

Giampaolo Calchi Novati, Lia Quartapelle

## L'Italia e gli Stati fragili in Africa: prospettive e linee d'azione<sup>(\*)</sup>

La fragilità dello stato in Africa è sempre più ragione di preoccupazione e inquietudine nell'ambito della politica internazionale: **i fenomeni di instabilità locale, regionale e globale** possono infatti **prendere l'avvio da situazioni di fragilità**, assumendo proporzioni incontrollabili anche al di là del singolo caso. Alcuni organismi internazionali hanno sviluppato una classificazione che permette di verificare e vigilare le situazioni di fragilità e il loro evolversi nel tempo. La fragilità degli stati riguarda **alcune aree in cui l'Italia ha da anni interessi consolidati** o nelle quali sta sviluppando rapporti sia di carattere strategico che economico (in particolare, nei paesi del Sahel, che sono stati recentemente visitati dal ministro Frattini, e nel Corno d'Africa, dove la presenza italiana è di antica data). Il Policy Brief tratterà da un lato cause e dimensioni della fragilità dello stato in Africa, dall'altro la situazione specifica nelle aree di maggior interesse per il nostro paese, tenendo conto sia degli attori regionali che degli attori globali, con l'obiettivo di tracciare alcuni suggerimenti per riorientare

ulteriormente la politica italiana di cooperazione allo sviluppo negli Stati fragili.

### I criteri di misurazione

La crescente attenzione al problema della fragilità degli stati è stata accompagnata da una formalizzazione nella **definizione del fenomeno** e dal tentativo di adottare **misure e indici** che possano offrire in modo sintetico un quadro della situazione. In particolare, la comunità scientifica si è concentrata sulla **produzione di indici** atti a fornire orientamenti operativi ai *policy-makers* relativamente alla situazione in mutamento di ciascun paese, alle possibili aree oggetto di cautela e intervento. La definizione e la misura delle dimensioni della fragilità statale conservano però una difficoltà di fondo, in quanto **la fattispecie della fragilità è multidimensionale e complessa e si presta più a valutazioni qualitative che quantitative**. Il confronto tra più misure, che spesso non si riferiscono esclusivamente al concetto di fragilità, ma che includono anche elementi comunque riconduci-

N. 192 - JULY 2010

### Abstract

The fragility and failure of the states in Africa is an issue of increasing concern for the international community. For Italy, it is becoming a matter of importance due to the existing ties with the Horn of Africa and to the expanding attention the country is devoting to the Sahelian region.

The Policy Brief gives an overview on the definitions and causes of fragility in Africa. It then analyzes the main tools devised by international donors in order to deal with state fragility in the continent. It finally sketches policy relevant conclusions for Italian development policy, that to date is lacking a comprehensive strategy in this respect.

*Giampaolo Calchi Novati is Head of the Africa Programme, ISPI and Professor at the University of Pavia.*

*Lia Quartapelle is Research Assistant of the Africa Programme at ISPI.*

**(\*)** The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

bili alla fragilità (quali la debolezza, lo *stress*, le pressioni esterne), permette comunque di evidenziare elementi comuni che sostanziano la definizione di Stati fragili.

Il primo indice per misurare la debolezza dello stato è l'**Index of state weakness** elaborato da **Brookings Institution** nel 2008<sup>1</sup>. L'idea centrale dell'*Index* è la seguente: se lo stato non riesce a generare risultati accettabili in **quattro funzioni chiave dello stato**, esso può essere definito uno stato debole. Le quattro aree sono l'ambito economico, quello politico, la sicurezza e il benessere sociale, ciascuna misurata con cinque indicatori specifici.

La **Banca mondiale** nel 2001 ha creato una categoria specifica, i Licus<sup>2</sup> (Low-Income Countries under Stress), che include gli «Stati fragili [e a basso reddito] caratterizzati da una combinazione debilitante di scarsa governance, debolezza nelle politiche e nelle istituzioni». La definizione è poi stata aggiornata e oggi la Banca mondiale identifica come **Fragile and conflict-affected states**<sup>3</sup> quei paesi

che hanno un punteggio inferiore a tre nella graduatoria Cpia (Country Policies and Institutions Assessment) della stessa Banca mondiale. Al di là del forte legame tra la definizione data dalla Banca e i preesistenti meccanismi di valutazione della stessa istituzione, questa definizione identifica la fragilità in quanto connessa **all'incapacità di fornire servizi adeguati e rispondere così ai bisogni dei cittadini**.

Il **DfID** (Department for International Development), l'agenzia governativa della Gran Bretagna che per prima si è distinta per aver immaginato modalità di intervento in contesti di fragilità, ha elaborato una griglia<sup>4</sup> in cui gli stati fragili si distinguono per **scarsa capacità o mancanza di volontà politica** nell'espletare funzioni centrali di governo tra cui un potere politico efficace, la gestione dell'ambito economico, la gestione amministrativa dei servizi essenziali, il controllo del territorio e della sicurezza.

Un'estensione delle precedenti definizioni è stata condotta all'interno del lavoro di ricerca effettuato per l'**European Report on Development 2009**<sup>5</sup>, che si

concentra sulla messa a punto di soluzioni per la fragilità degli stati in Africa. Alcuni ricercatori hanno definito gli Stati fragili come stati che sono a rischio di fallimento o hanno fallito per quanto riguarda **l'autorità, il diritto ad avere accesso ai servizi essenziali e la legittimità**.

Le definizioni citate, che danno conto della difficoltà di pervenire a sintesi anche operative sulla fragilità, hanno tutte in comune l'idea che gli Stati fragili sono gli **stati che non riescono ad adempiere ai compiti fondanti di un'organizzazione statale**. Le definizioni si differenziano per quanto riguarda il dosaggio fra queste funzioni, anche se tutte identificano come elemento centrale la capacità (o volontà) di estendere l'accesso ai servizi essenziali. Le cause di un fallimento dell'autorità statale sono riconducibili a **mancanza di autorità e legittimità e a scarsa capacità nel controllare sicurezza e territorio**.

Gli elementi comuni tra le definizioni non nascondono però che esiste un alto grado di **eterogeneità** tra gli stati definibili come fragili. Seppure la maggioranza degli Stati fragili si trovi in Africa, anche l'Asia e l'America latina contano situazioni di fragilità. Vi sono stati fragili in cui la violenza è endemica, come Haiti, oppure Stati fragili che vivono situazioni di conflitto interno, come Costa d'Avorio, o regionale, come la Repubblica Democratica del Congo. Vi sono poi stati in

<sup>1</sup> S.E. RICE – S. PATRICK, *Index of State weakness in the developing world*, The Brookings Institution, Washington DC, 2008, [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02\\_weak\\_states\\_index\\_02\\_weak\\_states\\_index.ashx](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index_02_weak_states_index.ashx)

<sup>2</sup> WORLD BANK, *Engaging with fragile states*, World Bank, Washington DC, 2006, <http://www.worldbank.org/ieg/licus/download.html>

<sup>3</sup> <http://go.worldbank.org/BNFOS8V3SO>

<sup>4</sup> DfID, *Why we need to work more effectively in fragile states*, DfID, London, 2006.

<sup>5</sup> European Report on Development, *Overcoming fragility in Africa*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole, 2009, <http://erd.eui.eu/erd-2009/final-report/>

cui governano regimi autoritari, come Zimbabwe o Corea del Nord, e stati che escono da anni di conflitti, come il Sudan o l'Angola.

Infine, vi è una certa sovrapposizione tra i concetti di **stati fragili, stati in crisi e stati falliti**<sup>6</sup>. Per coerenza, si può dire che le tre tipologie sono diversi gradi dello stesso fenomeno. Mentre gli stati fragili sono suscettibili di crisi, gli stati in crisi si trovano in situazione di stress acuto e gli stati falliti si trovano in una situazione di collasso che non permette di espletare le funzioni basiche.

### Le fattispecie nel Corno d'Africa e nel Sahel

In tutto l'arco della sua vicenda storica dopo il 1960, la Somalia ha sofferto di precarietà nella sua stessa configurazione statale, diffondendo turbolenza e belligeranza attorno a sé. Da una parte, **gli istituti dello stato nazionale trapiantato dal colonialismo non hanno preso piede in modo accettato e condiviso**, come ha rivelato in modo impietoso il cedimento dello stato intervenuto nel 1991 da cui la Somalia non si è più ripresa del tutto. Dall'altra, la rivendicazione pansomala irradiata da Mogadiscio come centro **revisionista** rispetto allo *status quo* ha minacciato l'integrità degli stati, *in primis* dell'Etiopia, in cui vi-

sono comunità di lingua somala e per analogia comunità subalterne a logiche di tipo "imperiale", soprattutto se di fede musulmana. L'indeterminatezza propria degli **stati diasporici** si è riprodotta anche nell'approccio alla politica regionale dell'Eritrea, nata all'inizio degli anni Novanta per distacco dall'Etiopia. Pur godendo di una ben collaudata compattezza che spiega la loro **tendenza conservativa**, l'Etiopia e il Kenya ne hanno subito contraccolpi destabilizzanti. Le dinamiche legate al jihadismo islamista e al suo contenimento, nonché ai flussi di profughi, hanno aggiunto o sovrapposto **una dimensione globale** alle cause di insufficienza più propriamente nazionali.

L'antitesi fra centralizzazione e frammentazione ha ispirato e ispira anche la debolezza del **Sudan**, che di per sé appartenerebbe piuttosto al novero degli stati forti per una consolidata tradizione storica. I governi imperniati sul nucleo arabo-musulmano del centro-nord non sono mai riusciti a integrare in modo equo e convincente le popolazioni nere e parzialmente cristianizzate del Sud Sudan, **già serbatoio di manodopera servile o di schiavi**, il cui ribellismo ha trovato un ulteriore incentivo nel colonialismo inglese e **nelle narrative razziali o razziste**. Il possibile o probabile esercizio dell'opzione secessionista contemplata dall'accordo di pace fra Nord e Sud firmato nel 2005 (**il referendum per la seces-**

**sione è previsto per il gennaio 2011**) sovrasta come un'incognita il futuro di un'intera regione: c'è chi pronostica un'immediata caduta nell'abisso della fragilità dell'eventuale **Sud Sudan** indipendente, privo di sbocchi al mare, con risorse da condividere con Khartoum e la necessità di una riconversione attraverso Uganda e Kenya delle sue infrastrutture, già profondamente danneggiate dalla guerra civile.

Quale più e quale meno, tutte le nazioni della fascia saheliana o sudanese che attraversa l'Africa da ovest a est a cavallo del deserto e della zona più vulnerabile ai processi di desertificazione nascondono un'intima fragilità. È il caso in particolare di Mali, Niger e Ciad. In tutti questi stati coesistono popolazioni che si richiamano alla tradizione arabo-islamica e popolazioni che per identità e modi di vita si sentono piuttosto parte dell'Africa nera. Una fattispecie molto simile si riscontra nella stessa Mauritania, che si muove peraltro nell'ambito maghrebino. Anche il Darfur, propaggine del Sudan in direzione dell'Africa centrale, risente della stessa sindrome. Il colonialismo e la modernizzazione hanno insistito in modo diverso sui vari gruppi. Il commercio transeunte e il **nomadismo** delle tribù sahariane si adattano male a frontiere rigide e hanno finito per rappresentare un fattore di cronica precarietà che i governi postcoloniali hanno cercato invano di padroneggiare con politiche di **sedem-**

<sup>6</sup> CRISIS STATES RESEARCH CENTRE (Csrc), *Crisis, fragile and failed states. Definitions used by the CSRC*, Crisis States Workshop, London, 2006.

**tarizzazione** o di **contrasto-inclusione**. Non a caso si collocano in questa vasta regione – in un’Africa che anche attraverso l’**Unione africana** tende a riconoscere solo governi “legittimi” scoraggiando e demonizzando ogni infrazione – alcuni dei più persistenti fenomeni di violazione della continuità costituzionale con **colpi di stato riparatori o di assestamento** (Niger, Mali).

Dal canto loro, le politiche di *state-building* suggerite dai donatori internazionali logorano le risorse materiali e immateriali di questi stati sottoponendoli a uno stress continuo. Nel recente passato, l’azione degli attori regionali, seppure originata anche da intenzioni stabilizzanti, ha interferito sui conflitti interni. Accanto all’opera di mediazione, per esempio della Nigeria, non sono mancati interventi di tipo militare, per esempio della Libia in Ciad.

Se in questa regione nel complesso la guerra fredda ha inciso poco, per la prevalenza sostanzialmente indiscussa della Francia, molto pesante si sta dimostrando invece l’impatto di attori e fenomeni internazionali nell’era post-bipolare: da un lato gli Stati Uniti, dall’altra il terrorismo internazionale d’impronta islamica. Davanti alla prospettiva di un’instabilità generalizzata che può mettere in pericolo anche gli stati produttori di petrolio del Nord Africa e dell’Africa occidentale, gli Stati Uniti hanno dato vita a un nuovo comando (**Africom**) facendo di

questa regione un **teatro periferico della guerra al terrorismo e al traffico di armi, droga o esseri umani**. L’Unione europea finanzia operazioni di vigilanza alle frontiere (ma anche in sbocchi più lontani come il porto di Tangeri) e promuove lo sviluppo in funzione della sicurezza e dello scoraggiamento dell’emigrazione clandestina. Se le autorità in carica si mostrano sensibili ai vantaggi di una simile **rete di sicurezza**, coordinata con posti fissi e attività sofisticate di *intelligence*, l’infrastruttura militare diventa essa stessa causa di opposizione sul terreno perché è risentita come un ostacolo al libero movimento delle persone e delle merci attraverso le frontiere, senza rispettare del tutto le sovranità costituite.

Nella fase post-bipolare, gli **attori regionali** hanno ulteriormente rafforzato il loro ruolo. Non si può prescindere quindi dal considerare il peso relativo di questi quando si prende in esame la fenomenologia della “fragilità” per gli effetti contraddittori che si scaricano sugli stati più deboli. L’Etiopia contende all’**Egitto** il ruolo di potenza nella parte orientale del continente, compresa fra il Nilo e il Mar Rosso, con ripercussioni sia nel Sudan che nel Corno vero e proprio. Nelle zone occidentali si fa sentire il peso dell’**Algeria**, che ha recentemente organizzato anche operazioni militari congiunte con altri stati nella regione sahariana. La politica dell’Algeria è resa

peraltro più difficile dalla sempre aperta rivalità con il Marocco, esasperata **dalla questione irrisolta del Sahara occidentale**, che è in se stessa un possibile fulcro di fragilità e instabilità per la regione.

### Attenzione e rapporti speciali

La questione delle relazioni con gli Stati fragili è largamente dibattuta nei circoli dell’aiuto internazionale. Infatti, con l’aumento nella **selettività degli aiuti**<sup>7</sup>, si è assistito a una **diminuzione delle risorse disponibili in contesti di fragilità o debolezza**. C’è il rischio di creare degli “orfani degli aiuti” (da contrapporre ai cosiddetti “donors’ darlings” o beniamini dei donatori), ovvero di isolare fuori dai circuiti della solidarietà internazionale paesi in situazione di fragilità. L’Oecd-Dac stima che i **flussi di aiuto siano due volte più volatili se diretti verso stati fragili**<sup>8</sup>. Negli anni passati, si è assistito a una **concentrazione delle risorse in quei contesti in cui si registravano riforme e risultati, mentre venivano abbandonati i paesi in crisi**.

In certi casi, alcuni donatori hanno sospeso nello stesso momento la propria attività in paesi come la Guinea Bis-

<sup>7</sup> WORLD BANK, *Assessing aid - what works, what doesn't, and why*, World Bank, Washington DC, 1998.

<sup>8</sup> OFFICE OF THE DAC CHAIR, *Chair's summary: senior level forum on development effectiveness in fragile states*, London, 13-14 January 2005.

sau o la Repubblica Centrafricana, per non parlare di Zimbabwe<sup>9</sup>. Anche senza necessariamente trovare un rapporto di causa ed effetto, la Guinea Bissau è pressoché ridotta a teatro operativo delle reti del narcotraffico. L'abbandono della Somalia da parte delle Ong occidentali ha rafforzato la presenza di quelle frange dell'islam che coniugano il controllo del territorio con un'attività di assistenza e servizi sociali surrogando in sostanza le funzioni ordinarie dello stato.

La rinuncia delle agenzie degli aiuti a operare in contesti fragili genera il rischio di **rendere più gravi determinate situazioni già compromesse e di sottrarre risorse lì dove i cittadini ne hanno maggiormente bisogno**. Pertanto, gli attori della cooperazione internazionale hanno elaborato dei principi d'intervento per quelle situazioni in cui la debolezza o assenza dello stato compromette un'efficace distribuzione degli aiuti secondo modalità tradizionali, ma al tempo stesso comporta la **necessità di una presenza delle agenzie internazionali** per affrontare evidenti situazioni di povertà e disagio subite dalle popolazioni e per arginare possibili focolai di continuata instabilità.

I principi per un intervento in situazione di fragilità<sup>10</sup> elabo-

rati da accademici e *policy-makers* si basano su presupposti differenti rispetto alle pratiche standard elaborate nell'ambito della discussione sull'efficacia degli aiuti. In primo luogo, si riconosce che **in contesti fragili l'aiuto non deve fare danni**. Mentre la retorica rituale relativa all'aiuto allo sviluppo ne sottolinea soprattutto gli effetti positivi, nel caso di aiuto in contesti di fragilità si riconosce che esso può creare divisioni sociali e peggiorare la corruzione se non è accompagnato da un'accorta analisi di contesto. In secondo luogo, i donatori devono accettare che **l'aiuto può produrre risultati modesti** e ci si deve attendere assenza di **progresso** o addirittura **arretramenti**. Infine, anche in considerazione della scarsa stabilità del contesto, i donatori devono porsi un **orizzonte temporale molto lungo** (il piano strategico di sviluppo della Sierra Leone abbraccia un arco di dieci anni) sul quale valutare i risultati ottenuti. Tutto questo segna una differenza marcata con la pratica corrente dell'aiuto, che vede i finanziamenti concessi sempre più a fronte di risultati verificabili e immediati.

Si tratta poi di sviluppare nuovi strumenti per aumentare l'efficacia degli aiuti. I donatori devono dotarsi di **capacità di analisi del contesto e degli aspetti politici** della società in cui vanno a operare e devono basare il loro contributo su valutazioni anche di opportunità esplicitamente politica. L'accento

degli interventi deve essere spostato: **dal contenimento e soluzione delle crisi alla prevenzione**. I donatori devono sviluppare strumenti di prevenzione delle crisi e migliorare il coinvolgimento degli attori regionali e continentali. Infine, le risorse devono essere concentrate nella promozione di iniziative volte a rafforzare lo **state-building**, inteso come processo che contribuisca a ridurre gli elementi di fragilità e a riaffermare i principi di autorità e insieme di legittimità.

### Una nuova priorità per l'Italia?

La necessità d'interagire con gli Stati fragili figura sempre più al centro **dell'agenda della politica africana dell'Italia**. Secondo un recente studio quantitativo<sup>11</sup>, **l'Italia** destina agli Stati fragili circa **un quarto del proprio aiuto allo sviluppo**, più di quanto sia la media europea e del G7. Alcuni dei paesi con cui l'Italia ha da sempre una **relazione privilegiata** (Somalia, Eritrea) sono da anni scivolati nel limbo della fragilità o del fallimento. Al tempo stesso, aree del continente con cui il nostro paese non ha ancora relazioni consolidate stanno invece assumendo una **rilevanza strategica anche per l'Italia** perché sono interessate da fenomeni transnazionali, quali le migrazioni, il terrorismo e la criminalità organizzata, che hanno con-

<sup>9</sup> OECD-DAC, *Resource flows to fragile and conflict-affected states. Annual report*, OECD, Paris, 2008.

<sup>10</sup> OECD-DAC, *Principles for good international engagement in fragile states & situations*, OECD, Paris, 2007.

<sup>11</sup> F. MANARESI, *L'aiuto italiano verso i paesi fragili*, Paper preparato per ActionAid, 2010.

sequenze sul nostro paese. Per questo l'Italia deve dotarsi di **strumenti più efficaci per meglio comprendere** questi fenomeni e il possibile sconfinamento di una condizione di fragilità in crisi e fallimento dello stato e deve dotarsi di **una politica di cooperazione** che permetta d'intervenire con più pertinenza in situazioni di fragilità.

Le due ex-colonie italiane del Corno sono attori inibiti e *partners* improbabili. **L'Eritrea è uno stato paria. La Somalia è uno stato fallito.** Nel corso della sua ultima missione in Africa (gennaio 2010), il ministro degli Esteri, Franco Frattini, ha ignorato del tutto l'Eritrea e ha trattato la Somalia come un interlocutore a sovranità limitata, ricevendo il presidente somalo **Sheikh Sharif** a Nairobi, a causa dell'impossibilità stessa di recarsi in Somalia, e raccomandando di fatto questa colonia alle cure dell'Etiopia. Apparentemente il governo di **Meles Zenawi** è stato scelto dalla nostra politica estera come priorità assoluta. Una novità per un governo di centro-destra, se è vero che l'Etiopia è sempre stata una specie di "icona" dello schieramento di sinistra per i suoi trascorsi contro l'imperialismo e il fascismo. L'attenzione dell'Etiopia per la Somalia, tuttavia, soprattutto dopo l'esperienza della semi-occupazione fra il 2006 e il 2008, **suscita troppe resistenze in loco per essere veramente stabilizzante.** Anche in questo caso, il rapporto con le poli-

tiche regionali si rivela determinante e l'Italia ne deve tenere conto.

Il viaggio circolare di **Frattini** in Africa del gennaio scorso<sup>12</sup> ha fatto risaltare una possibile **antinomia della politica africana dell'Italia** tra interlocutori in posizione critica e rilevanti per il contesto in cui si trovano e paesi che possono, al contrario, farsi apprezzare per la loro stabilità e per i possibili "ritorni" in termini sia politici che economici. Frattini è arrivato nel Corno, che è particolarmente sensibile alla questione islamica, dopo un itinerario che l'ha portato prima nelle capitali della fascia sahelo-sahariana, nuova frontiera della fragilità e ambito d'interesse strategico anche per il nostro paese proprio per l'incidenza del fattore islamista. Sia pure muovendo da presupposti diversi, sia i governi in carica a Bamako (Mali) o Nouakchott (Mauritania), sia il governo di Addis Abeba, tutte capitali visitate da Frattini, sentono **la "minaccia" islamista come un loro problema.** Per altri versi, i fattori interni (l'islamismo umanitario è comunque una "risorsa" per certi paesi africani) rischiano di essere soverchiati dai problemi del più lontano Medio Oriente e dalle tematiche collegabili al terrorismo transnazionale, spostando così le cause che aumentano la fragilità, al pari dei possibili

rimedi, fuori dall'area. Lo stesso **salafismo** nell'area maghrebina ha adattato la sua retorica e la sua strategia come se il suo nemico principale fosse il neo-imperialismo globale degli Stati Uniti.

Il fallimento della politica in Somalia, su cui l'Italia dovrebbe avere responsabilità particolari, è un sintomo di per sé molto eloquente di questa confusione tra cause interne e cause internazionali.

I paesi individuati secondo criteri di forza relativa (Etiopia, Sudafrica, Nigeria, Senegal e Algeria) sono stati privilegiati in altri contesti. In questo senso operò D'Alema, ministro degli Esteri durante l'ultimo governo Prodi (2006-2008), facendo da rompighiaccio a favore delle imprese italiane nell'Africa australe. Nel vertice del G8 all'Aquila (luglio 2009) furono invitati alcuni paesi africani di peso. Usando le parole del nostro ambasciatore in Etiopia, Raffele De Lutio, «il fine è di cogliere le occasioni rappresentate dalla nuova realtà africana che vede nelle relazioni multilaterali un fattore di crescente importanza»<sup>13</sup>. Attualmente sembra che criteri di convenienza produttiva o commerciale prevalgano nell'azione dell'Italia in Africa a scapito della tendenza a intervenire in casi d'emergenza.

<sup>12</sup> E. GALLINARO, *La periferia Africa diventa centrale per l'Italia*, ISPI Analysis, 1, 2010, [http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis\\_1\\_2010.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_1_2010.pdf)

<sup>13</sup> R. DE LUTIO (2009), *L'Unione africana: una nuova realtà nei rapporti multilaterali, un'occasione per l'Italia*, in *Sfida al passato. L'Africa nelle relazioni internazionali*, «Quaderni di Relazioni internazionali», ISPI, 10, maggio 2009.

Come detto, la controversia sul dosaggio fra aree forti o aree deboli non riguarda solo l'Italia ma tutta la macchina degli aiuti. L'allarme suscitato dalla fragilità di tanti stati in posizione cruciale sta spostando ora le priorità dell'Italia **dalla cooperazione per lo sviluppo in vista di una reciprocità virtuosa a operazioni di capacity-building isolate dal contesto socio-economico e subordinate a cause globali**. La differenza è di qualità prima ancora che di quantità. L'Italia svolge anche un ruolo logistico a distanza nell'Africom. Per reazione, viene spontaneo pensare ai successi fatti registrare in Africa dalla Cina con i suoi metodi di penetrazione e il volume d'aiuto che Pechino mette a disposizione degli stati africani, astenendosi da qualsiasi forma d'interferenza (il cosiddetto **Beijing Consensus**). Dopo tutto, anche nelle definizioni di "fragilità" ricordate sopra non figura solo la sicurezza<sup>14</sup>. Il dosaggio politico in paesi divisi è un'arte che se deborda nell'interferenza suscita comunque sospetti.

Per questo è necessario un **profondo ripensamento della politica di cooperazione** verso quelle aree in cui appaiono manifestazioni locali di fenomeni globali che interessano le grandi questioni di stabilità e sicurezza internazionale. L'Italia, nelle recenti Linee-guida e indiriz-

zi di programmazione della direzione generale per la Cooperazione e lo Sviluppo per il triennio 2010-2012<sup>15</sup>, menziona gli Stati fragili e le situazioni di crisi e post-conflitto tra le priorità della sua azione. Nella realtà, l'interazione con queste aree è sostanzialmente delegata a iniziative del canale multilaterale e multi-bilaterale, ovvero ad azioni della Banca mondiale e del sistema delle Nazioni Unite. Mancano all'Italia **quegli apparati analitici od operativi** che hanno a disposizione altri grandi donatori. La capacità dell'Italia d'intessere relazioni e avere influenza in questi paesi è quindi commisurata, spesso al ribasso, agli strumenti a disposizione.

### Conclusioni

La fragilità degli stati, ampiamente intesa e variamente misurata, è un fenomeno che sta assumendo contorni sempre più impegnativi a causa della rilevanza degli effetti d'instabilità che gli Stati fragili possono avere sia a livello regionale che a livello globale. Per questo, sono stati elaborati strumenti per misurare l'evoluzione delle situazioni di fragilità che affianchino valutazioni di carattere più qualitativo, insieme a linee-guida per gli interventi degli attori internazionali. L'Italia dovrebbe familiarizzare con questo ti-

po di elaborazione, combinando cooperazione e sicurezza secondo criteri non di solo contrasto, ma costruttivi e di medio-lungo periodo. Gli Stati fragili assumono sempre più peso, almeno virtualmente, all'interno della sua politica africana, sia a causa delle situazione in cui versano le due ex-colonie italiane del Corno, sia a causa della nuova importanza strategica di alcuni paesi verso cui la nostra politica si sta riorientando. Per questo, è importante che la politica di cooperazione dell'Italia:

- ✓ **vada oltre un generico riferimento** alla necessità di porre attenzione verso il problema della fragilità degli stati, soprattutto in Africa, e si doti di specifiche competenze e linee-guida per poter intervenire in contesti di fragilità o fallimento dello stato tenendo presenti tutte le condizioni interne;
- ✓ decida di **destinare agli Stati fragili e alle situazioni in cui gli stati sono falliti una parte definita delle proprie risorse** per la cooperazione internazionale, così come avviene negli altri paesi europei;
- ✓ favorisca **l'adozione graduale di meccanismi d'intervento** che, a differenza dei cosiddetti "progetti affidati" (come previsti dalla legge 49/87) o dei finanziamenti demandati a Ong e a organizzazioni multilaterali, **possano contribuire alla crescita di competenze locali** nei contesti di **fragilità**. In

<sup>14</sup> A. DE WAAL, *Demilitarising the Mind: African Agendas for Peace and Security*, Africa World Press, Lawrenceville, 2002.

<sup>15</sup> COOPERAZIONE ITALIANA ALLO SVILUPPO, *Linee guida e indirizzi di programmazione 2010-2012*, Ministero degli Esteri, Roma, 2010.

particolare, si suggerisce il rafforzamento degli strumenti di finanziamento alle Ong locali, peraltro già possibili attraverso il fondo in loco, ex legge 80/2005, ma spesso poco utilizzati o vincolati alla collaborazione con Ong italiane;

- ✓ si orienti su **strumenti** che portino a **risultati nel medio-lungo periodo** e che puntino soprattutto **alla costruzione di condizioni materiali ed economiche** che rendano più stabili le prospettive del contesto di fragilità. In questo senso, si suggerisce il potenziamento di progetti per il sostegno delle attività economico-produttive e del settore privato;
- ✓ per quanto riguarda **le situazioni di crisi e di fallimento dello stato**, soprattutto nelle aree d'interesse e presenza storica del nostro paese, l'Italia si assuma la **responsabilità di trovare**, insieme alle parti coinvolte, sia a livello nazionale che a livello internazionale, **soluzioni** che permettano un superamento dello stallo.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

Per informazioni:  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)