

# **DOCUMENTI IAI**

## **L'ITALIA TRA EST E SUD: NUOVE PRIORITÀ DI POLITICA ESTERA E RUOLO DELLA COOPERAZIONE**

*di Gianni Bonvicini*

Documento presentato nell'ambito della prima riunione del  
Forum nazionale sulla cooperazione allo sviluppo su  
"L'Italia e le nuove sfide internazionali : ruolo e futuro della cooperazione allo sviluppo"  
Roma, 8 ottobre 1996

IAI9629

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

# L'ITALIA TRA EST E SUD: NUOVE PRIORITÀ DI POLITICA ESTERA E RUOLO DELLA COOPERAZIONE

di Gianni Bonvicini

## **1. Ripensare il legame fra politica estera e di cooperazione**

Stabilendo che la cooperazione allo sviluppo "è parte integrante della politica estera dell'Italia", la legge 49/87 ha introdotto un fondamentale mutamento rispetto alla precedente legge 38/79 riconducendo la cooperazione all'ambito politico e distanziandola anche in linea di principio dalla sua utilizzazione come strumento di promozione dell'azienda Italia sul mercato mondiale. Una identica sottolineatura si ritrova nei nuovi Indirizzi della Cooperazione italiana, proposti dal Ministero degli esteri.

In realtà fino ad oggi tale mutamento non ha sempre trovato un puntuale riscontro nell'effettivo modo di operare della cooperazione. Anzi la cooperazione si è mossa in totale autonomia rispetto alle linee della politica estera del Paese, talvolta surrogando l'assenza di iniziative e di strumenti di politica estera e spesso subendo l'accusa di prestarsi ad essere la "longa manus" della politica economica estera a discapito di azioni più mirate alla cooperazione in quanto tale.

Tangentopoli e la drastica riduzione di fondi, dai 3871 miliardi del 1991 ai 757 del 1996 (cui va aggiunta una previsione di altri 200 miliardi in meno per l'anno prossimo) hanno ancora di più isolato l'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps) dal resto delle attività internazionali del paese, aggiungendo episodicità ad episodicità senza la possibilità di creare un piano di riferimento complessivo.

Bisogna infine aggiungere che oggi, il semplice enunciato che la cooperazione è parte integrante della politica estera italiana non appare più sufficiente. Emerge la necessità di un chiarimento del senso in cui tale integrazione vada intesa e di come la cooperazione vada armonizzata e resa coerente con la politica estera dell'Italia. Politica estera che in questi ultimi anni deve tenere conto di un radicale mutamento del contesto geopolitico in cui è costretta ad operare e deve quindi ridefinire le priorità politiche e strategiche dell'Italia.

È da qui, dalle diverse situazioni ambientali in cui il nostro Paese deve operare che può prendere l'avvio un ripensamento profondo dei legami e dei rispettivi ruoli della politica estera e di quella di cooperazione. A cominciare innanzitutto da una riaffermazione dei valori e degli obiettivi fondamentali delle relazioni internazionali.

## **2. I valori e gli obiettivi di fondo del nuovo sistema di relazioni internazionali**

Non vi è alcun dubbio che il dopo '89 può portare al proprio attivo una serie di eventi estremamente positivi: la fine del bipolarismo conflittuale basato sulla mutua minaccia nucleare ed elemento non secondario di delegittimazione dell'ordine internazionale rappresentato dal sistema delle Nazioni Unite; l'integrazione della Germania e la scomparsa

della cortina di ferro; la diffusione della democrazia e del libero mercato nell'est dell'Europa; l'avvio di processi di pacificazione in Medio Oriente e nell'Africa australe.

Più in generale, la scomparsa della barriera ideologica fra Est ed Ovest ha teoricamente creato lo spazio (e la necessità) per una diversa ed accresciuta cooperazione fra gli Stati, i quali si sono trovati di fronte due sfide principali:

- a) la prima è quella nata dalla globalizzazione economica e finanziaria dei mercati internazionali;
- b) la seconda è quella di una crescita dell'interdipendenza non solo nel campo economico, ma anche in quello della politica estera e della sicurezza, non più garantite dall'esistenza di due blocchi militari contrapposti.

Appare del tutto evidente che i governi da soli non possono risolvere problemi che hanno dimensioni transnazionali. Risposte veramente efficaci a tali problemi sono possibili solo attraverso la cooperazione internazionale. Di ciò vi è ancora oggi una diffusa consapevolezza, come è dimostrato dai continui tentativi di delegare alle organizzazioni internazionali la soluzione delle crisi economiche, politiche e di sicurezza che si succedono a ritmo sempre più frequente nel mondo.

Tuttavia, occorre riconoscere che il sistema internazionale, qual'è oggi, non è in grado di soddisfare appieno queste richieste. Anche perché a contrastare un ruolo più autonomo ed attivo delle organizzazioni multilaterali contribuiscono non poco gli stessi stati che ne fanno parte. Se quindi da una parte si avverte come ineludibile e urgente l'esigenza di una ristrutturazione che miri a rendere più efficienti le strutture di cooperazione, a cominciare dall'Onu, potenziandone le capacità di mediazione e di intervento, dall'altra si erigono barriere e si frappongono ostacoli ad una loro profonda riforma.

Al di là degli elementi positivi e delle potenzialità ancora esistenti vanno quindi considerati con la massima attenzione i rischi e le difficoltà su cui può incagliarsi il processo di trasformazione internazionale: la tendenza a una crescente frammentazione politica in alcune aree, compresa l'Europa, con la nascita di nuovi stati, spesso economicamente e politicamente fragili e quindi più vulnerabili; il risorgere del nazionalismo e la moltiplicazione dei conflitti interetnici; il pericolo di nuove guerre commerciali e la difficoltà a mantenere un sistema stabile di relazioni economiche; l'aggravarsi di alcune sfide globali, quali emigrazione, deterioramento dell'ambiente, terrorismo e criminalità internazionale, vulnerabilità dei sistemi informatici e la proliferazione delle armi nucleari, chimiche e convenzionali.

Pensare che sicurezza e benessere possano essere promossi richiudendosi nel proprio orticello nazionale o peggio affidandosi a logiche apertamente nazionalistiche è una pericolosa illusione. Al contrario, la risposta a queste sfide richiede da parte di tutti i Paesi la formulazione di politiche estere che si pongano due obiettivi centrali: assicurare la pace e la stabilità; favorire l'integrazione.

È necessario quindi inquadrare le finalità della nostra politica estera nella più generale finalità del sistema internazionale. È questo un compito particolarmente difficile poiché rischia di ideologizzare la politica estera del paese a scapito della sua efficacia e necessaria concretezza. Tuttavia la stabilità e sicurezza internazionale, la tutela dei diritti umani, il multilateralismo,

l'imparzialità nella risoluzione dei conflitti, la lotta contro la povertà e le ingiustizie possono essere linee guida condivisibili da tutti. Va fatto quindi uno sforzo costante di collegarle strettamente alle singole azioni, al fine di non perdere mai di vista che il risultato finale di ogni attività in politica estera deve essere quello di assicurare la convivenza pacifica.

Più nello specifico sono due gli obiettivi che si dovrebbe proporre la politica estera di un Paese come l'Italia:

a) assicurare la pace e la stabilità in Europa e nel mondo.

La tragica esperienza del conflitto nell'ex-Jugoslavia e in altre parti del mondo ha riproposto l'urgente necessità di una politica per la promozione della pace e della sicurezza che sappia contrastare con efficacia le nuove minacce, a cominciare dal risorgente nazionalismo e dai conflitti interetnici. Questi i capisaldi:

- la sicurezza concetto non solo militare;

è innanzitutto essenziale che si faccia sempre più ricorso a strumenti diversi da quelli militari, secondo quel «concetto globale di sicurezza», che tutte le principali organizzazioni internazionali hanno fatto proprio, ma che stenta ad affermarsi nella realtà. Un ruolo decisivo per la stabilizzazione delle aree di potenziale crisi possono avere, in particolare, i programmi umanitari e gli accordi di cooperazione economica promossi dall'Unione Europea.

- la prevenzione delle crisi;

in secondo luogo, devono essere rafforzati gli strumenti per il controllo delle aree di crisi e la prevenzione dei conflitti che sono stati recentemente attivati. Alcune positive esperienze, come gli interventi effettuati dall'OSCE tramite l'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali e le sue missioni sul terreno, nonché il Patto di Stabilità promosso dall'Unione Europea, indicano che la diplomazia preventiva è la via maestra da seguire per evitare che si ripetano tragedie come quelle dell'ex-Jugoslavia.

- il rispetto dei diritti umani;

in terzo luogo, è necessaria un'intensificazione dei controlli sul rispetto dei diritti umani, poiché è da una violazione di quest'ultimi, specie quelli delle minoranze, che spesso scaturiscono i conflitti più laceranti.

- il ruolo centrale dell'Onu;

all'Onu va attribuito un ruolo crescente nella prevenzione e nella gestione delle crisi; accantonarla a causa della sua inefficacia e dei suoi limiti sarebbe un tragico errore ed un colpo mortale per l'intero sistema internazionale, economico e di sicurezza. È quindi necessario concentrare il massimo di sforzi e di risorse sulla sua riforma;

b) favorire l'integrazione.

Nella sostanza tutti questi obiettivi si riassumono nel valore superiore dell'integrazione e della cooperazione sul nazionalismo. Oggi la vera battaglia attorno a cui si giocherà il futuro del sistema internazionale è fra integrazione e nazionalismo. Caduto il vecchio collante derivante dallo stare all'interno del campo occidentale o di quello orientale, una sconfitta

dell'integrazione porterebbe alla politica di potenza, al nazionalismo, alla lotta per la supremazia; in altre parole al caos e alla destabilizzazione;

L'integrazione e il multilateralismo non sono oltretutto in contraddizione con le necessarie politiche bilaterali economiche, di cooperazione e culturali. Anzi, un ambiente internazionale gestito da regole e da comportamento corretti è un forte incentivo alla crescita delle società moderne e alla loro proiezione internazionale. Da questo punto di vista un ruolo di particolare preminenza tocca all'Unione Europea.

### **3. La nuova responsabilità regionale dell'Europa e i rapporti con i PVS ad Est e a Sud**

Una diversa collocazione geopolitica contraddistingue l'Europa occidentale degli anni '90 rispetto al decennio precedente. Allora, negli anni '80, la sicurezza dell'Europa era stata profondamente influenzata dalla situazione di instabilità che si verificava in quello che Brzezinski chiamava l'arco delle crisi: un'area molto estesa che dalle sponde dell'Atlantico, attraverso il Nord Africa si estendeva al Medio Oriente, Golfo ed Iran fino a raggiungere l'Afghanistan. Per anni l'Europa ha guardato a quella lunga fascia di territorio come ad una palestra del confronto globale Usa-Urss, ove i fattori locali e i fenomeni religiosi venivano strumentalizzati dalle due parti nella tradizionale partita di acquisizione di zone d'influenza.

Con la fine della contrapposizione ideologica nella seconda parte degli anni '80 e con il crollo del sistema politico dell'Europa orientale e dell'Unione Sovietica, una nuova fascia, più a nord di quella precedente, entrava in un'epoca di profonda instabilità e di crescenti conflitti. L'Est Europa si saldava al vecchio arco di crisi in quanto a rischi e minacce, tanto da dare vita a quello che oggi viene chiamato il nuovo arco di crisi che si estende da Est a Sud senza soluzione di continuità.

Il crollo ad Est porta con sé alcune conseguenze di enorme portata, come un'immensa distruzione di ricchezza economica e la perdita di un quadro di sicurezza stabile quale era quello assicurato dalla divisione in blocchi e in alleanze contrapposte dell'Est e dell'Ovest. Distruzione di ricchezza e mancanza di sicurezza paragonabile a quanto ci ha lasciati il precedente decennio nel Medio Oriente e nell'Afghanistan.

Intorno all'Europa occidentale si è quindi formato un semicerchio potenzialmente esplosivo e di difficile interpretazione sia dal punto di vista delle possibili crisi future sia dei rimedi da proporre. Già si sono manifestate le prime instabilità che accompagneranno i prossimi anni: conflitti ai margini del vecchio impero sovietico, particolarmente al Sud; la guerra del Golfo; la disgregazione della Jugoslavia; l'instabilità crescente in Algeria.

L'Europa occidentale, e in particolare modo l'Unione Europea, rappresentano un'isola di particolare stabilità e ricchezza, pur nelle difficoltà economiche e politiche di questi ultimi anni, in un mare di povertà, di declino economico accentuato, di conflitti religiosi ed etnici. Questa situazione complessa ai margini dell'Ue crea una forte pressione e una continua richiesta di intervento, sia nel campo economico che in quello più vasto e indefinito della sicurezza.

Si tratta di una posizione completamente nuova per l'Europa occidentale che negli anni della

guerra fredda ha potuto sfruttare una copertura quasi completa, da parte americana, nel campo della sicurezza e che dopo il crollo del Muro è riuscita, in buona parte, ad evitare i contraccolpi di economie in grande difficoltà e con una necessità quasi disperata di finanziamenti ai suoi confini. Necessità e difficoltà in gran parte simili a quelle che tradizionalmente eravamo abituati ad osservare nel vecchio arco di crisi del Sud. La conseguenza è che le richieste che provengono dall'Est e quelle concorrenti del Sud prefigurano un diverso tipo di responsabilità per l'Europa sia nel campo degli interventi economici esterni che in quelli della sicurezza.

Per di più, la fine della contrapposizione nucleare in Europa tolgono il carattere di globalità alla minaccia militare e lasciano il campo ad azioni differenziate e legate a ragioni locali o regionali più che a opposizioni ideologiche di tipo tradizionale. Cosa che automaticamente aumenta la responsabilità dell'Europa.

Il fattore geopolitico è destinato a giocare un ruolo crescente nella futura politica economica e di sicurezza della Unione Europea. Di fatto emerge la tendenza verso una più accentuata regionalizzazione degli interessi e delle responsabilità comunitarie. Il nuovo arco di crisi è in effetti prossimo ai confini dell'Unione ed il carattere stesso delle crisi perde progressivamente il suo significato globale per divenire regionale. Anche se coesistono legami con la dimensione globale, come è in particolare il caso della crisi nel Golfo, è difficile credere che la stessa dimensione possa riguardare tutta la serie di crisi che stanno emergendo ad Est e a Sud dell'Unione ed il cui carattere è per lo più regionale.

La responsabilità più diretta dell'Europa ha anche a che fare con l'emergente concetto di comprehensive security, del legame sempre più stretto fra dimensione economica, politica e militare delle crisi attuali. Da questo punto di vista, l'esperienza recente, soprattutto nell'area balcanica, ci sta a dimostrare come sia difficile operare con uno solo degli strumenti, sia esso quello diplomatico, quello militare o quello delle sanzioni economiche, a disposizione di stati e organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi. L'uso combinato di economia, diplomazia e pressioni militari è inevitabile.

L'Unione Europea, organizzazione essenzialmente economica, ma potenzialmente politica e di sicurezza, soprattutto nella prospettiva di revisione del Trattato di Maastricht, si trova quindi sempre più nella condizione di dovere adattare le sue competenze e la sua struttura decisionale a queste nuove esigenze. Essa è obbligata ad agire e a dotarsi degli strumenti di cui ancora manca, soprattutto nel campo della politica estera e di sicurezza. L'esigenza che ne deriva è quella di aumentare il livello di integrazione interna per meglio rispondere alle richieste esterne. Precondizione questa che vale per tutta la gamma di rapporti esterni dell'Unione Europea, dalla semplice associazione fino alla richiesta di adesione. Risposte coerenti ed efficaci possono venire solo da un'Unione Europea forte ed integrata.

#### **4. La competizione fra Est e Sud**

Il problema della competizione fra Est e Sud per accedere alle risorse dell'Europa Occidentale si manifesta soprattutto nei confronti del Mediterraneo e dell'Africa Sub-Sahariana, da dove provengono le sfide più dirette per la stabilità complessiva dell'area. Il rischio è che la situazione sfugga rapidamente di mano, dal momento che non esiste un meccanismo all'interno

dell'Unione Europea in grado di bilanciare lo squilibrio fra politiche verso l'Est e politiche dirette al Sud. In effetti di fronte ad accordi di "superassociazione" sottoscritti con i Paesi dell'Europa Centro Orientale si contrappongono i protocolli di Barcellona che rappresentano solo un primo, incompleto passo verso una politica mediterranea che tanto ha stentato ad emergere.

Per motivi culturali, storici e politici i paesi dell'Est sono destinati ad entrare prima o poi nella Ue, cosa che non si verificherà per i paesi del Nord Africa e del Mediterraneo, con l'eccezione forse di Turchia, Cipro e Malta. Per gli esclusi bisognerà quindi fissare delle politiche di sviluppo e di cooperazione che abbiano come obiettivo quello di rafforzarne l'economia, di favorire l'integrazione in sottogruppi di paesi, di sviluppare le produzioni labour intensive e di coinvolgerli in meccanismi di prevenzione e gestione dei conflitti locali.

Un'arco ampio e problematico ai confini dell'Unione Europea, come quello Est-Sud, necessita perciò di risposte diversificate e complesse. Fino ad oggi l'Ue ha solitamente reagito, in positivo, con l'offerta di accordi commerciali e di associazione, bilaterali o multilaterali. Quando invece insorgeva una crisi, oltre alla minaccia di congelamento degli accordi medesimi e al varo di sanzioni economiche, l'unica attività aggiuntiva era quella di affidarsi alle dichiarazioni comuni di condanna prodotte dai meccanismi della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc). Tutto ciò senza strategia complessiva e criteri condivisi di intervento.

Nel futuro, ma già oggi se ne sente il bisogno, questi meccanismi non si presenteranno più come adeguati alla complessità dei nuovi bisogni internazionali. La politica economica dell'Unione Europea continuerà a svolgere un ruolo importante, ma essa non potrà da sola dare delle risposte soddisfacenti alle domande di sicurezza e di stabilità in provenienza da Est e da Sud. Nuove dimensioni comunitarie di politica estera (diplomazia, ma anche di azioni concrete) e di sicurezza-difesa devono d'ora in poi costituire il necessario completamento dell'azione dell'Ue, nell'ottica di una politica globale verso le Regioni limitrofe. Economia e sicurezza, economia e politica estera sono elementi inscindibili in un futuro nuovo ordine europeo.

## **5. L'Europa e il suo ruolo centrale nei nuovi rapporti con lo sviluppo**

C'è da chiedersi come l'Unione possa raggiungere questi obiettivi. Il punto di partenza è quello di essere d'accordo a livello dei Quindici sul fatto che la politica verso il Mediterraneo deve trasformarsi in una responsabilità primaria dell'Ue e che per affrontarla efficacemente è necessario sviluppare nuovi concetti. Nella sostanza, l'Unione Europea deve assumersi il compito di "condizionare" lo sviluppo nelle aree vicine. "Condizionare" è una parola che può assumere significati diversi (e contrastanti) e va quindi precisata.

Vi è una "condizionalità" dell'aiuto che si può definire di breve termine, di carattere essenzialmente commerciale, volta a favorire gli interessi delle industrie nazionali o la conclusione di particolari accordi economici. È una specie di politica degli affari di tipo mercantilista, che è sempre esistita nel mondo della cooperazione e che è del tutto indifferente al tipo di regime politico con cui decide di trattare. Il suo difetto è di non avere alcuna strategia di lungo periodo e di non assicurare quindi la stabilità interna e internazionale che dovrebbe

costituire l'obiettivo principale delle politiche di cooperazione.

La "nuova condizionalità", al contrario, ha caratteristiche molto più di lungo termine e obiettivi più ambiziosi di quelli del semplice mercantilismo nazionale. Essa tende a favorire alcuni fattori di sviluppo che gradualmente riescano a consentire l'affermarsi di un sistema internazionale più stabile e sicuro. In tal senso essa è interessata a promuovere anche sviluppi politici in senso democratico, il rispetto dei diritti umani, il rafforzamento della legge internazionale e così via. Inoltre essa deve sostenere nei confronti dei paesi recipienti un tipo di sviluppo economico tale da creare integrazione internazionale o regionale e non a favorire spinte nazionalistiche o disgregatrici. Rispetto al passato la "nuova condizionalità", quindi, deve essere meno neutra rispetto alla natura politica dei regimi o al rispetto dei diritti umani e quindi in contrasto con la natura profonda della stabilità che si vuole assicurare alle aree vicine: i paesi terzi dovranno ottemperare ad una serie di requisiti e condizioni che dovranno essere chiaramente esplicitate negli accordi di associazione.

Deve cessare, come sopra detto, una politica di aiuti puramente mercantilista; ad essa deve essere sostituita una strategia di stabilizzazione e di intervento diretto nelle situazioni di crisi. D'ora in poi, in altre parole, non basteranno più politiche compatibili agli obiettivi di sviluppo nel campo economico e commerciale, ma dovranno essere date risposte congruenti anche nel settore dei diritti umani, delle politiche di disarmo, della democraticità dei sistemi politici ed economici; in altre parole, dell'adozione di regole generali che permettano il raggiungimento dell'obiettivo della stabilità e della sicurezza.

È utile in questo campo che siano percorse, al di là dell'associazione alla Unione Europea, strade che hanno dato buoni risultati nel passato, come l'Osce. Iniziative analoghe, anche se adattate alle diverse situazioni geostrategiche, possono essere ripetute in altre aree, come quella del Mediterraneo a suo tempo tentata (e in seguito accantonata per mancanza di espliciti appoggi politici) da Spagna e Italia con la proposta di una Cscm.

La nuova condizionalità deve avere quindi caratteristiche molto più ampie e obiettivi molto più ambiziosi del semplice mercantilismo nazionale. Essa deve essere orientata a promuovere alcuni fattori di sviluppo nel lungo termine, sia nel campo politico che in quello economico, e a rafforzare le tendenze verso le integrazioni fra i paesi. In altre parole devono essere rafforzate le opzioni multilaterali a spese di quelle strettamente bilaterali del passato. In pratica l'Unione Europea dovrà accrescere la sua capacità autonoma di analizzare le situazioni contingenti e di proporre piani di intervento multidimensionali con caratteristiche economiche e politiche ben definite, proprio come si è cominciato a fare con paesi dell'Est Europa.

## **6. Riforma dell'Unione europea: preconditione al rilancio della cooperazione allo sviluppo**

Come condizione del successo di questa strategia nel lungo termine l'Unione Europea (e questa è la parte di "condizionalità" interna che riguarda direttamente la stessa Ue) deve tuttavia rafforzare la propria integrazione e dare un diverso assetto alle proprie istituzioni.

Rafforzamento e approfondimento istituzionale che deve partire dalla constatazione di fatto che i problemi da affrontare, come abbiamo visto, non sono fra di loro omogenei. Se l'obiettivo



di fondo, che è quello della stabilità di un potenziale arco di crisi, vale per l'insieme delle questioni in gioco, la varietà delle situazioni da affrontare è in effetti estremamente ampia. Le richieste che vengono dall'Est non sono dello stesso tenore di quelle che ci pervengono dal Sud. E all'interno delle stesse Regioni, siano esse ad Est o a Sud, le esigenze e le soluzioni possibili sono diversificate.

Se la scelta strategica di varare politiche di lungo termine e a più dimensioni (economica, politica e di sicurezza) verso Est e Sud costituisce il punto di partenza per impostare gli accordi con i paesi extracomunitari, è altrettanto necessario che l'Unione Europea, per essere credibile, si riformi nelle sue istituzioni.

Vi deve quindi essere una modifica profonda delle istituzioni dell'Unione Europea, ben oltre i ristretti limiti di Maastricht, a fronte di una nuova politica di accordi verso Est e Sud, che offra a quei paesi qualcosa di più di una semplice politica commerciale e neomercantile.

Per l'Unione Europea, condizionalità interna significa quindi ottemperare a quelle necessità di rafforzamento istituzionale che le nuove circostanze richiedono. Oltre quindi al passaggio previsto ad un'Unione economica entro la fine del decennio, si rende urgente la fissazione di meccanismi di politica estera e di difesa che diano coerenza al quadro istituzionale comunitario, con l'obiettivo di assicurare la stabilità all'interno e all'esterno della Ue.

Per attrezzare l'Unione Europea a rispondere alla sfida da Est e Sud diviene di decisiva importanza rivedere anche il bilancio comunitario. È abbastanza evidente che la grandezza delle questioni da trattare a Est e a Sud non può essere affrontata con le attuali limitazioni di bilancio, che attribuiscono alla politica di sviluppo e di associazione dell'Ue una parte residuale delle risorse della comuni. Le politiche dell'Unione non possono oggi rispondere in modo significativo alle richieste che pervengono dall'esterno. Le politiche di sviluppo si basano quasi unicamente su bilanci nazionali. Un cambiamento drastico di questo stato di cose significa un aumento massiccio delle risorse comunitarie.

Un altro concetto è quello del multilateralismo nei rapporti Ue-Paesi terzi, con l'adozione della cosiddetta "group to group policy". L'obiettivo è quello di favorire con meccanismi e facilitazioni (anche finanziarie) appropriate la formazione di Gruppi di paesi che si possano porre come interlocutori privilegiati della Ue. Nelle offerte di accordi di cooperazione, associazione e superassociazione devono quindi essere previsti meccanismi che implicino un approccio multilaterale alle varie politiche e azioni. Così i progetti e i finanziamenti sottoposti all'esame dell'Unione da parte dei Paesi terzi dovrebbero essere il frutto di elaborazioni e negoziazioni comuni da parte dei paesi riceventi. Lo scopo può essere addirittura duplice: sia di eliminare duplicazioni e sprechi, sia, soprattutto, di avviare quei paesi ad una logica di multilateralismo e di integrazione fra di loro. Da questo punto di vista sono particolarmente utili tutte le iniziative che tendono a creare la logica del gruppo, sulle cose pratiche oltre che su quelle di alta politica.

Ed infine in un sistema che prevede una molteplicità di istituzioni economiche, politiche e di sicurezza in Europa, ciò che va evitato è la sovrapposizione dei ruoli, e più in particolare la competizione fra istituzioni internazionali. Tale coordinamento non è né facile né automatico. Basti pensare alle istituzioni per la sicurezza, Nato, Ueo, Osce, Pesc, o a quelle economiche, Berd, Bei, Gruppo dei 24, ecc. e alle difficoltà che pone il mantenimento di una certa coerenza

fra le azioni da esse intraprese. È quindi necessario pensare anche a deleghe di responsabilità di coordinamento, come è avvenuto per gli aiuti e i crediti all'Est, attraverso l'affidamento all'Unione Europea di un compito di tale genere.

## **7. L'Italia all'incrocio dell'arco di crisi Est-Sud**

Da quanto appena accennato sul piano globale ed europeo, l'Italia deve trarre alcune indicazioni importanti per lo sforzo volto a ridefinire la propria politica estera e di cooperazione.

Il primo fattore è la centralità della collocazione geopolitica del Paese. Come appare da quanto detto per l'Unione europea, l'Italia è decisamente al centro di una delle principali aree di crisi del mondo: l'arco di paesi che va ad Est dai Balcani all'Asia Centrale ex-sovietica e a Sud dall'Africa sub-sahariana al Mediterraneo e al Golfo è afflitta da sottosviluppo economico, crisi dei sistemi politici, frammentazione etnica, dispute territoriali e sulle risorse.

Le conseguenze di queste crisi strutturali ricadono direttamente sull'Europa e sull'Italia attraverso: proliferazione degli armamenti, conflitti militari, terrorismo, traffico di droga e armi; emigrazione di massa alla ricerca di lavoro e rifugio dai conflitti; diffusione di ideologie autoritarie (nazionalismo radicale, estremismo religioso) e anti-occidentali.

Questa collocazione di frontiera all'incrocio di un arco di crisi di notevoli dimensioni obbliga il Paese riorientare le proprie priorità di politica estera più in termini di sicurezza che di interesse economico. Sicurezza che riguarda l'intera Regione periferica, dai Balcani al Medio Oriente, al Mediterraneo all'Africa Sub-Sahariana. Ne consegue che gli obiettivi della politica estera italiana sono più regionali che globali è ciò in contraddizione con la propria politica economica estera i cui orizzonti sono in larga parte extra-regionali (dall'Estremo Oriente all'America Latina).

Da questo punto di vista non sembra che fino ad oggi sia stata fatta chiarezza sui ruoli rispettivi della politica economica estera e di quella di cooperazione. Secondo il Rapporto Cespi sulla cooperazione allo sviluppo in Italia (Cespi 1996), appare che in termini di priorità geografiche sui dati del 1995 le tendenze della cooperazione indichino:

- "- un declino di peso dell'Africa Sub-Sahariana, che è stata tradizionalmente l'area più significativa di destinazione degli aiuti italiani. Per la prima volta nel 1995, la regione ha perso il rango di prima beneficiaria dell'Aps italiano, anche se conserva un peso relativo importante (30%);
- una crescita relativa dell'area latino-americana, che raggiunge con il 20-25% dell'AP un peso superiore alla percentuale che aveva nel periodo di abbondanza di risorse (15% circa) e che contrasta con la definizione ufficiale dell'America Latina quale area non prioritaria della cooperazione italiana;
- l'individuazione del Bacino Mediterraneo e del Vicino Oriente quale area emergente (32%) della cooperazione italiana;
- la volatilità della posizione dell'Asia, un dato che va anzitutto collegato all'andamento della cooperazione con la Cina, che ha registrato una rapida contrazione nel 1995;
- il peso relativo ancora molto limitato dell'Europa centro-orientale e dei Balcani; la sua crescita

dipenderà in buona parte dall'evoluzione della cooperazione con l'Albania e dal consolidamento del processo di pacificazione e ricostruzione della Bosnia"

Da questa analisi sembra abbastanza evidente che alla Aps sia mancata una coerente impostazione "regionalista", secondo quei criteri di stabilità e di sicurezza che oggi sembrano prevalere nelle considerazioni degli esperti. Criteri direttamente collegabili alla collocazione geopolitica dell'Italia e dell'Unione europea. Se si dovesse quindi seguire questa impostazione regionalista, a nostro parere l'unica atto a creare condizioni di stabilità nella Regione europea/mediterranea a fronte di un indubbio calo delle risorse finanziarie a disposizione (sia in Italia che nell'Unione europea), è abbastanza evidente che sarà necessario un forte raccordo fra Politica economica estera e cooperazione allo sviluppo, con una divisione dei compiti e delle responsabilità che permetta di operare sul piano globale e su quello regionale con maggiore efficacia.

Infine, nella collocazione geopolitica in cui si trova, l'Italia può adottare due atteggiamenti:

- ruolo passivo, di semplice "piattaforma" per azioni altrui, che comporta il rischio di reazioni nazionalistiche sia interne che esterne alle decisioni prese altrove;
- ruolo attivo, di elaborazione e realizzazione, attraverso il sistema delle istituzioni multilaterali, di una strategia complessiva di prevenzione e di azioni di intervento coerenti con essa.

È abbastanza evidente che la prima opzione non sia né praticabile né tanto meno accettabile e che quindi l'Italia abbia un'urgente necessità di "fare" politica estera, con alcuni obiettivi precisi:

- l'obiettivo di lungo termine deve essere l'inserimento di tutte le aree ai confini prossimi dell'Europa nel 'ciclo virtuoso' dello sviluppo economico e della stabilità politica, attraverso la realizzazione da parte dell'Unione di un regionalismo Est-Sud, equilibrato e compatibile con l'interdipendenza mondiale;
- lo sviluppo e la stabilizzazione dei paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, richiede, ancor più dell'Est europeo, uno sforzo multilaterale. Tuttavia questa regione manca di una copertura istituzionale multilaterale propria e tutti i progetti in tal senso lanciati nel passato (tipo Cscm) sono falliti per la complessità della situazione geopolitica e strategica della regione. L'Italia deve continuare ad impegnarsi per favorire l'emergere di istituzioni, anche sub-regionali, capaci di gestire in ambito multilaterale la cooperazione politico, economica e di sicurezza, all'interno della regione, in ambito Nord-Sud, e a livello europeo;
- la piena integrazione dei paesi del Sud nel nuovo regionalismo europeo, non potrà avvenire se non saranno realizzate profonde riforme politiche ed economiche interne in questi paesi; tuttavia, per evitare ulteriore destabilizzazione e impoverimento occorre favorire riforme politico-economiche sostenibili dal punto di vista del costo socio-economico e dell'impatto culturale e ambientale; l'Italia deve contribuire attivamente all'applicazione in questo senso dei programmi di cooperazione previsti nell'ambito del nuovo Partenariato Euro-Mediterraneo inaugurato dalla conferenza di Barcellona del novembre 1995;
- in questa prospettiva, l'Italia deve assumersi una speciale responsabilità verso il Sud, sia stimolando i suoi partner comunitari e gli Stati Uniti a collegare strettamente le problematiche comuni all'insieme dell'arco delle crisi e a riequilibrare gli investimenti di risorse a Est e a Sud, soprattutto economiche (la proporzione attuale è di 5 a 1), sia promuovendo una più stretta e coerente sinergia delle iniziative multilaterali verso il Sud attualmente in corso;

- a livello comunitario l'Italia, infine, deve stimolare attivamente una strategia coordinata di allargamento dell'Unione verso Est e un forte partenariato verso Sud; l'ingresso nell'Unione di Malta, Cipro e, in futuro, Turchia; l'elaborazione di una politica comunitaria dell'immigrazione, che non si limiti ai soli aspetti di sicurezza; il varo di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo secondo i criteri di condizionalità sopra ricordati.

## **8. Alcune considerazioni sugli strumenti e il sistema decisionale nel campo della politica estera e di cooperazione**

Le ragioni sopra ricordate rafforzano la teoria sulla centralità della politica estera rispetto agli interessi più profondi dell'Italia, compresa ovviamente la politica di cooperazione allo sviluppo.

Esiste infatti il problema di riportare alle sedi più naturali le grandi decisioni sulla politica di cooperazione. Le priorità geografiche sono state in passato anche il riflesso di concorrenti interessi di partito o di corrente, o sono emerse come strumentali rispetto ad altre politiche governative. Occorre che il Parlamento affermi un suo ruolo in queste scelte, anche per garantire la necessaria continuità dell'attività di cooperazione, ma soprattutto, come vedremo, è necessario un ruolo più incisivo della Presidenza del Consiglio.

Sotto il profilo organizzativo, l'unica soluzione possibile è quella di separare il momento politico-negoziale dell'attività di cooperazione da quello esecutivo. Il primo dovrebbe rimanere prerogativa del Governo, sotto il controllo del Parlamento. Il secondo (identificazione dei progetti, attivazione del ciclo del progetto, valutazione e controlli) dovrebbe essere affidato ad un ente specializzato, creato al di fuori del Mae. Esso dovrebbe poter godere di autonomia finanziaria, disporre di specifiche procedure amministrative e contabili uniformate a quelle delle varie Agenzie di cooperazione nonché di personale specializzato in grado di assicurare un servizio continuativo.

Inoltre la riflessione a livello internazionale offre ulteriori elementi per un riordino della cooperazione. È del tutto superato il tradizionale divario fra il canale bilaterale e quello multilaterale. Le dimensioni dei problemi da affrontare, il cui indicatore più evidente sono i 1.300 milioni di persone che vivono in povertà assoluta, rendono del tutto insufficiente la semplice sommatoria di risorse e metodologie delle varie agenzie nazionali di cooperazione. Nella cooperazione internazionale, ormai, la parola di ordine è il coordinamento fra agenzie internazionali e organismi nazionali. Nel caso della cooperazione italiana la multilateralizzazione è un processo avviato, ma che richiede ancora di essere consolidato.

In tale quadro, si pone in primo luogo l'obiettivo della comunitarizzazione della politica di cooperazione a livello dell'Unione. Si tratta di un problema di non facile soluzione, sia per le forti resistenze da alcuni paesi membri che per la relativamente scarsa capacità gestionale della Commissione. L'Italia data anche la propria struttura di cooperazione molto più leggera di altri modelli in Europa, ha incentivi maggiori per la promozione di una cooperazione europea comune. Due obiettivi verso la comunitarizzazione possono essere indicati. Uno di tipo tematico: gli aiuti di emergenza e uno di tipo geografico: la politica mediterranea.

Inoltre, la multilateralizzazione della cooperazione italiana deve avvenire anche nella politica bilaterale italiana, nella misura in cui l'Italia riesca ad avvalersi, nei programmi-paese verso le aree prioritarie, delle attività degli organismi multilaterali e di altri paesi donatori.

Un altro elemento fondamentale deve essere il ruolo dei paesi beneficiari nella definizione e attuazione della politica di aiuti. È ormai un dato acquisito che alla base di una efficace cooperazione allo sviluppo stia una buona partnership tra donatori e riceventi.

Va inoltre posto l'accento sulla rivitalizzazione del rapporto con il mondo del volontariato e con tutte le altre strutture che all'interno della società civile hanno dimostrato interesse e capacità a partecipare alle attività di cooperazione (Regioni, Comuni, Università, Fondazioni e Centri di ricerca): non nell'intento di irreggimentare tali forze, ne' di farne i fiancheggiatori dell'attività del Governo, ma per offrire occasioni di coordinamento e di reciproco sostegno nella definizione e nella realizzazione degli interventi, valorizzando il capitale di risorse umane creato nei dieci anni di espansione della nostra Cooperazione e le diversità che fanno la forza della società italiana. Quella che potremo definire come "diplomazia parallela" riveste un ruolo di fondamentale importanza per l'immagine internazionale del Paese a completamento della politica estera ufficiale. Un Sottosegretario del Ministero degli esteri dovrebbe avere competenze e strutture adeguate in questo settore.

Ma infine, di fronte alle carenze strutturali del nostro Paese nella gestione della politica internazionale ed in attesa della "grande riforma istituzionale" è necessario operare già da subito alcuni aggiustamenti nel ruolo della Presidenza del Consiglio. In particolare, per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio i suoi compiti devono essere di due tipi: visione strategica degli interessi; coordinamento fra politica estera, cooperazione e politica economica estera.

La proposta potrebbe essere quella di creare un'Unità di Consiglio dei Ministri per l'economia internazionale (una specie di National Economic Council). Presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri degli Affari Esteri, Tesoro, Industria e Commercio estero oltre a coordinare le rispettive posizioni essa dovrebbe occuparsi di:

- individuare le aree prioritarie su cui concentrare le risorse e gli interessi del Paese;
- attivare gli strumenti assicurativi e finanziari necessari;
- fissare la posizione da assumere nelle istituzioni e nei progetti comunitari e multilaterali.

Tale Unità potrebbe avvalersi di un Consigliere permanente per gli affari economici internazionali, con un proprio staff (leggero) e una funzione di impulso, coordinamento e controllo dell'attuazione delle direttive dell'Unità di Consiglio.

In questa sede sarebbe a nostro avviso possibile dare coerenza alla nostra politica di cooperazione allo sviluppo, evitando la confusione e l'uso inappropriato di politiche e di strumenti e ad assicurare una presenza unitaria del nostro Paese sia nelle sedi multilaterali che nei Paesi verso cui indirizzare i nostri sforzi di cooperazione.