dollari, quattro volte il PIL, in gran parte dovuti al Kuwait per i danni di guerra. Inoltre, da qualche parte bisognerà pure mettere in conto i costi militari, di cui lo stesso CSBA fa una stima: tra 18 e 85 miliardi per la guerra vera e propria, tra 25 e 105 per un'occupazione quinquennale.

Sul fronte delle entrate, pur in presenza di fortissimi investimenti non c'è da farsi troppe illusioni sugli introiti del petrolio per finanziare la ricostruzione: se il lavoro di riabilitazione fosse rapidissimo, e se l'Iraq uscisse dall'OPEC pompando fino al 95% del suo potenziale, si arriverebbe ad un introito di 42 miliardi l'anno nel 2008; mentre le privatizzazioni non porteranno in cassa più di 19 miliardi in cinque anni²⁰.

Conclusioni

Sulla base delle esperienze dei pur prosperi anni '90, ci sembra difficile che la comunità internazionale possa sostenere uno sforzo di questa portata, che per di più si accumula agli impegni solenni per i programmi di ricostruzione in Bosnia, Kosovo, Serbia, Afghanistan, Timor e America Centrale (dopo l'uragano Mitch), ancora in pieno svolgimento e già pesantemente penalizzati dalla scarsità e dai ritardi nei finanziamenti.

Inoltre, l'ottimismo che accompagna i grandi programmi di ricostruzione rivela spesso una visione semplicistica delle dinamiche sociali e politiche che sono alla base della ricostruzione. “Gli iracheni sono stati totalmente isolati dal mondo esterno per 12 anni; lo sviluppo mentale, fisico ed educativo di un'intera generazione è stato negativamente segnato dallo straordinario trauma della guerra e delle sanzioni”²¹, e di un regime tirannico e sfruttatore. Le strutture produttive sono state nazionalizzate fin dal 1964 e l'economia è pervasa da nepotismo, clientelismo

¹⁷ ICG, “Bosnia's Precarious Economy: Still not Open for Business” - Sarajevo/Brussels, 7 August 2001

¹⁸ Steven M. Kosiak, “Potential Cost of a War with Iraq and Its Post-War Occupation”, CSBA – Washington, February 25, 2003

¹⁹ Iraq Foundation Economic Paper – Washington, February 10, 2003

²⁰ *ibidem*

²¹ United Nations Executive Committee for Peace and Security, “Portrait of Iraq,” Strictly Confidential (January 7, 2003)

e corruzione, oltre che dominata dal mercato nero. Non ultimo, il drenaggio di cervelli degli ultimi 12 anni ha privato l'Iraq della maggior parte delle sue migliori risorse umane. Così come è accaduto nei Balcani e nello stesso Iraq del nord in questi anni, la concentrazione di aiuti su di un tessuto socio-economico talmente esiguo, finirà per accrescere la dipendenza dall'assistenza internazionale, deprimendo l'agricoltura e le piccole imprese e dando impulso all'urbanizzazione. Ben poco migliorerà in termini di qualità della vita e capacità di autosufficienza. La società, l'amministrazione ed i servizi saranno gestiti ancora dagli uomini del vecchio Ba'ath, figli di un regime quarantennale e la ricostruzione si trascinerà lentamente. Guardando ai casi degli ultimi dieci anni, lo scenario più probabile prevede che alla sacralità degli impegni presi in sede di conferenza sulla ricostruzione seguirà una serie di ritardi nei finanziamenti, intoppi procedurali, ri-programmazione dei contributi e revisione dei programmi che ridurranno gli aiuti ad una frazione, non appena i media avranno celebrato il loro "Iraq: un anno dopo". Una sindrome ben nota che si chiama *donor's fatigue*. La comunità internazionale sarà distratta da altri avvenimenti (Palestina, guerra al terrorismo, Corea, ecc.), i pozzi di petrolio riprenderanno a pompare con lena senza che gli iracheni possano vederne i benefici, condannati a vivere per molti anni come un popolo di rifugiati sotto occupazione militare. E non è sicuro che il mondo possa permettersi un'altra Palestina.