

8. LA DIMENSIONE DELLA SICUREZZA: L'EVOLUZIONE DEL PEACE-KEEPING TRA SICUREZZA MILITARE E SICUREZZA ECONOMICA. IL CASE STUDY KOSOVO

Spunti per un dibattito sul rilancio delle economie nelle post conflict societies attraverso la cooperazione economica civile-militare

Di Paolo Quercia

1. Introduzione

Il contesto della politica estera italiana e delle missioni di peace-keeping è radicalmente mutato negli ultimi cinque anni come conseguenza del nuovo scenario internazionale sviluppatosi con la reazione americana agli attentati terroristici dell'undici settembre e con l'intervento militare in Afghanistan nel 2001¹. Nel periodo 2001 – 2006 le relazioni internazionali sono entrate in una nuova, più volatile, fase² in cui le probabilità di attuazione di interventi militari con finalità di peacekeeping aumentano progressivamente fino a diventare un elemento stabile della politica estera di un numero sempre più crescente di stati.

In questo contesto di fondo il nostro paese è impegnato in un ampio numero di missioni militari all'estero³ molte delle quali, anche se inizialmente autorizzate solo per brevi periodi, tendono a diventare – attraverso progressivi rinnovi parlamentari – delle presenze stabili di medio – lungo periodo⁴. Queste missioni negli ultimi anni hanno comportato un elevatissimo impegno in termini di uomini e mezzi in numerosi scenari mondiali contribuendo a delineare un nuovo utilizzo dello strumento militare radicalmente diverso rispetto al passato. Nel nostro paese il nuovo concetto di dispiegamento dell'esercito in missioni operative in territori con importanti problemi di sicurezza e stabilità interna per finalità di politica estera ha sostanzialmente raggiunto un consenso politico esteso, consenso che deriva dal supporto esistente anche a livello di opinione pubblica⁵. Queste evoluzioni nel quadro politico internazionale ed interno tendono progressivamente ad ampliare le funzioni della presenza dei contingenti militari all'estero facendone un fattore non strettamente legato alla condotta di operazioni militari o al mantenimento della pace in scenari post bellici; in particolare è oggi doveroso affrontare il tema dell'importanza – attuale e potenziale – delle missioni

¹ Spesso gli studiosi inquadrano il fenomeno in un generale mutamento dei rapporti di forza su scala mondiale post guerra fredda enfatizzando il declino dell'equilibrio bipolare basato su due dominanti superpotenze statali che presentano caratteristiche di omogeneità tra le forze coinvolte in termini di livello tecnologico dei materiali impiegati e di preparazione tecnica e tattica del personale (Vedi "conflitto asimmetrico" in Dizionario enciclopedico del lessico militare, Riccaro Busetto, Edizioni Zanichelli, Bologna 2004) e il mondo unipolare post 1989. Questo secondo contesto strategico internazionale è caratterizzato, tra l'altro, da un quadro di sicurezza in cui molte delle sfide alla sicurezza provengono dall'interno degli stati piuttosto che nei rapporti interstatuali. Si fa riferimento a questa situazione con largo utilizzo del termine asimmetria, soprattutto per intendere l'emergere ad un rango elevato delle minacce alla sicurezza portate dai fenomeni del terrorismo transnazionale.

² Vedi ad esempio *Persepectives* in "Strategic Survey 2001/2002", International Institute for Strategic Studies 2001/2002, p. 5 sg.

³ Attualmente l'Italia è impegnata in missioni militari all'estero in 17 paesi per un totale di 8012 uomini. Quattro sole missioni coinvolgono il 94% dei militari italiani: Libano - UNIFIL (2450 uomini), Kosovo – KFOR (2308), Afghanistan – ISAF (1938), Bosnia Erzegovina – EUFOR (898)

⁴ La missione militare italiana in Bosnia Erzegovina ha superato i dieci anni di vita, quelle in Kosovo e in Afghanistan i cinque anni di vita.

⁵ Oggi molte delle missioni italiane all'estero raccolgono un consenso dell'opinione pubblica molto più alto che in passato, oscillante a seconda dei periodi e delle missioni tra il 40 e il 50%. Vedi ad esempio "La missione italiana in Libano", sondaggio pubblicato il 1/9/2006 su <http://www.sondaggielettorali.it>.

militari all'estero negli ambiti non strettamente militari e in particolare accentuarne la già rilevante valenza sociale ed economica⁶. Questa evoluzione delle potenzialità dello strumento militare per svolgere funzioni non strettamente militari ha ricevuto un forte impulso dalla nascita, a partire dal 2002, del modello dei PRT, i Provincial Reconstruction Teams, che trovano la loro origine all'interno della missione Enduring Freedom in Afghanistan. I PRT nascono per svolgere una funzione prevalentemente politica, umanitaria ed economica, con una stretta correlazione con i poteri politici ed economici locali e con il preciso obiettivo di ridurre la disoccupazione e la povertà in aree geografiche prescelte e selezionate, nella speranza che ciò possa contribuire a ridurre il percorso verso il banditismo e il terrorismo.

Le necessità concrete e contingenti e il fabbisogno di creazione di stabilità socio economica nei paesi in cui operano i peacekeepers hanno portato a riflettere sull'utilità del modello dei PRT e sulla crescente potenzialità delle Forze Armate di essere - una volta dispiegate operativamente in un teatro post bellico - un attore globale strategico e non solamente una forza di sicurezza in senso stretto. Queste considerazioni, hanno progressivamente portato notevole impulso all'evoluzione, in ambito NATO, delle attività CIMIC (Civil Military Cooperation), ossia di tutte quelle attività di coordinamento e cooperazione tra il comandante NATO e gli attori civili⁷ presenti in un teatro operativo.

Lo sviluppo delle attività CIMIC è particolarmente importante per l'Italia, in quanto il nostro paese⁸ occupa una nicchia particolare tra i paesi attivi nelle operazioni di peacekeeping su scala mondiale e il nostro modello militare si presta - forse più di altri maggiormente incentrati sul warfare, a sviluppare robuste sinergie tra l'attore militare e altri attori locali civili al fine di sviluppare un percorso virtuoso in cui l'intervento militare getti le basi ed avvii la prima fase della ricostruzione istituzionale ed economica. In maniera tale che la sicurezza economica possa essere ricompresa all'interno di un concetto più generale di sicurezza garantito dalla presenza militare.

Il presente capitolo non affronta il dibattito sul ruolo e sull'importanza delle attività CIMIC nelle missioni di peace-keeping⁹, ma affronta il largamente inesplorato ambito dei possibili rapporti, nel contesto CIMIC, tra forze armate e operatori economici locali.

Se difatti vi è stato negli ultimi anni un certo dibattito sull'importanza dell'ampliamento delle attività CIMIC nelle missioni all'estero, praticamente inesistente è stato il dibattito sulla possibilità di sviluppare, all'interno del settore CIMIC, un ramo di interventi specialmente dedicati alla creazione delle condizioni per dare avvio a fenomeni di sviluppo economico locale. E ciò è particolarmente incomprensibile alla luce del nesso esistente tra sicurezza e sicurezza economica.

⁶ Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore *Economic Impact of Peacekeeping - Final Report*, March 2006. Lo studio discute dei dividendi della pace tentando di quantificare nel tempo l'impatto economico delle missioni di peacekeeping sulle economie locali. Lo studio conclude che l'effetto finale delle missioni di peacekeeping è superiore agli effetti distorsivi che esse possono procurare, contrariamente a quanto molto spesso si ritiene. Il rapporto invita inoltre a migliorare le pratiche del procurement per aumentare la partecipazione dei locali e le procedure di assunzione del personale. <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/general/index.htm>

⁷ In particolare le autorità locali, la popolazione civile, le agenzie governative che si occupano di cooperazione allo sviluppo, le agenzie non governative.

⁸ Un'analisi del dibattito in Italia sul valore delle missioni di peacekeeping è svolta nell'articolo di Riccardo Fabiani "Peacekeeping e interesse nazionale: ripensare i termini del nostro impegno" in politicaestera.org, settembre 2006, <http://www.politicaestera.org/online/?p=51>

⁹ Vedi ad esempio l'intervento dell'ex Ministro degli Esteri olandese Dr. Joris J. C. Voorhoeve al 15esimo International Workshop on Global Security, Vienna, organizzato dal Center for Strategic Decision Research dal 19 al 23 giugno 1998 dal titolo "Post-Conflict Peace Building and Disengagement". In tale intervento viene affrontato il problema della durata degli interventi militari che si estendono oltre l'impegno strettamente militare e si protraggono in una fase di "post conflict peace building". In tale contesto l'autore discute dell'opportunità di estendere le capacità CIMIC della NATO ed evidenzia la necessità di porre dei limiti precisi all'estensione delle attività CIMIC nelle missioni militari. Vedi <http://www.csdrr.org/98Book/voorhoeve.htm>

Prendendo spunto da una missione di studio effettuata in Kosovo e da un'analisi delle potenzialità del modello dei *Provincial Reconstruction Teams* sperimentati in Afghanistan, questo capitolo affronta il problema di come i militari italiani impegnati in operazioni militari all'estero siano a tutt'oggi un *asset* largamente sotto utilizzato dal punto di vista della creazione della sicurezza economica e auspica che, in applicazione di un concetto di sicurezza totale (che abbraccia cioè non solo gli aspetti dell'*hard security* ma che si interessa preventivamente anche dei settori civili da cui possono nascere minacce future alla sicurezza) i contingenti italiani all'estero prevedano anche delle speciali unità incaricate di sondare e svolgere un ruolo di interfaccia tra l'economia reale locale e l'industria italiana al fine di favorire l'inserimento di capitali d'investimento italiani e il commercio interno e internazionale, contribuendo così a far ripartire le economie locali distrutte dalla guerra e spesso distorte dagli aiuti internazionali, che normalmente seguono le fasi di ricostruzione.

In questo modo si contribuirebbe alla ripresa e al decollo di economie produttive autoctone, passo indispensabile per garantire la sicurezza economica e con essa l'innalzamento del tenore di vita, condizione necessaria per raggiungere anche la sicurezza interna ed internazionale, creando così i presupposti per il disimpegno militare.

Il modello che si propone, seppur desunto in funzione del caso paese Kosovo, vuole essere un modello teorico di vasta applicazione che potrebbe essere applicato in ogni contesto operativo in cui il mancato sviluppo economico e le distruzioni belliche minano alla base ogni tentativo di costruire stabilità e sicurezza, alimentando fenomeni criminali, di banditismo o terroristici.

L'estensione delle funzioni dei contingenti militari nell'ambito della ricostruzione economica non va letta come sostitutiva di altri interventi civili diretti alla ricostruzione e allo sviluppo. Si tratta invece di ampliare gli effetti della presenza militare già esistente anche alla sfera economica *senza stravolgere il senso militare e di sicurezza delle missioni* stesse e senza invadere le funzioni attribuite ad altre istituzioni ed organismi. Ciò che si propone, in altre parole, è cercare di far sì che le risorse investite nelle missioni di peacekeeping in numerosi contesti mondiali possano contribuire a supportare la crescita economica *nello stesso tempo* in cui offrono sicurezza e stabilità da un punto di vista militare e dell'ordine pubblico. Si tratta cioè di aumentare l'efficacia della spesa in peacekeeping facendo sì che al suo interno vengano identificate specifiche azioni volte alla creazione di nuove attività industriali e commerciali. Il successo di tali iniziative contribuirà a ridurre la durata nel tempo della missione abbattendo notevolmente i costi strutturali delle operazioni di peacekeeping.

E' chiaro che distogliere l'utilizzo di risorse umane ed economiche destinate al peacekeeping ad attività di *business promotion* e di *business incubator*¹⁰ è un'operazione possibile solo in quei teatri in cui il livello di sicurezza post conflitto migliora sensibilmente seguendo un trend di riduzione progressiva della conflittualità e lasciando ampio spazio affinché le strutture militari dialoghino e collaborino con le società civili¹¹.

2. I problemi dello sviluppo economico post bellico e il concetto di sicurezza economica

E' comunemente accettato il fatto che le missioni di peacekeeping che si prolunghino per alcuni anni hanno un importante impatto economico sulle società locali. Un interessante studio su questo tipo di relazioni è stato realizzato dal *Henry L. Stimson Center* e dal *Peace Dividend Trust* nel 2006

¹⁰ I *business incubator* sono delle strutture (reali e di servizi) in cui, in maniera protetta rispetto al *business climate* generale è maggiormente possibile attrarre investimenti stranieri e favorire la nascita di attività economiche di mercato in paesi ad economia non ancora di mercato.

¹¹ Per una analisi delle varie fasi del processo di diminuzione della conflittualità in seguito ad interventi di peacekeeping e di ricostruzione post bellica vedi Paul Collier e Anke Hoffler, *Aid, policy and growth in post conflict societies*, Oxford University Press, Agosto 2003

e tende a rivalutare considerevolmente il contributo alla crescita economica nei paesi ove sono dispiegati contingenti di peacekeeping¹².

Tuttavia tale studio tende a concentrarsi prevalentemente su quello che potremmo definire il *ruolo economico passivo* che le missioni di peacekeeping hanno in una società attraverso la propria semplice presenza, divenendo importanti centri di consumo di beni e di servizi, nonché di reclutamento di forza lavoro.

E' evidente però che tale ruolo ha un valore limitato nel tempo che tenderà a ridursi progressivamente e poi a scomparire in seguito alla chiusura della missione. E' invece necessario concentrarsi sul *ruolo economico attivo* che la presenza militare potrebbe avere in un determinato territorio qualora vengano messe in atto azioni miranti a far nascere attività economiche ed industriali indipendenti dalla propria presenza. Ciò potrebbe avvenire se tra gli obiettivi di una missione di peacekeeping venisse data adeguata importanza all'esercizio di un ruolo economico attivo, in cui la presenza militare – nel momento in cui assume ad interim alcune funzioni tipiche di un governo civile – dovrebbe fungere da incubatore di investimenti stranieri attraverso il sostegno alla creazione di partnership economiche, la creazione di joint ventures e la commercializzazione internazionale di prodotti locali. E' importante segnalare che tali attività produttive o commerciali non sarebbero legate ad un fenomeno di ricaduta economica della presenza internazionale né alla domanda indotta da attività di cooperazione allo sviluppo ma dovrebbero nascere in funzione di interessi economici tra imprenditori locali ed imprenditori internazionali che si incontrano grazie al ruolo di *scouting*, di informazione, protezione e sostegno offerto da unità ad hoc del contingente. La natura di interesse esclusivamente privatistico delle attività economiche che potrebbero nascere da queste operazioni rappresenta la peculiarità di questo approccio.

La natura d'interesse privatistico di tali legami economici favoriti e patrocinati dalla presenza militare offre una serie di vantaggi e svantaggi. Tra i vantaggi in particolare va menzionata la sostenibilità economica delle attività sviluppate che verosimilmente resteranno in essere anche in una fase post ricostruzione e in caso di mancanza di una cornice di assistenza o di sviluppo basate sulla spesa pubblica internazionale. Tra i principali svantaggi di tale approccio vi è la difficoltà ad attrarre operatori privati in contesti i cui costi economici e i rischi sovrastano spesso i possibili benefici. A differenza delle politiche di aiuto allo sviluppo e di ricostruzione, che da par loro possono essere a comando dispiegate in ogni teatro in cui ce ne sia bisogno, gli investimenti privati vengono – soprattutto quelli di piccole e medie aziende – effettuati in funzione del rischio paese e della percentuale di ritorno sugli investimenti; questo fa sì che i rischi e i bassi ritorni di contesti paese distrutti dalla guerra rischiano di tenere lontani investitori internazionali nonostante le forme di assistenza e incentivazione che possono essere loro offerte in loco dalle strutture militari.

Se gli investimenti diretti esteri (IDE) sono un guadagno per qualsiasi economia, al punto che tutti gli stati del mondo competono ormai su scala globale per l'attrazione degli IDE, il loro valore diventa ancora più elevato e addirittura strategico per contribuire alla sicurezza economica delle aree instabili del mondo. Difatti una delle possibili¹³ definizioni di sicurezza economica è quella che prevede la creazione di un efficiente, trasparente e sicuro sistema economico di mercato che consenta ad ampie fasce della popolazione di prevedere nel tempo un determinato e stabile flusso di guadagni nonché stabili prospettive occupazionali derivanti da un mercato del lavoro in grado di

¹² Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, op. cit. Lo studio discute dei dividendi della pace tentando di quantificare nel tempo l'impatto economico delle missioni di peacekeeping sulle economie locali. Lo studio conclude che l'effetto finale delle missioni di peacekeeping è superiore agli effetti distorsivi che esse possono procurare, contrariamente a quanto molto spesso si ritiene. Il rapporto invita inoltre a migliorare le pratiche del procurement per aumentare la partecipazione dei locali e le procedure di assunzione del personale.

¹³ Per il concetto di sicurezza economica si può vedere Fabio Fossati, *Sicurezza economica* in Rivista internazionale di scienze sociali, p. 677 – 690, 1994 e Nicolò Pollari, La sicurezza economica come obiettivo pubblico di tutela, Intervento del Gen. D.Prof. Nicolò Pollari, nell'ambito del Convegno "Il concetto di sicurezza economica in un moderno Sistema-Paese", tenutosi presso l'Università Commerciale "Luigi Bocconi". Milano, 1° luglio 1999.

offrire costanti miglioramenti delle condizioni lavorative e retributive.

Fondamentale nel concetto sicurezza economica è non solo l'accrescimento materiale della propria ricchezza in un determinato periodo bensì la componente della percezione futura del benessere, ossia la visione di una società di poter mantenere e aumentare il proprio tenore di vita nel medio lungo periodo attraverso la creazione e stabilizzazione del senso di fiducia nelle istituzioni e nel mercato.

La creazione di una vera sicurezza economica di un paese necessita dunque la creazione di un'economia produttiva nazionale reale, indipendente da quella parallela e volatile legata agli aiuti internazionali, e ai consumi di breve periodo stimolati dalla presenza di un contingente militare o di una missione civile internazionale in un teatro di ricostruzione post bellica.

Per meglio distinguere e semplificare potrebbe essere utile identificare quattro diverse possibili funzioni che la presenza internazionale (inclusa quella militare di peacekeeping) può avere in un determinato scenario d'intervento da un punto di vista economico. Distinguiamo tra una funzione di assorbimento, una di cooperazione, una di ricostruzione e una di creazione di nuova imprenditoria.

La funzione di assorbimento (o keynesiana) è legata alla capacità di consumo di beni e servizi e di creazione di posti di lavoro in funzione della spesa pubblica per l'amministrazione e la *governance* da parte della comunità internazionale; tale capacità è in un certo qual modo sostitutiva della domanda interna ma spesso anche un surrogato dei consumi della macchina statale e della pubblica amministrazione che in molti paesi ove è necessaria la presenza internazionale hanno un ruolo marginale e sottodimensionato rispetto ai sistemi statali dei paesi occidentali.

La funzione di cooperazione allo sviluppo è legata, limitatamente ai Paesi in Via di Sviluppo (PVS) al trasferimento di capitali, beni o servizi allo scopo del soddisfacimento dei bisogni primari, in particolare per garantire l'autosufficienza alimentare, la disponibilità di alloggi e abitazioni, la costruzione di infrastrutture strumentali alla vita sociale ed economica, al miglioramento della situazione sociale degli strati più bisognosi della popolazione.

La funzione di ricostruzione è quella legata alla rimozione dei danni materiali della guerra, in particolare alla ricostruzione delle opere infrastrutturali distrutte e alla bonifica di quelle zone minate che hanno un'importanza ai fini delle attività agricole o produttive.

La funzione di creazione di nuova imprenditoria è invece legata allo sviluppo di un settore privato imprenditoriale che svolga – in un sistema di regole di mercato e di trasparenza – attività industriali, manifatturiere o agricole con l'obiettivo della commercializzazione ed esportazione dei prodotti al fine di produrre nuova ricchezza.

E' chiaro che tutte queste quattro funzioni sono necessarie ai fini della sicurezza economica in scenari post-bellici in quanto in assenza di ciascuno di essi non si possono creare le basi per un duraturo sviluppo economico.

Di queste quattro funzioni le prime tre sono già comprese nella visione tradizionale degli interventi di ricostruzione e sviluppo effettuati dalla comunità internazionale. La quarta funzione, quella dello start up di un settore imprenditoriale locale è solo in parte coperta dalle attività della cooperazione allo sviluppo che si prefiggono lo sviluppo economico (microcredito e aiuti alle PMI), attività di assistenza che dovrebbero essere potenziate e soprattutto integrate con forme di collaborazioni internazionali di mercato (*business to business*). Ma affinché anche il settore privato di mercato possa dare un contributo alla creazione di uno sviluppo economico duraturo nel tempo (sicurezza economica) nei paesi colpiti da fenomeni bellici, è necessario tanto procedere a rimuovere gli ostacoli e le barriere alle attività economiche che impediscono il flusso di capitali stranieri, quanto fornire una serie di attività di supporto, informazione, promozione e assistenza. Ciò è necessario per risolvere i problemi della promozione di investimenti economici esteri in contesti ove non

funzionano le regole di mercato (problemi acuiti dalla piccola e medie dimensione delle aziende italiane).

E' auspicabile che in futuro sia dedicata maggiore attenzione a questo trascurato problema della sicurezza economica internazionale: come garantire la creazione di condizioni "artificiali" di mercato in un contesto non di mercato¹⁴ al fine di consentire il flusso di capitali ed imprenditori in paesi colpiti dalla guerra. Un primo contributo potrebbe essere, come si sostiene in questo capitolo, lo sviluppo di specifiche attività di cooperazione economica internazionale all'interno delle attività CIMIC svolte dai contingenti militari impegnati all'estero.

3. L'esperimento dei PRT: un primo modello operativo ?

I PRT nascono da un ulteriore sviluppo delle CHLC, le *Coalition Humanitarian Liaison Cells* che furono stabiliti all'inizio del 2002 in Afghanistan nel contingente militare americano. Le CHLC erano piccoli avamposti composti da una dozzina di militari incaricati di funzioni civili quali la ricognizioni dei principali fabbisogni umanitari, l'attuazione di piccoli progetti di ricostruzione su base locale e l'interfaccia con la missione delle Nazioni Unite e la collaborazione con le ONG operanti sul terreno. Queste cellule vennero presto ulteriormente perfezionate con l'aggiunta di rappresentanti civili dei ministeri e delle agenzie del governo USA e di una componente di autodifesa. Il primo PRT fu costruito alle fine del 2002 a Gardez, a cui numerosi altri seguirono. La componente civile dei PRT americani in Afghanistan prevede spesso la presenza di funzionari della cooperazione americana (USAID) e del dipartimento dell'Agricoltura (USDA).

La nascita del modello dei PRT non è stata senza critiche da parte di alcune ONG che hanno spesso accusato le strutture militari operanti in ambito CIMIC di violare il principio di neutralità delle attività di cooperazione e ricostruzione rischiando di provocare la diffidenza delle popolazioni locali nei confronti delle attività di cooperazione.

Nondimeno il modello dei PRT sembra risultare una *best practice* nelle missioni internazionali di peacekeeping, soprattutto per colmare quel gap esistente tra le funzioni svolte dai contingenti militari, l'attività di cooperazione internazionale allo sviluppo e la debolezza delle istituzioni locali. In funzione del successo riscontrato da tale modello in Afghanistan il sistema dei PRT è stato esportato anche in un teatro più conflittuale come l'Iraq; a maggior ragione unità simili ai PRT potrebbero essere impiegati in contesti maggiormente stabilizzati in virtù del fatto che essi non sono chiamati a svolgere delle funzioni di peacekeeping ma piuttosto operazioni di sviluppo territoriale e di estensione della *governance* statale nei settori dell'agricoltura, delle dogane e dello sviluppo economico.

4. Il case study Kosovo

Il Kosovo rappresenta un importante *case study* per questo lavoro in quanto basandosi sull'esperienza di peacekeeping sviluppata si possono trovare una serie di elementi per verificare la validità di un progetto pilota per inserire, all'interno della missione di peacekeeping, specifiche azioni di valorizzazione della presenza imprenditoriale italiana in Kosovo, oggi pressoché totalmente assente. Una tale collaborazione dovrebbe andare ad inserirsi naturalmente nel solco già tracciato della CIMIC, approfondendone gli aspetti economici e preparando il terreno per un modello esportabile di vera e propria collaborazione imprese/forze armate negli scenari di ricostruzione post bellici ove sono presenti soldati italiani. Si tratterebbe naturalmente non di

¹⁴ Il contesto non di mercato nei paesi affetti da guerre e impegnati nel processo di ricostruzione è spesso aggravato dalla presenza di attori criminali o paramilitari che, dopo la pacificazione, si inseriscono nei principali circuiti economici sfruttando il loro ruolo avuto negli eventi bellici. Ciò rende la presenza militare in teatro un elemento prezioso anche per garantire la tutela della legalità economica.

stravolgere le attuali finalità e gli obiettivi della CIMIC, che si basa soprattutto sugli aiuti umanitari, sulla ricostruzione, sulla *raccolta d'informazioni utili alle attività del contingente* e sulla creazione di un'immagine positiva tra la popolazione civile delle forze armate italiane; piuttosto si tratterebbe di sviluppare un nuovo asse, oggi esistente solo teoricamente, incluso nella CIMIC ma esclusivamente "business oriented". Tale settore operativo potrebbe essere definito "CIMIEC", una Civil – Military – Economic Cooperation: scopo di tale attività sarebbe quello di utilizzare la presenza militare italiana, il *know how* paese e la cornice di sicurezza fornita dalle forze armate per inserire nel tessuto economico kosovaro nuclei di imprenditori italiani intenzionati a realizzare investimenti di medio lungo periodo con effetti positivi per lo sviluppo locale e l'integrazione del paese nell'economia regionale.

Rispetto agli altri scenari in cui è attiva una presenza militare italiana il Kosovo si presta maggiormente allo sviluppo di un'attività CIMIEC per una serie di fattori. In particolare in Kosovo è ravvisabile:

- Una presenza militare storicizzata: la presenza di un contingente italiano numericamente significativo, attivo in teatro da circa 7 anni e che gode di un ottimo rapporto con la popolazione civile e le nascenti istituzioni kosovare. La presenza militare italiana verosimilmente resterà operativa per un numero ancora significativo di anni dopo la definizione dello status e dopo il passaggio di alcune competenze dell'amministrazione civile dalle Nazioni Unite all'Unione Europea.
- La necessita' di uno sviluppo economico sostenibile: il Kosovo di oggi presenta gravi problemi di sostenibilità economica e vi è il serio rischio che, con l'eventuale creazione di un futuro stato indipendente e la riduzione della presenza internazionale la situazione possa ulteriormente aggravarsi. L'economia del Kosovo presenta una pressoché totale assenza di attività produttive a fronte invece di un tenore di vita piuttosto sostenuto. In altre parole, il valore dei beni e servizi consumati oggi in Kosovo è significativamente superiore alla ricchezza prodotta dal paese; tale differenza è oggi colmata prevalentemente dalle risorse portate al paese dalla presenza della comunità internazionale, dalla spesa pubblica sorretta dagli aiuti internazionali, dalle rimesse degli emigrati nonché dalle economie grigia e nera. In assenza dello sviluppo di un'economia reale interna, basata prevalentemente sull'agricoltura, sullo sfruttamento delle materie prime e su un minimo sviluppo industriale, sussistono forti dubbi sulla capacità di viabilità economica di un Kosovo indipendente con il rischio di formazione di un paese a bassa *governance* e ad alto tasso di economia criminale, con grave danno per i paesi limitrofi quali l'Italia.

La capacità di garantire per il Kosovo uno sviluppo economico sostenibile resta un'operazione estremamente difficile senza il contributo di investimenti diretti esteri¹⁵.

- Il livello di rischio paese. La situazione dell'ordine pubblico in Kosovo è normalmente tranquilla, anche se esistono tuttora ampi potenziali di malcontento e una capacità di mobilitazione violenta delle masse che continua a contendere alle istituzioni la titolarità della capacità dell'uso della forza. Ad ogni modo il Kosovo è definitivamente uscito dalla fase del conflitto bellico e anche da quella di stabilizzazione post bellica ed ora sta attraversando la terza fase post conflitto, quella dedicata allo sviluppo delle infrastrutture, alla ricostruzione. Sussistono tuttavia ancora alcuni rischi legati alla definizione dello status, che dovrebbero essere sciolti tra marzo ed aprile 2007. Una delle principali fonti di preoccupazione è relativa al ruolo che potrà giocare il crimine organizzato nell'economia dopo la definitiva decisione sullo status.

¹⁵ Questa realtà è chiaramente evidenziata dal promemoria per lo sviluppo economico presentato dall'Assemblea del Kosovo nel mese di giugno 2006. Intervista dell'autore a But Dedaj, economic advisor del Presidente del Parlamento del Kosovo.

- Un contesto regionale favorevole alla delocalizzazione. I Balcani sono oramai diventati, da quasi quindici anni, una delle principali aree di insediamento produttivo delle imprese manifatturiere italiane che hanno necessità di internazionalizzare parte della propria produzione in un “estero vicino”. In tutta la regione¹⁶ attorno al Kosovo sono decine di migliaia le aziende italiane che hanno installato siti produttivi. In particolare, relativamente vicini sono quelli installati in Albania (diverse centinaia) e in Romania (diverse migliaia, con una ricaduta occupazionale stimata in circa 1.000.000 di persone), in Bulgaria e – più recentemente – in Serbia. Il Kosovo è sino ad ora rimasto escluso da tale processo in primo luogo a causa della scarsa attrattività imprenditoriale e per il permanere di una situazione ancora non chiara da un punto di vista della sovranità internazionale. Le imprese italiane che hanno investito nella regione hanno spesso dimostrato un alto livello di mobilità intra-regionale a causa del relativamente basso valore dei singoli investimenti e dei collegamenti geografici e politici tuttora esistenti nell’area nonostante il frazionamento politico. E’ in futuro verosimile che imprese italiane presenti in Albania o in Serbia potrebbero valutare la possibilità di ampliare le proprie attività al vicino Kosovo una volta risolte le questioni relative allo status e una volta rimossi gli ostacoli che rendono ancora instabile il *business climate*.
- Prossimità geografica con l’Italia. La vicinanza geografica del Kosovo con l’Italia, raggiungibile via terra attraversando i confini del Montenegro e dell’Albania, rappresenta al tempo stesso un’opportunità e un rischio. Come mostrato da numerosi studi sull’internazionalizzazione¹⁷, la delocalizzazione di imprese italiane all’estero è grandemente influenzata dal fattore geografico, a causa dell’alta incidenza dei costi di trasporto e della necessità di un controllo spesso diretto da parte del management aziendale sulle filiali produttive estere. Da questo punto di vista il Kosovo, se venissero realizzati alcuni importanti interventi infrastrutturali, soprattutto nel settore dei trasporti con dei collegamenti con il corridoio VIII° e X°, potrebbe costituire, assieme al vicino Montenegro e alla vicina Albania, un’area destinata ad una potenziale delocalizzazione produttiva, specialmente per le vicine aziende del mezzogiorno italiano, molte delle quali hanno già investito in Albania, specialmente dalla Puglia (si veda il capitolo sulla dimensione economica).

Al tempo stesso, la prossimità geografica costituisce un rischio in caso di mancata sostenibilità economica del futuro Kosovo: se dovesse venir meno la capacità delle nuove istituzioni kosovare di mantenere sostenibile l’attuale livello di consumo, c’è il concreto rischio che con la riduzione della presenza internazionale – che oggi garantisce sia la cornice generale di sicurezza che il funzionamento di buona parte dell’economia – si verifichi una degenerazione di ampi settori dell’economia kosovara verso attività illecite ed illegali, incluse le più pericolose attività criminali. Se tale eventualità dovesse aver luogo sembrerebbe verosimile immaginare che queste attività trovino sbocco verso l’Italia, sia in quanto il nostro paese rappresenta, tra i vicini del Kosovo, quello con un più alto tenore di vita, sia in funzione di possibili collegamenti per lo svolgimento di attività illecite attraverso le reti criminali presenti nell’Albania del Nord e attraverso i collegamenti con la criminalità del Montenegro.

- Mantenimento della presenza militare internazionale nel medio periodo. Nonostante la progressiva riduzione del rischio di conflitto interstatale ed interetnico in Kosovo e tra

¹⁶ Secondo stime dell’Istituto del Commercio Estero la presenza imprenditoriale italiana nella regione ammonta a diverse migliaia di imprese. In Romania le stime parlano di un numero oscillante tra le 4.000 e le 10.000 aziende, circa 700 in Albania, 635 in Bulgaria, circa 250 in Serbia. Più rarefatta è invece la presenza in Croazia, in Bosnia Erzegovina e in Macedonia. Si veda il capitolo su dimensione economica.

¹⁷ Vedi *Manuale per l’internazionalizzazione delle imprese italiane nell’Europa Sud Orientale e balcanica*, Ministero del Commercio Internazionale, Roma 2003.

Kosovo e Serbia, la presenza militare internazionale della NATO è destinata a rimanere presente in teatro ancora per un rilevante numero di anni, seppure con un ridotto impegno numerico. Immaginando anche la predisposizione di un percorso condizionato verso l'indipendenza, è verosimile che il contingente militare della NATO resti in Kosovo ancora per un periodo tra i 5 e i 10 anni, come ad esempio lascia intuire anche l'esperienza della Bosnia Erzegovina, ove – ad oltre dieci anni dagli accordi di Dayton – è ancora presente un contingente militare (ora sotto guida UE) di 6500 uomini.

5. La situazione economica in Kosovo

Dall'anno 2000, con la creazione dell'amministrazione civile delle Nazioni Unite, sono nuovamente disponibili, dopo un gap di oltre un decennio, i fondamentali dati statistici che consentono di analizzare lo stato di *governance* e di sviluppo socio economico del Kosovo. Sebbene esistano ampi dubbi sull'accuratezza dei dati e sulla loro validità¹⁸ il Budget del PISG (Provisional Institution of Self Government), i rapporti commissionati da UNMIK (United Nation Mission in Kosovo), dall'Unione Europea e dalle istituzioni finanziarie internazionali consentono di tracciare un primo identikit della situazione e del livello di sostenibilità economica del Kosovo.

L'attuale situazione economica del Kosovo dopo 6 anni d'amministrazione internazionale presenta livelli di criticità ancora molto elevati e non lascia prevedere delle rosee prospettive per il futuro. Quando il processo di definizione dello status futuro sarà completato, qualunque sarà lo status che verrà deciso per il Kosovo, una delle poche certezze che è possibile avere oggi è che esso sarà difficilmente sostenibile da un punto di vista economico.

L'economia del Kosovo, difatti ha tradizionalmente sofferto d'arretratezza e di mancato sviluppo, situazione gravemente peggiorata nel corso degli anni novanta a causa delle proteste contro il governo di Belgrado, della politica di apartheid, della repressione di polizia e infine della guerra civile. Il nuovo corso dell'economia kosovara che è stato avviato nel 1999 si basa su un'economia *fortemente dipendente* dai finanziamenti per il processo di ricostruzione, dall'arrivo di una numerosa e massiccia comunità internazionale, dalle rimesse degli emigrati, dalle tasse sui beni importati in Kosovo, dagli aiuti alla ricostruzione edilizia e infrastrutturale.

L'estrema dipendenza dei consumi della popolazione kosovara da questi fattori esogeni e volatili ha fatto sì che negli ultimi 5 anni in Kosovo non si sia instaurato nessun processo economico endogeno virtuoso ed a causa del trend decrescente degli aiuti internazionali il paese è entrato in una fase di recessione.

La crescita economica è tornata negativa negli anni 2002 e 2003¹⁹ a causa della diminuzione degli aiuti internazionali che nel 2002 ammontavano al 36% del PIL, nel 2003 sono passati al 28% e nel 2004 si sono assestati al 23%. Nel 2004 il contributo dell'assistenza internazionale alla crescita del prodotto interno lordo è diminuito del 4,4%, nel 2005 di 1,5% e nel 2006 del 3,7%. Le stime prevedono una forte riduzione per il 2007 superiore al 7% ed un'ulteriore diminuzione di circa 2 punti percentuali per il 2008.

I principali punti deboli dell'economia kosovara sono i seguenti.

Enorme livello di disoccupazione. Le stime della percentuale di popolazione disoccupata è superiore al 50% della popolazione attiva, su una popolazione totale di circa un milione e ottocento mila persone; questo vuol dire che ogni persona impiegata deve mantenere circa 6 persone del suo gruppo familiare che non lavorano. Questa situazione si aggrava costantemente in quanto ogni anno

¹⁸ Vedi ad esempio l'introduzione a "Towards a Kosovo Development Plan: the state of the Kosovo economy and possible ways forward" ESPIG Policy Paper No. 1, agosto 2004

¹⁹ Nel 2004 la crescita dell'economia kosovara è stata riportata in attivo grazie ad una politica di espansione della spesa pubblica, resa possibile dall'aumento del deficit di bilancio.

in Kosovo c'è un elevato numero di giovani (circa 36.000) che preme per entrare nel mercato del lavoro, doppio rispetto al numero di nuovi posti di lavoro creati nell'economia. Questo porta il numero di disoccupati in cerca di lavoro ufficialmente registrati a crescere del 7-10% ogni anno, mentre con il passare del tempo si riducono sempre più le possibilità di dare sfogo con l'emigrazione a tale pressione. L'emigrazione è stata difatti un'importante valvola di sfogo per la situazione economica e sociale Kosovara per tutti gli anni novanta, ma il trend si è decisamente arrestato negli ultimi anni. Oltre ad una politica di maggiore controllo dei flussi migratori messa in atto dalla maggioranza dei paesi dell'Unione europea si assiste contemporaneamente ad un aumento dei rimpatri forzati di quei kosovari immigrati clandestinamente o che hanno avuto problemi con la giustizia. Questo fenomeno è in crescita negli ultimi anni ed è verosimile che esso aumenterà ulteriormente nel caso in cui al Kosovo sarà concessa la piena sovranità e sarà così uno stato eleggibile per firmare accordi internazionali di riammissione dei clandestini. Questa tendenza di contrazione del livello di emigrazione graverà in futuro ulteriormente sul livello della disoccupazione in Kosovo, ma anche sulla riduzione del volume delle rimesse degli emigrati; attualmente si stima che siano circa 500.000 i cittadini kosovari che vivono all'estero (circa il 30% della popolazione stimata), la maggioranza dei quali in Germania ed in Svizzera²⁰.

Deficit della Bilancia commerciale.

Un preoccupante punto debole dell'economia Kosovara è l'altissimo deficit della bilancia commerciale, ovverosia la sproporzione tra il valore dei beni importati e quello dei beni esportati, con un conseguente deflusso di denaro dal Kosovo verso il resto del mondo (prevalentemente paesi dell'Unione europea). Nel periodo 2001 – 2005 il livello delle importazioni in Kosovo è praticamente quasi raddoppiato passando da 684.5 milioni di euro a 1.180 milioni di euro. Nello stesso periodo il deficit è passato da – 673.9 milioni di euro a – 1.131 milioni di euro con un livello di copertura di appena il 4,1%. Questo vuol dire che i guadagni dalle esportazioni consentono di coprire neanche il 5% del valore dei beni importati con un conseguente impoverimento dell'economia del paese e un trasferimento di ricchezza verso l'estero. Questo livello di copertura si abbassa ulteriormente se si considera che una percentuale delle esportazioni statisticamente registrate è imputabile agli acquisti di beni e servizi da parte del personale internazionale ed è pertanto destinata a ridursi nel tempo, accrescendo maggiormente il deficit della bilancia commerciale. Nel 2004 il valore dei beni importati dall'estero era pari al 53% del PIL mentre il valore dei beni esportati all'estero era pari al 6% del PIL.

Sproporzionata dipendenza da aiuti internazionali decrescenti.

Nel 2004 il valore dell'assistenza internazionale²¹ era pari al 23,9% del PIL, nel 2005 è sceso al 20,9%; le stime del Fondo Monetario internazionale prevedono che nel 2009 tale valore dovrebbe scendere all'8% del PIL²².

Il solo budget dell'UNMIK valeva il 17,4% del PIL nel 2002, il 13,9% nel 2003, l'11,9% nel 2004. Esso è passato da un valore di 413 milioni di euro (meuro) del 2000 a 368 meuro del 2003; l'assistenza internazionale delle NGO si è anch'essa drasticamente ridotta da 635 meuro del 2000 a 270 meuro del 2003; KFOR ha visto ugualmente delle riduzioni sostanziali diminuendo il valore della propria presenza da circa 5.000 meuro (2000) a 2.000 (2003). La contrazione di gran parte della spesa pubblica finanziata dall'estero è stata in parte contenuta e sostituita dall'aumento esponenziale della spesa sostenuta con il bilancio del governo del Kosovo che – mano a mano che cresceva il numero dei poteri delegati – vedeva crescere il proprio bilancio dai 43 milioni di euro del 2000 a 413 meuro del 2003. La maggior parte di questa spesa è finanziata attraverso l'IVA sulle importazioni di beni, che se si dovessero ridurre a causa di una mancanza contrazione del potere

²⁰ Altri paesi che hanno una consistente comunità di albanesi kosovari emigrati sono l'Austria, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti d'America.

²¹ Eccettuati i trasferimenti di capitale diretti

²² Vedi Aide Memore of IMF staff mission to Kosovo, 22-31 maggio 2006

d'acquisto interno, dovuta magari ad una diminuzione della presenza internazionale, la renderebbe presto insostenibile. Una buona parte del valore restante è finanziato da aiuti diretti internazionali al bilancio pubblico.

Boom di consumi a cui non corrisponde lo sviluppo di attività produttive.

La crescita dell'economia Kosovara dopo il 1999 è avvenuta prevalentemente nei settori legati al consumo di beni e servizi e in particolare in quello del commercio al dettaglio e all'ingrosso, nel settore della pubblica amministrazione e nel settore delle costruzioni. Uno dei settori di grande sviluppo negli anni immediatamente seguenti alla guerra è stato quello delle costruzioni con 444 milioni di euro spesi nel biennio 1999/2000 con il 21% del materiale di costruzione acquistato localmente; negli anni successivi l'importanza di questo settore si è drasticamente ridotto scendendo a meno del 10% dei valori immediatamente seguenti al conflitto.

Il settore privato in Kosovo non è decollato e la maggioranza delle aziende attive dopo il 1999 è costituito da piccole imprese scarsamente capitalizzate che si occupano di commercio o di costruzioni. Le attività manifatturiere sono pressoché assenti, se si fa eccezione per qualche piccola azienda che produce mobili e poche altre che lavorano nel settore della trasformazione dei prodotti agricoli. La zona industriale di Pristina, la più grande del paese, può ospitare 66 capannoni industriali ma di questi solo 16 sono utilizzati per la produzione e nessuno superava il numero di 3 impiegati²³.

Reddito familiare troppo dipendente dalle rimesse estere.

Uno dei problemi dell'economia kosovara è l'alto livello di dipendenza dagli aiuti dall'esterno, non solo di tipo governativo ma anche di tipo privato. Le rimesse da parte di membri della diaspora kosovara hanno sempre costituito una voce importante dell'economia domestica: nel 2002 il Ministero delle Finanze stimava che le rimesse ammontavano alla metà del totale dei redditi delle famiglie. Naturalmente queste rimesse entrano direttamente nel circuito dei consumi e solo in minima parte sono utilizzate per l'avvio di investimenti o di attività commerciali.

Molti dei fattori sopra menzionati hanno reso possibile che il Kosovo, senza aumentare la produttività della forza lavoro, il livello della propria produzione industriale e senza uscire dall'arretratezza del proprio settore agricolo, sia riuscito a garantire alla propria popolazione un flusso di beni di consumo provenienti dall'estero, abituando la propria popolazione a determinati livelli di disponibilità di beni che difficilmente potranno essere garantiti anche in futuro.

Questo modello di "sviluppo" *fortemente dipendente o extravertito* non potrà durare a lungo e i primi segnali di crisi si sono già avuti nell'economia del Kosovo a partire dal 2003 e soprattutto nel 2004 con l'arresto della crescita del PIL e i primi segnali di recessione. Il principale problema è dovuto alla volatilità e precarietà di molte voci dell'economia kosovara legate a contingenti circostanze internazionali che, una volta venute meno e in assenza dello sviluppo di un settore privato capace di tenere in piedi l'economia, potranno condurre il Kosovo ad una profonda crisi economica e sociale seguente alla raggiunta indipendenza.

Il rischio per la sicurezza economica futura del Kosovo è legato allo stabilizzarsi della crisi dovuta alla riduzione della presenza internazionale e della quota internazionale di sostegno al budget statale non bilanciata dallo sviluppo di un'economia produttiva locale. Nel medio periodo tali riduzioni porteranno sia ad una diretta contrazione dei consumi, sia ad una riduzione della quota di assorbimento pubblico della spesa, con ulteriori effetti di depressione dell'economia. Ciò avrà come conseguenza una riduzione delle importazioni di beni dall'estero, con grave danno al bilancio statale che in gran parte è finanziato proprio dai dazi sull'importazione di merci in Kosovo.

²³ Towards a Kosovo development plan, p.7 op. cit.

6. Quadro della presenza militare italiana in Kosovo

L'Italia è attualmente presente in Kosovo con 2.305 militari inquadrati nella missione della KFOR. Il Generale di Divisione italiano Roberto Bernardini ricopre attualmente l'incarico di Vice Comandante di KFOR²⁴. Il contingente italiano, della Brigata "Aosta", ha la leadership della Multinational Task Force West (MNTF-W) il cui Comandante è il Generale di Brigata italiano Vincenzo Santo²⁵. La MNTF-W ha la sede del Comando presso "Villaggio Italia", base italiana a Belo Polje nei dintorni di Pec, dove è di stanza anche una "unità di manovra" ed un Gruppo di Supporto Avanzato (GSA) italiani ed una Task Force Genio multinazionale.

La missione del contingente italiano attivo in KFOR è legata ai compiti attribuiti dalla Risoluzione 1244 e in particolare prevede il controllo del territorio, l'attività di ordine pubblico, la protezione dei luoghi di culto e delle enclaves ove vivono minoranze etniche, l'attività di scorta e di protezione per garantire la libertà di movimento, il sequestro di armi e munizioni, l'individuazione di posti di blocco illegali, lo sminamento ecc.

In aggiunta a questi compiti di sicurezza il contingente italiano svolge attività di supporto alle attività dell'UNHCR nonché assistenza diretta alle popolazioni. In particolare i soldati italiani svolgono importanti attività nel settore della cooperazione civile – militare. Il contingente italiano è impegnato nella cooperazione CIMIC attraverso la Cellula S5 della Task Force "Aquila", stanziata presso "Villaggio Italia" che opera avvalendosi anche della collaborazione della Task Force "Astro" che garantisce l'impiego di personale qualificato e mezzi per interventi infrastrutturali e delle principali Organizzazioni Umanitarie, basate nella città di Pec. Tra le attività poste in essere in ambito CIMIC si registrano numerose operazioni nel campo della gestione degli aiuti umanitari, soprattutto in concomitanza con i rigidi inverni, nel campo della educazione e della formazione (in particolare attraverso la predisposizione di corsi di lingua italiana), attività medico-sanitarie e attività di ricostruzione (tratti di strade e lavori di scavo, e di canalizzazione). Tuttavia il budget a disposizione del contingente per interventi CIMIC è piuttosto limitato e nel primo semestre del 2005 esso ammontava ad appena 45.000 euro. E' chiaro che tali minime disponibilità economiche consentono solo la realizzazione di piccole opere senza nessuna ricaduta in termini di indotto sulla popolazione locale. In questo contesto una collaborazione pubblico – privato in questo campo è quanto mai indispensabile anche per garantire il reperimento di opportune risorse.

7. Verso una nuova frontiera della cooperazione civile militare e l'espansione del modello CIMIC

La Civil-Military Cooperation (CIMIC) è un'attività che si sviluppa attraverso forme di coordinamento e cooperazione con la popolazione e le autorità locali, così come con le organizzazioni internazionali, governative e non governative e tutte le agenzie internazionali operanti in un teatro. Il compito affidato alle attività CIMIC è quello di fungere da interfaccia tra le truppe e la popolazione civile, sia con l'obiettivo di minimizzare il coinvolgimento della popolazione civile nelle operazioni militari, sia con quello di fornire un supporto umanitario in termini di aiuti e di assistenza alla popolazione. La cooperazione civile militare svolta dalle unità CIMIC è dunque un'attività sostanzialmente di supporto alla missione e alle attività del comandante NATO che attraverso tale interfaccia può dialogare con gli attori civili locali e le ONG presenti nel teatro operativo.

Sino ad oggi, una delle caratteristiche delle attività CIMIC è stata quella di concentrarsi prevalentemente nel campo dell'assistenza umanitaria e dei lavori infrastrutturali senza addentrarsi profondamente nel settore economico e nel campo della collaborazione imprenditoriale

²⁴ Incontro effettuato a Pristina presso Film City, novembre 2006

²⁵ Incontro effettuato presso la base italiana di Villaggio Italia a Belo Polje, novembre 2006

internazionale. Tali attività spesso hanno comportato la realizzazione d'interventi che potenzialmente possono avere una ricaduta nel settore economico (interventi infrastrutturali, dono di mezzi di produzione o di sementi per l'agricoltura ecc.) ma che lasciano spesso alle scelte individuali e alle capacità imprenditoriali dei soggetti locali la responsabilità di utilizzare tali interventi per l'avvio di reali attività d'impresa.

Lo sviluppo di un settore della CIMIC esplicitamente rivolto alla cooperazione economica internazionale avrebbe come obiettivo quello di porre in collegamento diretto, attraverso il contingente militare italiano, selezionati investitori italiani interessati ad impegnarsi economicamente in Kosovo. Ciò dovrebbe avvenire in maniera simile a quanto già avviene per il resto delle attività CIMIC in cui il nucleo militare funge da interfaccia tra le agenzie che si occupano di cooperazione e la popolazione civile. In maniera speculare, il nucleo CIMIEC dovrebbe mettere in relazione il mondo imprenditoriale italiano, rappresentato attraverso le associazioni di categoria e industriali e la *business community* locale, ossia quella parte della società civile impegnata professionalmente in attività d'impresa.

Ciò dovrebbe avvenire innanzitutto attraverso lo svolgimento d'attività di *business scouting* e di monitoraggio delle attività economiche presenti in una determinata area di responsabilità italiana, soprattutto in quelle realtà territoriali ove già è alto il livello di collaborazione sul piano umanitario e della ricostruzione.

Oltre a svolgere una basilare azione di censimento delle attività economiche ed industriali in corso, il nucleo dedicato alle attività CIMIEC dovrebbe impiegare parte delle proprie risorse per lo studio delle potenzialità inesprese offerte da un determinato territorio attraverso l'analisi dell'orografia del terreno e delle risorse naturali, lo studio del sistema della logistica e della distribuzione dei beni sul territorio. Inoltre il nucleo CIMIEC dovrebbe curare anche le pubbliche relazioni con i principali gruppi economici del paese e con le associazioni di imprenditori e con le istituzioni economiche del paese (in stretto supporto della rappresentanza diplomatica italiana). Ove mancassero fenomeni d'associazione di imprenditori in camere di commercio, sarebbe indispensabile che tra le attività della CIMIEC vi fossero anche specifici progetti volti alla creazione di camere di commercio e associazioni di imprenditori (in partnership con camere di commercio e associazioni imprenditoriali italiane), passaggi fondamentali affinché si possa avere un quadro sufficiente della struttura economica del paese, ma anche per garantire un minimo di trasparenza nelle relazioni economiche e commerciali.

Una volta completato ed effettuato gran parte del lavoro di *scouting* delle opportunità economiche del territorio, il monitoraggio degli attori chiave del sistema produttivo e distributivo, ed aver curato le relazioni con le istituzioni e le principali imprese, l'unità CIMIEC dovrebbe avere al suo interno un'unità di valutazione dei progetti di cooperazione economica attraverso un vaglio dei costi e benefici e di valutazione del rischio (sia paese che di ogni specifica operazione). Effettuato questo lavoro di base – la cui utilità pratica trascende la sola dimensione economica in quanto capace di fornire utili informazioni al contingente sui rapporti di forza e di potere all'interno di un territorio – è necessario lavorare con il sistema industriale italiano per trovare un numero sufficiente di imprenditori potenzialmente interessati ad investire in un'area a maggiore rischio quali sono quelle ove sono presenti le forze armate.

Una volta verificata l'esistenza di un *cluster* d'imprenditori interessati a sondare le opportunità di investimenti in una determinata regione, la attività del CIMIEC dovrebbero anche comprendere l'effettuazione di missioni di accompagnamento di imprenditori italiani selezionati, inquadrati per specifici progetti – possibilmente già discussi con le autorità locali e che hanno riscontrato il gradimento degli imprenditori locali.

Il ruolo degli imprenditori privati non dovrebbe essere solo quello di fruitori di servizi da parte del CIMIEC ma anche quello di finanziatori delle attività CIMIEC, in particolare degli studi di fattibilità che precedono eventuali investimenti economici. E' chiaro che tali attività possono essere

realizzate solo da strutture associative d'impresa che garantiscono un livello di rappresentanza istituzionale, quali possono essere le Camere di Commercio o le associazioni industriali regionali.

E' importante sottolineare che in pressoché tutti i teatri in cui operano i militari italiani spesso sono assenti, a causa della ridottissima presenza imprenditoriale italiana, le istituzioni e le agenzie proposte per il sostegno all'internazionalizzazione quali uffici dell'Istituto per il Commercio Estero, Camere di commercio miste, uffici commerciali dell'Ambasciate, Sportelli unici per l'internazionalizzazione ecc.

In tale contesto l'avvio di un settore CIMIEC garantito attraverso la presenza del contingente militare italiano va a colmare tale vuoto di sostegno istituzionale, almeno sino a quando le preposte istituzioni di sostegno delle imprese italiane all'estero non saranno presenti. Inoltre i vantaggi offerti dal supporto per l'imprenditoria da parte del nucleo CIMIEC potrebbero essere potenzialmente di grande valore aggiunto in quanto sarebbe possibile trasferire agli operatori economici l'enorme patrimonio conoscitivo, informativo e relazionale creato nel corso degli anni dal contingente militare. Inoltre, sarebbe possibile usufruire del supporto logistico e soprattutto di sicurezza che viene garantito dalla presenza militare.

Qualora da queste operazioni di *business scouting* dovessero scaturire attività d'investimento, il nucleo CIMIEC potrebbe anche garantire un'importante funzione di monitoraggio e affiancamento volta anche a prevenire possibili attività di concorrenza sleale e forme illecite di distorsione del libero mercato. Questa funzione potrebbe essere svolta anche facendo ricorso all'utilizzo di personale della Guardia di Finanza.

Ma quali sarebbero i vantaggi per il sistema Italia per lo sviluppo di una *Civil Military Economic Cooperation* ?

Innanzitutto una prima considerazione va fatta per ricordare che gli scenari post conflitto difficilmente rappresentano un ambiente ideale per gli investimenti e normalmente gli investitori italiani – salvo casi eccezionali – restano lontano da tali teatri. E' quindi chiaro che senza un forte sostegno istituzionale italiano – che nei teatri di peacekeeping è prevalentemente rappresentato dal contingente militare – difficilmente investimenti "sani" si dirigerebbero verso aree come il Kosovo, il Libano o l'Afghanistan. E' chiaro quindi che attività di tipo CIMIEC sono necessarie per ridurre i rischi e i costi degli investimenti italiani in scenari di difficili condizioni socio economiche ed anche di sicurezza.

In secondo luogo, le attività CIMIEC consentirebbero di valorizzare l'enorme patrimonio umano, conoscitivo e professionale che le forze armate dispiegano in un teatro per lunghi periodi e che poi, con la fine della missione e il ritorno in patria dei soldati, rischia di perdersi o di divenire inutilizzabile. La presenza capillare di migliaia di soldati che effettuano lavori di ricostruzione, pattugliamenti, interagiscono con le istituzioni locali, ottengono il consenso e la stima della popolazione civile fornisce un bacino informativo preziosissimo per le attività di *business scouting*, ossia della verifica di potenziali capacità di investimenti economici ancora inespresse o abbandonate a causa degli eventi bellici e che non possono ripartire in assenza di capitali esteri. *E' chiaro però che senza un'adeguata formazione del personale militare e civile impegnato nel nucleo CIMIEC resta molto difficile trasferire tale conoscenza paese dal livello militare al livello imprenditoriale.* Lo sviluppo delle unità CIMIEC all'interno della CIMIC e dello stesso contingente italiano garantisce una capacità impareggiabile di supporto logistico, informativo, legale, di pubbliche relazioni e di sicurezza agli operatori – civili e militari – di tali unità. Nessuna *task force* per lo sviluppo d'attività imprenditoriali che agisse esternamente ed indipendentemente dal contingente militare italiano potrebbe disporre di *assets* di un così elevato valore, i cui costi sono in gran parte già imputati nell'economia generale della missione, che potrebbe possedere invece una unità CIMIEC inserita all'interno del contingente italiano.

L'inserimento dell'unità CIMIEC nell'organigramma e nella linea di comando del Comandante del

contingente consente un doppio reciproco vantaggio. Agli operatori CIMIEC di svolgere il loro lavoro sfruttando il peso negoziale e diplomatico di un non trascurabile macro attore sociale qual è un contingente militare in teatro. In secondo luogo, anche il comandante del contingente trarrà beneficio dal poter disporre di un importante e incisivo *asset* economico, costituito dal potenziale valore degli investimenti italiani, da utilizzare anche per dialogare e negoziare con i maggiorenti locali e i rappresentanti dei “poteri forti”.

Oltre a questi vantaggi, non va dimenticato il fatto che un inquadramento necessario ed indispensabile in un teatro post bellico quale quello CIMIEC produrrebbe anche una maggior trasparenza nei rapporti tra imprenditori privati italiani e lo Stato, che si troverebbero a collaborare per la realizzazione di investimenti produttivi all'estero, con un conseguente maggior controllo di tali attività anche ai fini fiscali.

Le attività CIMIC-CIMIEC, combinate con l'effetto della sicurezza garantita dalla presenza militare e degli ampi investimenti dedicati dalla comunità internazionale alle aree in ricostruzione possono contribuire a ridurre le barriere all'ingresso per gli imprenditori italiani in un'area quale ad esempio è quella del Kosovo da cui le imprese italiane si tengono lontane nonostante l'ampia presenza in pressoché tutti i paesi limitrofi.

Uno specifico vantaggio derivante dalla CIMIEC sarebbe – specularmente alla CIMIC – un ritorno informativo a disposizione del Comandante della missione, ritorno che potrebbe risultare ancora più prezioso, andando a fornire utili elementi di intelligence economica che possono contribuire, non solo alla comprensione dei rapporti di forza all'interno di un paese, ma anche ad intercettare attività di riciclaggio e di economia illegale. Questo circuito informativo consentirebbe di prevenire l'intreccio tra attività economiche ed attività illegali che spesso è tipico delle economie dei paesi i cui tessuti economico-sociali sono stati compromessi dalla guerra.

Qualora le attività della CIMIEC risultassero di successo, esse consentirebbero di iniettare in un paese una percentuale di capitali puliti e di avviare attività produttive autosostenibili. Ad esempio, in un piccolo paese come il Kosovo che conta meno di due milioni di abitanti, si riuscirebbe in tempi ragionevolmente brevi a saturare i bisogni di consumo della popolazione con salari e guadagni provenienti da circuiti di economia sana, relegando a fenomeni marginali le attività grigie e criminali. Sarebbe un esempio virtuoso di come l'economia sana possa marginalizzare quella illegale e non viceversa come spesso è accaduto nelle economie in transizione. E' chiaro che questo compito, pur rientrando in un concetto di sicurezza a 360°, non rientra tra le funzioni primarie delle Forze Armate; tuttavia nessun'altra istituzione nazionale sarebbe in grado di svolgerlo con la stessa possibilità di successo. Si tratterebbe in poche parole, di utilizzare la presenza della forza militare anche per garantire la legalità e lo sviluppo economico.

Le imprese italiane che – assistite dalle attività operative della CIMIEC – dovessero dar vita ad attività produttive in un teatro di ricostruzione produrrebbero poi un gettito fiscale nelle casse del governo locale, contribuendo ad aumentare – se il sistema governativo sarà trasparente ed efficace – la capacità di spesa pubblica e di soddisfacimento dei bisogni della popolazione, creando le risorse per migliorare la sicurezza economica e sociale. Qualora le attività CIMIEC dovessero operare in teatri in cui le istituzioni statali sono estremamente deboli, corrotte o inefficaci si potrebbero sviluppare modelli per cui la tassazione delle imprese italiane che hanno investito in un paese attraverso il meccanismo CIMIEC venga assegnata al bilancio statale ma in un fondo vincolato che sarà utilizzato per finanziare attività di ricostruzione o umanitarie CIMIC.

Non è da sottovalutare, infine, il fatto che le attività di sostegno e supporto degli investimenti privati da parte dello Stato italiano attraverso le attività CIMIEC delle Forze Armate e del Ministero della Difesa potrebbe essere valutato positivamente come una condizione di garanzia per la riduzione del livello di rischio paese e potrebbe contribuire alla concessioni di finanziamenti della SIMEST per attività d'investimento oppure a consentire la stipula di una polizza di assicurazione da parte della SACE contro i rischi commerciali all'estero.

La possibilità di stabilire una *partnership* efficace nel campo della cooperazione civile – militare in campo economico sono divenute di maggiore attualità negli ultimi anni e in particolare con la creazione del CIMIC Group South.

All'Italia, difatti, è stato recentemente riconosciuto il ruolo di nazione leader in ambito NATO per le attività CIMIC per l'area Sud dell'Alleanza. Ciò ha portato alla creazione del CIMIC Group South a Motta di Livenza²⁶, operativo dal 2003 e che avrà relazioni con i principali Comandi della NATO. Tale riconoscimento all'Italia è in buona parte dovuto al lavoro di stabilizzazione, ricostruzione ed assistenza umanitaria svolto dal nostro paese nei Balcani e in particolare in Bosnia Erzegovina e in Albania.

La nascente dottrina CIMIC prevede già la creazione di CIMIC centers: un modello operativo desunto dall'esperienza dei PRT che svolgeranno il ruolo d'interfaccia con il mondo civile locale. Un tratto caratteristico del CIMIC Group sarà la possibilità di impiegare civili in possesso di specifiche professionalità in tutta un'ampia gamma di funzioni relative agli affari pubblici (*governance*) di un territorio. In particolare all'interno dei settori di impiego delle attività CIMIC sono state individuate 5 aree funzionali d'applicazione relative all'Amministrazione Civile, alle Infrastrutture, all'Economia e Commercio, all'Assistenza Umanitaria e agli Affari Culturali.

Di particolare rilevanza risulta essere la macro area del settore economico, all'interno della quale saranno previsti 4 specifici settori d'impiego nel campo della "sviluppo economico", "scambi commerciali", "cibo e agricoltura" e "industria". Per ciascuno di tali settori d'intervento il CIMIC Group creerà una serie di specialisti funzionali che potrebbero costituire quelle figure professionali oggi mancanti nelle Forze Armate da dedicare alle attività di CIMIEC in quei paesi ove la presenza militare italiana si può sposare con lo sviluppo di attività d'internazionalizzazione delle imprese italiane.

8. Conclusioni

Nel nuovo scenario internazionale il ricorso a missioni di peacekeeping rappresenta un'eventualità sempre più necessaria e probabile. Da diversi anni il nostro paese sta sviluppando in questo senso una spiccata attitudine a svolgere difficili e complesse operazioni di salvaguardia della pace, ricostruzione, assistenza post bellica di paesi che escono da guerre civili o i cui sistemi statali sono stati profondamente danneggiati dagli eventi bellici. Affinché tali interventi abbiano delle alte possibilità di successo è necessario investire attivamente nella costruzione della sicurezza economica, abbracciando un concetto di sicurezza che va a 360° e che coinvolge tutti i settori della società e tutti gli attori. La sicurezza economica di un territorio può essere garantita solo se vi è la stabilità e la sicurezza generale e questo è il primo ruolo delle missioni militari all'estero. Tuttavia la sicurezza in senso strettamente militare non è sufficiente a garantire nel tempo la pacificazione di una società e ad impedire nuovamente il risorgere delle crisi e dei conflitti. E' chiaro quindi che la sicurezza come assenza di minacce alla stabilità e la sicurezza economica delle popolazioni sono due concetti strettamente interconnessi, che richiedono una pari interconnessione degli attori attraverso la definizione di meccanismi ad hoc, tarati a seconda delle condizioni e delle fasi di intervento.

Per garantirle entrambe è necessario, nei paesi in cui si impiegano missioni militari, sviluppare un'efficace *governance* del territorio che abbracci tutti gli aspetti della ricostruzione, incluso lo sviluppo economico. Al fine di raggiungere questi obiettivi lo strumento militare è chiamato a

²⁶ Il Cimic Group South è stato costituito nel 2002 a Motta di Livenza. Esso rappresenta il contributo e l'impegno italiano in applicazione alla nuova strategia della NATO che, a partire dal 1997, ha individuato la necessità di dotare le forze di una capacità di cooperazione civile – militare al fine di interfacciarsi con gli attori civili del teatro operativo in modo da creare un ambiente favorevole all'assolvimento della missione da parte delle truppe. Vedi www.cimicgroupsouth.org.

svolgere un ruolo molto importante in collaborazione con le organizzazioni internazionali, le agenzie specializzate e le ONG. Questa esigenza ha portato allo sviluppo delle attività di cooperazione civile-militare (CIMIC) volte a far sì che le risorse impiegate attraverso la presenza militare possano produrre effetti positivi anche nei settori dello sviluppo civile. Per il futuro è necessario rafforzare ulteriormente le attività CIMIC e soprattutto sviluppare al suo interno delle capacità di cooperazione nel campo della cooperazione civile-economico-militare (CIMIEC), soprattutto per l'assistenza agli investimenti esteri e la legalità economica.

Attività di CIMIEC sono necessarie in molti paesi in via di sviluppo in cui si svolgono operazioni di peacekeeping ma soprattutto in paesi come il Kosovo in cui le attività di peacekeeping in senso stretto si avviano verso la conclusione senza che siano state rimosse molte delle condizioni che inibiscono lo sviluppo economico e che rischiano di minare in futuro i successi conseguiti sul piano politico e della macro stabilità. Nel caso del Kosovo, nei prossimi cinque anni l'impiego della presenza militare italiana potrebbe svolgere un'importante funzione di incubatore d'impresa per le aziende italiane fornendo loro l'assistenza, il know how paese, il supporto logistico, il sostegno politico, strategico e alcuni servizi di sicurezza. In questo modo si contribuirebbe ad estendere la presenza italiana imprenditoriale nell'area dell'Europa Sud Orientale ma soprattutto si contribuirebbe alla creazione di posti di lavoro e di sviluppo in un territorio vicino ai confini del nostro paese che nel prossimo futuro corre il rischio effettivo di non essere in grado di garantire la sicurezza economica ai propri cittadini, con possibili gravi conseguenze per la sicurezza e la stabilità di tutta l'area balcanica.