

L'ITALIA NEL SISTEMA GLOBALE

INTERESSI NAZIONALI E PRIORITÀ EUROPEE

Renato Brunetta
Luciano Caglioti
Lucio Caracciolo
Corrado Clini
Oswaldo Cucuzza
Marta Dassù
Nadio Delai
Adriano De Maio
Gianni De Michelis
Paolo Garonna
Gian Maria Gros-Pietro
Carlo Jean

Enrico Letta
Michele Nones
Fabrizio Onida
Antonio Paolucci
Carlo Pelanda
Angelo Maria Petroni
Mario Sarcinelli
Paolo Savona
Roberto Toscano
Franco Venturini
Guido Venturoni
Francesco Vitali



Aspen | Institute Italia



CSGE

Sicurezza esterna: dimensioni non militari

ROBERTO TOSCANO

Il discorso sulla *soft security* (e sullo strumento per perseguirla, il *soft power*) si è sviluppato soprattutto in relazione alla potenza americana, e comunque con riferimento a Stati in grado di agire sulla scena internazionale, per la tutela dei propri interessi, con un'ampia gamma di capacità. In questo senso appare evidente che la stessa applicazione all'Italia della categoria della *soft security* presuppone una categorizzazione, una classifica. Certo, non si può sostenere che soltanto le grandi potenze, o addirittura le potenze imperiali, possano tutelare i propri interessi operando sul terreno della *soft security*, ma è altrettanto evidente che al di sotto di un certo peso economico, di una certa consistenza sul piano culturale, non si possa nemmeno configurare la possibilità per un piccolo paese di operare in questa dimensione.

In altri termini, dare per scontato che la politica estera italiana possa e debba includere la sicurezza «morbida» comporta l'implicito riconoscimento dell'Italia come potenza per lo meno media: nessuno parla del *soft power* del Lussemburgo o di Malta. Ma perché «per lo meno»? Il fatto è che una troppo rigida classificazione dell'Italia nella categoria di media potenza non tiene conto di elementi oggettivi che permettono invece di classificarla, sotto vari aspetti, nella «categoria superiore». Pensiamo all'appartenenza al G8, al fatto di essere fra i paesi maggiori dell'Unione europea. Pensiamo anche alla politica dell'Italia sul tema della riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite – una politica che non si spiega senza la premessa di una consapevolezza di un rango internazionale non secondario e certo non «medio».

Ma forse, nell'approfondire il discorso sul rango internazionale dell'Italia, dovremmo anche pensare alla stessa dimensione del *soft power*. Paradossalmente, si potrebbe sostenere non che l'Italia opera nel terreno del *soft power* in quanto è oggettivamente «potenza medio-grande», ma che essa sarà in grado di dimostrare il proprio peso, il proprio «posto in classifica», nella misura in cui si rivelerà capace di affermare il proprio *soft power*. In altri termini, il *soft power* si rivela terreno fondamentale non solo per la tutela degli interessi nazionali, ma anche come banco di prova di un'aspirazione a vedere riconosciuto un proprio rango non secondario: un ran-

go che non si presume, non si pretende, ma si deve dimostrare. Vale quindi la pena di dedicargli un'attenzione non secondaria

La più chiara ed inequivocabile percezione della centralità del *soft power* per la sicurezza dell'Italia si può senza dubbio ricavare dalla traumatica esperienza del collasso della Jugoslavia, dei conflitti che tale collasso ha generato, e dal successivo processo di ricostruzione. Si può addirittura sostenere che è negli anni Novanta, con il divampare delle guerre balcaniche, che l'Italia ha scoperto contemporaneamente geopolitica e *soft power*. Certo, gli strumenti della «potenza morbida» italiana erano già dispiegati nella regione, in termini soprattutto di presenza economica. Eppure essi non erano concepiti sotto il profilo della sicurezza, nella misura in cui la regione era vista unicamente come terreno di opportunità positive, oggetto di interessi di natura strettamente economica. È quasi sorprendente ripensare oggi quanta poca «politica» e quanta poca «sicurezza» ci fosse nel nostro rapporto con i nostri vicini dell'altra sponda dell'Adriatico.

Il duro risveglio degli anni Novanta ha prodotto due fenomeni contemporanei: da un lato abbiamo scoperto che da quell'area che avevamo a lungo considerato come area di opportunità positive potevano provenire invece vere e proprie minacce di destabilizzazione. Che gli effetti dei conflitti in zone a noi prossime potevano comprendere fenomeni che andavano dai flussi incontrollati di persone ai traffici illegali più svariati. Che, al di là degli stessi conflitti, era l'indebolimento della «governabilità» di quelle zone a costituire un pericolo per la nostra sicurezza. Ma dall'altro abbiamo compreso che proprio per questo una garanzia di stabilità di quelle aree geopoliticamente vitali per la sicurezza dell'Italia poteva essere ottenuta unicamente facendoci carico di quel nodo di debolezze politiche, economiche e sociali che erano alla radice della destabilizzazione balcanica. Da quel momento, è risultato con grande chiarezza che la presenza dell'Italia in quelle aree ricopriva ormai una duplice valenza: la ricerca di benefici commerciali, ma anche il soddisfacimento di fondamentali esigenze di sicurezza.

Va osservato, incidentalmente, come questa «scoperta» non faccia in realtà che confermare rispetto ad un'area concreta la natura integrata della politica estera, l'impossibilità di concepire tanto la «politica pura», o la «sicurezza pura», quanto il «puro commercio». Leggere la politica italiana nei confronti dell'area balcanica in chiave di *soft power* risulta, in questo senso, agevole e di valore emblematico.

Prendiamo in primo luogo quell'«approccio regionale» che è proprio dell'Europa, ma al quale l'Italia ha dato, più e prima degli altri partners, una fondamentale spinta. In un certo senso, si può dire che optare con decisione e con leadership per questo approccio sia stato, per l'Italia, il più inequivocabile segnale della volontà di privilegiare, nella ricerca della propria sicurezza,

gli strumenti del *soft power*. Nel momento in cui infatti la nascita degli Stati post-jugoslavi moltiplicava i soggetti internazionali, si veniva a creare un «campo di forze» su cui l'Italia avrebbe potuto giocare un gioco molto tradizionale di *balance of power*. Forte del proprio peso, l'Italia avrebbe cioè potuto giocare la carta delle alleanze privilegiate con l'uno o l'altro dei nuovi paesi – un classico gioco di potenza, fatto di «amici» da favorire e «avversari» da isolare e piegare. Invece la scelta fu radicalmente diversa. Pur nella piena accettazione, senza inutili nostalgie né riserve mentali, dell'irreparabile fine della Jugoslavia, un paese che pure aveva per tanti decenni corrisposto alle nostre esigenze di sicurezza, l'Italia ha puntato non solo sulla ricostruzione dell'intera area, ma anche su una spinta all'instaurazione fra i paesi della ex Jugoslavia di rapporti di collaborazione, a frontiere aperte, a scambi intensi e tesi a forme di complementarietà e integrazione. Certo, lo ha fatto in armonia con i propri valori, con una propria profonda «ideologia dell'integrazione» che si fonda sull'esperienza della costruzione dell'Europa come modalità per perseguire la pace attraverso collaborazione ed un crescente benessere condiviso e soprattutto costruito insieme. Ma lo ha fatto anche in un'ottica di *soft power*. All'Italia, infatti, non può interessare scegliere interlocutori privilegiati, e tanto meno sostenerne le posizioni in eventuali controversie con i propri vicini. Non solo perché sarebbe questo un modo per fomentare, e non per scongiurare, le contrapposizioni e potenzialmente i conflitti, ma anche perché la «potenza morbida» della cultura, dell'economia, del commercio, ha bisogno, per esercitarsi con efficacia e significativi ritorni, di spazi economici non frammentati, di mercati non ristretti, di frontiere aperte e non chiuse.

A questo punto, tuttavia, è necessario introdurre un *caveat* che sottende l'intero discorso sul *soft power*, e su cui sarà poi indispensabile soffermarci più in dettaglio. Si tratta dell'impossibilità di contrapporre la potenza *soft* e quella *hard*, e quindi anche la sicurezza «dura» da quella «morbida». Nel Balcani abbiamo irrimediabilmente perso l'innocenza, nel senso che non possiamo più, come abbiamo fatto fino alle soglie degli anni Novanta, ignorare i pericoli di conflitto, trascurare gli equilibri di forza, non includere nella nostra equazione politica i fattori militari.

Se consideriamo il Patto di stabilità – uno strumento prioritario per la prospettiva di ricostruzione – vediamo con molta chiarezza come in esso i due tipi di sicurezza siano intrinsecamente collegati. Se due delle tre *working tables* (democratizzazione e diritti umani; ricostruzione economica, sviluppo e cooperazione) rientrano nella dimensione della *soft security*, il terzo si riferisce alla sicurezza nella sua accezione più «classica» e più «dura». Ma vi è di più: nella realtà del periodo del dopo-conflitto, dalla Bosnia al Kosovo, è risultato evidente come la garanzia di una sicurezza *hard*, capace di mettere fine alle atrocità interetniche, fosse addirittura condizione preliminare per la possibilità di mettere in atto misure tese a costruire un tessuto di «sicurezza morbida».

Va aggiunto che il Patto di stabilità ha come presupposto essenziale quello che costituisce lo strumento principe di «proiezione di sicurezza» da parte dell'Unione europea: la prospettiva di un avvicinamento graduale e, a più lungo termine, di adesione, da parte dei paesi della regione. L'intera area dell'Europa centro-orientale non avrebbe certo gestito i suoi problemi (dalla controversia sulla diga di Gabčíkovo alle questioni attinenti le minoranze) in modo compatibile con la stabilità e la sicurezza del continente se non avesse funzionato il *soft power* dell'Unione. Va inoltre sottolineato, e anche su questo la sua concezione corrisponde totalmente con le più radicate e consolidate linee strategiche della politica estera italiana, che il Patto, pur avviato senza la Repubblica federale jugoslava, aveva come obiettivo quello della sua inclusione, e non della sua esclusione: un'inclusione che, come noto, ha avuto luogo nell'ottobre del 2000. Si può dire quindi che il Patto di stabilità costituisca la più concreta attuazione di quell'«approccio regionale» alle problematiche balcaniche che l'Italia ha concepito e sostenuto prima e più decisamente di qualsiasi altro partner europeo.

È quindi naturale che a questa corrispondenza politico-strategica si accompagni uno sforzo di primo piano, che si traduce nel fatto che l'Italia sia il primo donatore bilaterale per la realizzazione di quei progetti *quick start* (Conferenza dei donatori del marzo 2000) che costituiscono uno degli aspetti più originali del Patto, e il secondo donatore bilaterale (dopo gli Stati Uniti) alla Conferenza del giugno 2001. Un ruolo di punta che è stato riconosciuto dalla nomina alla presidenza del Tavolo sulla ricostruzione, lo sviluppo e la cooperazione economica a un italiano, Fabrizio Saccomanni.

Molto significative, in termini di *soft security*, sono le priorità individuate nel Tavolo di lavoro su democratizzazione e diritti umani: dialogo interetnico; rifugiati; media; educazione; gioventù; democrazia locale. Ma è nel Terzo tavolo, quello relativo alla sicurezza, che emergono con molta chiarezza i legami fra *soft* e *hard security*, attraverso la trattazione di una serie di temi che comprende non solo non proliferazione, disarmo e controllo degli armamenti, ma si estende anche a questioni che sono anche al centro dei rapporti bilaterali dell'Italia con i paesi della regione, come il traffico di esseri umani e la criminalità organizzata.

Ma è sull'intero scacchiere balcanico – e in tutto il complesso delle relazioni bilaterali con i paesi della regione – che la politica estera italiana ha dimostrato una forte consapevolezza dell'importanza degli strumenti della *soft security* nel perseguimento dei propri interessi nazionali, che sono in primo luogo interessi di stabilità. Il termine che spesso ricorre nelle analisi degli esperti di relazioni internazionali è quello di *nation building*. Va detto subito, tuttavia, che da parte italiana si preferisce – per evitare connotazioni che potrebbero sembrare paternalistiche, soprattutto in presenza delle ben note «ipersensibilità nazionali» presenti nell'area – usare

termini come *institution building* e *capacity building*. L'area su cui si punta per questo tipo di iniziative e programmi è quella che si situa al punto di congiunzione fra aspetti economici e aspetti politico-istituzionali: superando un orizzonte puramente economico-produttivista, ci si pone, nell'accompagnare un processo di consolidamento e crescita di aree devastate dai conflitti e dalla disgregazione di precedenti assetti politici, nell'ottica delle infrastrutture intese sia nella loro dimensione materiale che in quella amministrativa e di gestione. In altri termini, si cerca di operare sia sull'hardware che sul software di quello che vogliamo sia una società sia moderna che democratica.

L'Italia si è da poco (con la legge 84/01) dotata di uno strumento finanziario che disciplina le forme della partecipazione italiana al processo di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei paesi dell'area del Sud-Est europeo con modalità che possano risultare coordinate con gli interventi internazionali. I settori individuati sono le infrastrutture, l'energia, i trasporti, le telecomunicazioni, la cultura, l'ambiente, e l'entità dei fondi disponibili è di oltre 100 milioni di euro per il biennio 2001-2002. Paesi destinatari dell'intervento sono Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Serbia-Montenegro e Romania.

Se passiamo in rassegna il quadro delle iniziative rispetto ai singoli paesi dell'area che possiamo far rientrare in un concetto ampio di *soft security*, ne risulta uno sforzo diversificato e consistente.

Albania. Si tratta evidentemente del paese in cui più chiaro è il nesso fra impegno di assistenza economica e «accompagnamento» di un processo di *institution building* da un lato e obiettivi di sicurezza italiani. L'impegno è stato ed è consistente: per le attività di cooperazione allo sviluppo, ad esempio, dal 1991 ad oggi l'Italia ha impegnato circa 545 milioni di euro, orientate principalmente verso lo sviluppo delle piccole e medie imprese albanesi. Si tratta di una scelta, va osservato, che non riflette unicamente il ben noto orientamento del «modello italiano», ma anche l'intento di aiutare la crescita di un tessuto economico capace di diffondere in modo capillare sull'intero territorio (e non solo in grandi poli industriali) attività che creano occupazione e sviluppo partecipativo. Prioritaria è stata anche, nell'intervento italiano per l'Albania, l'attenzione rivolta al settore elettrico e a quello agricolo. Ancora più qualificante, e più direttamente riconducibile a un disegno integrato di sviluppo, è il rilievo dato allo sviluppo delle risorse umane e al rafforzamento istituzionale. Non vi è certo bisogno di insistere sull'importanza, per la nostra sicurezza, di riuscire a mettere le autorità albanesi in condizione di esercitare funzioni fondamentali quali il controllo del territorio contro la criminalità o quello delle frontiere. E va anche detto che i risultati conseguiti sono stati concreti e consistenti: una verifica empirica che è possibile fare senza troppa difficoltà è quella che consiste nel misurare gli an-

damenti dei flussi di clandestini che sbarcano sulle coste italiane, ormai da qualche tempo provenienti prevalentemente non più dall'Albania quanto da altre zone di imbarco, in particolare situate nella costa meridionale del Mediterraneo.

Repubblica di Serbia e Montenegro. Gli interventi di cooperazione del governo italiano hanno preso il via nell'ottobre 2000, non appena, con l'elezione di Kostunica, se ne sono creati i necessari presupposti politici. Da allora sono stati impegnati oltre 150 milioni di euro in programmi che interessano numerosi settori: sanità, energia, ambiente, istruzione, infrastrutture, Pmi. Uno strumento di particolare interesse è stato quello di cui l'Italia dispone per «iniziative di pace ed umanitarie» sulla base della legge 180/92 – uno strumento che ha permesso di dare un contributo italiano alle attività di monitoraggio elettorale Ocse e di operare per il sostegno di Media indipendenti.

Nel caso del *Kosovo*, la cooperazione italiana si è concentrata, con stanziamenti pari a circa 22 milioni di euro, su iniziative chiaramente mirate alla stabilizzazione: particolarmente significative sono le attività di restauro del patrimonio culturale in un'ottica di riconciliazione interetnica. Anche in questo caso, la creazione di occupazione costituisce uno degli obiettivi primari.

Macedonia. Con un impegno di 42 milioni di euro, l'Italia ha dato il suo contributo, dal 1992 ad oggi, per rafforzare la stabilità di un paese che la comunità internazionale è finora riuscita ad assistere per prevenire un suo scivolamento in un conflitto che avrebbe pericolosissime potenzialità destabilizzanti su scala regionale. Anche in questo caso, inoltre, l'Italia ha impiegato gli strumenti della legge 180/92, in particolare concedendo un finanziamento al progetto, gestito dalla Crime prevention division dell'Onu (Vienna), Police and law enforcement for civil society.

Bosnia-Erzegovina. Gli impegni della cooperazione italiana, tra il 1996 e il 2001, hanno comportato un onere complessivo di circa 115 milioni di euro, focalizzati su programmi di ricostruzione, ma anche di rafforzamento istituzionale. Attraverso la legge 180, infine, l'Italia non solo ha contribuito alle attività di monitoraggio elettorale dell'Osce, ma anche a progetti nel terreno dei diritti umani, della sanità, dei *claims* relativi alle proprietà di rifugiati e sfollati.

Lo sforzo italiano per fornire una presenza militare nella regione costituisce una chiara dimostrazione della consapevolezza di questa priorità della sicurezza. Ma vi è anche qualcosa di più specifico, che rivela come nella pratica il nostro paese sia particolarmente sensibile alla necessità di operare nel punto di congiunzione fra i due tipi di sicurezza. Qual è infatti la natura delle attività svolte dai nostri carabinieri nelle aree che escono dai conflitti, e che cerchiamo di accompagnare in un difficile processo di riconciliazione e ricostruzione? Se ci riflettiamo, vediamo come la particolarità di questa presenza, paragonata alle presenze di reparti militari «clas-

sici», sia quella non solo di fungere da deterrente contro il riaccendersi delle ostilità, ma anche di permettere la rinascita di un tessuto di convivenza sociale, il rispetto di quelle norme di diritto senza le quali è impossibile che rinasca una società civile e si rimettano in moto economia, cultura, governo locale. È proprio questo il «valore aggiunto» di un modo di operare, direi di una cultura, di chi, pur dotato di strumenti per garantire la sicurezza *hard*, accompagna e garantisce lo stabilirsi di aree di sicurezza *soft*.

Se per quanto riguarda la ex Jugoslavia, dove il discorso sulla sicurezza, alla luce delle vere e proprie guerre che hanno devastato la regione, è evidentemente duplice (non vi è *soft* senza *hard*), se esaminiamo la politica italiana nei confronti dell'Albania vediamo invece come la *soft security* sia assolutamente la chiave di lettura prevalente. Non ci sono state guerre in Albania, eppure l'Italia ha correttamente percepito l'Albania come fonte di forti rischi e di vere e proprie sfide alla propria sicurezza. Per qualche anno lo spettro, per l'Italia, è stato quello di ritrovarsi a poca distanza dalle proprie coste un *failed state* – una sorta di «buco nero» geopolitico capace di emettere letali radiazioni sotto forma di sbarchi di clandestini e traffici illegali di ogni genere. Ebbene, l'Italia ha deciso di farsi carico di questa situazione soprattutto esercitando una serie di influenze positive che possono solo essere classificate come *soft power*: assistere la ricostruzione di uno Stato in tutte le sue componenti, dalla polizia al controllo delle frontiere; aiutare l'emergere di un'economia capace di fornire livelli di occupazione e benessere che possano controbilanciare l'attrazione degli incomparabilmente più alti livelli di benessere di un paese, l'Italia, tanto diverso e tanto vicino. Anche se la strada rimane lunga e complessa, i risultati certo non si sono fatti attendere, smentendo le previsioni catastrofiste di chi prospettava un'irreversibile «anomia albanese».

Soft power works, quindi? Certo, ma fin qui si è parlato di situazioni – Bosnia, Kosovo – di «dopo conflitto» (dove in realtà il *soft power* interviene dopo che l'*hard power* ha svolto il suo ruolo) oppure di un caso, quello dell'Albania, di «implosione socio-politica» del tutto particolare. Ma che dire di fronte ad un conflitto irrisolto con radici profonde, violento, addirittura feroce come quello che contrappone Israele e palestinesi? Ebbene, anche in questo caso la politica estera dell'Italia dimostra di puntare sulla *soft security*. Ancora una volta, tuttavia, non si tratta di proporre artificiali ed illusorie alternative alla sicurezza *hard*, bensì di ricercare i modi per impiantare la stessa ricerca di un rapporto di forze (militari, di polizia, di intelligence) capace di garantire la fine del conflitto su un terreno di coinvolgimento, di partecipazione, di incentivi. Non si tratta solo di puntare sulla prospettiva dei possibili «dividendi della pace», ma addirittura di far balenare una sorta di «dividendi del negoziato». L'idea italiana di un «Piano Marshall» (ovvero di un programma per la ricostruzione e lo sviluppo dell'economia palesti-

nese) tende infatti a stabilire un continuum fra processo negoziale e aumento delle prospettive di sviluppo per l'intera regione: così come il Piano Mitchell era fondato sulla *hard security*, il Piano Marshall si propone di puntare sulla *soft security*.

Le idee guida che stanno alla base della proposta italiana si caratterizzano infatti per un'evidente connessione fra sviluppo e sicurezza non solo dal punto di vista di fornire urgenti «incentivi alla pace», ma anche sotto un profilo non esclusivamente politico, bensì strutturale e a lungo termine. È infatti chiaro che l'obiettivo di fondo che si persegue è quello non solo di elevare i livelli di sviluppo e benessere della popolazione, ma di farlo incidendo proprio su quei fattori che contribuiscono, assieme alle rivendicazioni territoriali, alle tensioni e ai conflitti. Basti pensare alla priorità (sia attraverso programmi di formazione che attraverso lo sviluppo della piccola e media impresa) data alla riduzione della disoccupazione, senza dubbio vero terreno di coltura della disperazione e quindi dell'estremismo, oppure all'attenzione prestata al problema dell'acqua – un problema che, in assenza di misure urgenti da prendere con una forte assistenza esterna, minaccerebbe di riportare la tensione nell'area anche una volta si dovesse finalmente raggiungere un'intesa di pace israelo-palestinese. Non manca poi, nell'ispirazione del Piano Marshall per la Palestina, una forte componente di integrazione regionale. Anche qui, come nel caso dei Balcani, l'Italia dimostra di ispirare la propria politica nei confronti delle aree di crisi alla consapevolezza che una delle più solide garanzie di pace e convivenza sia quella di costruire «solidarietà di fatto» nello sfruttamento di risorse, nella costruzione di infrastrutture o nella produzione di beni e servizi. In altri termini, che la sicurezza cammina anche sulle gambe di uno sviluppo centrato sulla collaborazione.

Fin qui il *soft power* è stato visto in funzione di prevenzione o superamento di minacce alla sicurezza. Ma il perseguimento degli interessi nazionali va oltre l'orizzonte primario, ma non esclusivo, della sicurezza. In altri termini, esiste un *soft power* che non è diretto a garantire la sicurezza, bensì a permettere una più ampia proiezione e più ampi benefici in termini economici, di prestigio internazionale, di diffusione di propri valori. In un certo senso, si può dire che una sicurezza garantita non è che la base indispensabile su cui costruire una politica estera di ampio respiro tesa ad affermare tanto interessi quanto valori (in fondo, anche affermare i propri valori è un interesse nazionale, almeno per paesi che non ritengono di poter accettare un ruolo secondario e subordinato sulla scena mondiale).

In questo senso, quindi, viene esaltato il ruolo di una politica estera che non solo è integrata sotto il profilo dei contenuti (sicurezza, politica, economia, cultura), ma anche sotto quello dei soggetti. Per definizione il *soft power* non può essere né articolato né proiettato sulla base di un monopolio delle strutture statali preposte alla politica estera, ma prevede invece che quel-

le strutture (in primo luogo la diplomazia) operino per coordinare, accompagnare, facilitare, assistere quella proiezione internazionale del «sistema Italia» che richiede una partecipazione attiva dell'intera società civile – una società civile che, se il paese vuole essere all'altezza della sfida del *soft power*, deve tendere a sempre maggiori livelli di internazionalizzazione.

Non si tratta di strumentalizzare la politica estera a fini puramente economico-commerciali, ma di vedere le profonde connessioni, in termini di «potenza morbida», fra tutti gli aspetti delle relazioni internazionali del paese. Va chiarito subito, al riguardo, che l'esperienza concreta della politica estera dimostra come fra dimensione economico-commerciale e dimensione politico-diplomatica esistano legami bi-direzionali, nel senso che, così come è vero che una forte azione diplomatica (che tipicamente opera attraverso il negoziato e punta su linkage vantaggiosi) è importante per aumentare le prospettive di affermazione dei nostri prodotti e delle nostre aziende in un determinato paese, è anche dimostrato che la presenza di interessi economici che spingono alla collaborazione e alla ricerca di mutui vantaggi possono costituire un positivo substrato per convergenze di tipo politico-diplomatico ed influire sul terreno delle alleanze, degli appoggi in ambito multilaterale e della stessa *hard security*.

In questo senso, l'interesse del potenziamento – prospettato in particolare dal presidente del Consiglio Berlusconi nel corso del 2002 – della capacità delle strutture sia centrali che periferiche del ministero degli Esteri in campo economico-commerciale non risiede unicamente nella prospettiva di concreti risultati per le nostre aziende, ma va anche visto sotto il profilo della *soft power/soft security*. Nel promuovere – modernizzando e dinamicizzando il lavoro fin qui svolto in questo settore – una più incisiva, capillare ed efficace presenza delle nostre aziende e dei nostri prodotti a livello globale, la diplomazia italiana infatti «fa il proprio mestiere», che è quello di tutelare gli interessi nazionali sotto tutti gli aspetti, compreso quello della sicurezza. «Più Italia» nel mondo non significa infatti soltanto una più soddisfacente bilancia commerciale, ma anche il riconoscimento di un ruolo, di un rango, di un peso. Significa contare concretamente, e significa contare globalmente. Questo, ovviamente, a patto che non si perda mai di vista la necessaria pluralità di obiettivi, che per il paese nel suo complesso sono anche ma non solo economici. Nel momento in cui, su impulso del potere politico, la diplomazia italiana si impegna per attrezzarsi a meglio rispondere alle esigenze di una moderna opera di sostegno internazionale alle imprese, essa deve rimanere consapevole, e attiva, sul terreno dei legami fra la dimensione economica e le altre dimensioni della politica estera. L'espansione economico-commerciale è la componente fondamentale del *soft power*, e produce *soft security*, ma certo essa non potrebbe mai essere promossa a scapito della *hard security* (pensiamo ad esempio a come sarebbe inconcepibile una politica di promozione delle esportazioni dell'industria della difesa che non tenesse conto delle realtà politico-strategiche e dei rischi per la nostra sicurez-

za o quella dei nostri alleati) Si può sostenere che la spinta per una più robusta proiezione internazionale del sistema Italia comporti nello stesso tempo, per la diplomazia italiana, due aspetti: una modernizzazione in termini di strumenti ma anche di cultura (con l'abbandono del retrogrado miraggio della «politica pura») che le permetta di svolgere un ruolo di sostegno e «accompagnamento» all'azione degli operatori economici; una più chiara consapevolezza delle connessioni e della «trasversalità» dell'esercizio del *soft power* come terreno per la promozione degli interessi nazionali nel loro complesso

Di questo contesto globale fa parte anche la politica di aiuto allo sviluppo. È da respingere, al riguardo, la definizione – che spesso sentiamo ripetere – secondo cui l'aiuto allo sviluppo sarebbe «uno strumento della politica estera»: l'aiuto allo sviluppo, in realtà, è una componente della politica estera, una componente essenziale per un paese che voglia svolgere un ruolo non secondario sulla scena internazionale. Se è vero infatti che potenza e responsabilità vanno di pari passo, quale più disastrosa implicita ammissione di marginalità vi potrebbe essere di una politica estera che si sottragga alla responsabilità di contribuire allo sviluppo? Quando il governo italiano si impegna, dopo Monterrey, a passare entro il 2006 dallo 0,13 del rapporto Oda/Pil ad un minimo dello 0,33% credo che in questo sforzo molto gravoso (dell'ordine di circa tre miliardi di euro) si possa leggere l'intenzione di assumersi quella responsabilità, e quindi di rivendicare un rango internazionale non secondario, non certo nel perseguimento di astratti disegni di prestigio, ma, molto concretamente, per meglio perseguire gli interessi nazionali ed affermare i propri valori, soprattutto la solidarietà. Ma quali strumenti sono i più adatti per attuare una politica italiana di aiuto allo sviluppo? Assieme all'indispensabile potenziamento sotto il profilo delle risorse finanziarie, non vi è dubbio che non sia da trascurare il discorso sulle strutture preposte al settore. Non è questo il contesto per entrare in dettaglio nel dibattito, tutt'altro che nuovo, su una possibile riforma della cooperazione allo sviluppo. Quello che si può osservare è che, mentre è giusto immaginare e proporre un potenziamento delle attuali strutture nel senso di un aumento delle capacità tecniche e di un alligierimento delle procedure burocratiche, non poche perplessità solleva l'ipotesi di uno «scorporo» delle funzioni collegate all'aiuto allo sviluppo dal ministero degli Esteri e l'istituzione di un'«agenzia» autonoma. Perplessità che, visto che chi scrive (seppur a titolo personale) è un diplomatico, è importante chiarire che non dipendono da una difesa di competenze di natura corporativa, bensì dalla considerazione della «non separabilità» della cooperazione allo sviluppo dalla politica estera. Pensiamo ad esempio all'Africa: quale politica africana dell'Italia rimarrebbe una volta «scorporato» l'aiuto allo sviluppo, e una volta affidatolo a una struttura esterna al Mae? Qualcuno ha proposto per l'Italia l'istituzione di un'agenzia simile al-

l'Usaid: ebbene, non dobbiamo dimenticare che la più recente riforma applicata a Washington ha riportato l'agenzia a una condizione di «agenzia interna» al Dipartimento di Stato. Forse, se vogliamo che la cooperazione rientri in una logica di *soft security* che è indispensabile componente della politica estera italiana, sarebbe proprio questa l'ipotesi più ragionevole di riforma: un'agenzia operativa interna al ministero in cui possano trovare maggiore spazio competenze tecniche e professionalità specifiche, ma che non perda l'attuale inserimento nel più vasto quadro della politica dell'Italia, e concretamente degli interessi globali del nostro paese.

Ma, al di là della proiezione di interessi e valori, vi è, nella politica di aiuto allo sviluppo, qualcosa di direttamente e concretamente collegato con la sicurezza. Soprattutto nel mondo globalizzato che caratterizza la nostra epoca, non esiste una sicurezza che non sia anche sistemica. Non esiste, cioè, la possibilità per alcun paese di garantirsi, con una miscela di *soft* e *hard power*, una propria sicurezza a livello regionale laddove a livello globale regnino caos e insicurezza. Contribuire alla stabilità mondiale è quindi, per un paese che abbia interessi e aspirazioni non marginali, un dovere morale e un'opzione razionale nello stesso tempo. Ci sembra importante sottolineare che da un recente sondaggio di opinione l'aiuto ai paesi in via di sviluppo sia stato indicato al secondo posto fra gli obiettivi più importanti della nostra politica estera dal 22 per cento degli intervistati, appena sotto al 23 per cento registrato per il controllo dell'immigrazione illegale¹.

In concreto, a livello mondiale l'aiuto allo sviluppo viene concepito sempre più esplicitamente in chiave di prevenzione dei conflitti², e quindi in chiave di sicurezza. La cooperazione allo sviluppo italiana opera da tempo sulla base di questa premessa: basti pensare alle iniziative di sviluppo umano che ormai costituiscono una delle focalizzazioni principali dei suoi programmi, e basti ricordare l'impegno per il Prodere, il programma che in America centrale ha perseguito, con un successo ampiamente riconosciuto, la pacificazione di aree sconvolte dai conflitti attraverso lo sviluppo partecipativo e la tutela di diritti umani e democrazia. In questo l'Italia opera in piena sintonia con l'Unione europea, la cui «filosofia dell'aiuto allo sviluppo» (come risulta con chiarezza dalla Convenzione di Cotonou) è fortemente centrata sull'obiettivo di prevenire i conflitti.

¹ Archivio Disarmo, *L'opinione pubblica italiana e la politica estera nel 2002*, aprile 2002.

² L'Italia partecipa molto attivamente alle attività del Dac/Ocse in questo settore: attività che si fondano su linee guida che vengono sempre più sistematicamente recepite nella programmazione dei programmi di aiuti allo sviluppo dei membri del Dac e che puntano sul superamento, non solo teorico, della tradizionale separazione fra «cultura dello sviluppo» e «cultura della sicurezza». *The Dac Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*, Oecd, Paris 2001.