

## PROGETTARE LA PACE

### Introduzione

Negli ultimi anni, le politiche del complesso esteri, sicurezza difesa hanno assunto un ruolo di secondo piano per la sinistra italiana. Per alcuni, questi ambiti sono prettamente "tecnici", o perlomeno caratterizzati da un dibattito separato dagli usuali conflitti politici. Per altri, la discussione è da inquadrare in considerazioni più ampie, spesso variazioni sul tema dell'imperialismo euro-americano, del militarismo e dell'imperialismo. In ogni caso, le politiche per la pace sono state trattate da semplice corollario all'agenda domestica di giustizia sociale. Questo approccio ha dimostrato i propri limiti negli ultimi decenni.

Max Weber definiva lo Stato come un'entità detentrica del monopolio della violenza legittima su un certo territorio (Riccobono, 2007). Oggi, la violenza è più facilmente accessibile, la legittimità dei vecchi attori è diluita, e la territorialità ha assunto un'importanza relativa. Il mondo sta entrando in una nuova fase politica. Nelle parole della ricercatrice Delphine Allès (2018), il panorama mondiale sta subendo forti mutamenti per quanto riguarda la sua «struttura», la sua «densità» e la sua «natura». Strutturalmente, il «momento unipolare» americano ha ormai ceduto il passo ad una società apolare, in cui anche attori dalle capacità relative possono dettare l'agenda mondiale. La «densità» si riferisce agli attori attivi a livello globale: gli stati, lungi dall'essere moribondi, sono comunque affiancati da entità quali ONG, gruppi terroristici e multinazionali dal forte impatto politico. La «natura» dell'assetto mondiale si riferisce ai

valori che lo caratterizzano, al di là di considerazioni etiche: i valori vestfaliani della sovranità, dell'inviolabilità territoriale e del non-intervento negli affari domestici altrui sono ormai violati in maniera sistematica.

Pur riconoscendo la preminenza dell'economia nelle ansie degli italiani, sarebbe sbagliato sottovalutare l'importanza degli affari esteri e della sicurezza. Immigrazione e terrorismo rappresentano preoccupazioni costanti per i cittadini italiani, pur con forti variazioni annuali («Gli italiani e la politica internazionale», 2018). Altri temi di politica internazionale hanno destato altrettanta inquietudine, e l'assenza di una proposta trasformativa ha certamente avuto un impatto sulla percezione del PD come partito lontano dai bisogni dei cittadini. Secondo l'osservatorio elettorale della LUISS, Lega e in misura minore Forza Italia sono considerati «i partiti della sicurezza» (Emanuele, 2018). Il motivo è chiaro: il PD ha saputo proporre solamente misure reattive, con poca capacità di dissuasione rispetto alle ciniche e semplicistiche politiche della destra. Non esiste, ora come ora, un vero approccio internazionale che ci smarchi dalla destra, al di là di proposte vaghe e dallo scarso impatto immediato. Un esercito europeo rimane un obiettivo irrealistico che andrebbe raggiunto nei prossimi decenni, ma non può rispondere a esigenze attuali e deve ancora assumere una forma certa. I famosi piano Marshall per l'Africa o l'Ucraina sono tutto fuorché una proposta politica precisa: cosa dovrebbe essere finanziato? E cosa fare in attesa che gli investimenti facciano effetto? Anche su questioni come la NATO e la difesa dei diritti umani abbiamo saputo solamente trincerarci in battaglie difensive, intervallate da tentativi di rincorrere la destra su misure che hanno poco a che fare con una vera strategia per la sicurezza dell'Italia.

In tutto questo, non si può certo dire che il panorama della Difesa sia rimasto ad aspettare. Nell'ultimo decennio si è assistito ad un forte ridimensionamento quantitativo e qualitativo della spesa militare italiana, che è passata da 34 miliardi di euro nel 2008 a 28

miliardi nel 2017 («Military spending in 2017», 2018). Tuttavia, come già osservato da Caruso (Caruso, 2018), i dati del Ministero della Difesa non rispecchiano i fatti, in quanto spese quali pensioni e missioni all'estero rientrano nei budget di altre istituzioni (rispettivamente l'INPS e il Ministero dell'Economia e delle Finanze). A conti fatti, le ultime tre legislature hanno visto un aumento della spesa per l'apparato Difesa del 18% (Piovesani & Vignarca, 2018). La riforma del ministro Di Paola (2012) ha inoltre imposto una ristrutturazione delle spese ancora in corso e che per ora ha avuto scarso successo. Se la riforma prevede una ripartizione del budget fra personale, esercizio e investimenti corrispondente al 50%, 25% e 25%, ad oggi ci si trova ancora lontani da questo obiettivo, con una distribuzione effettiva del 74% per il personale, 9% per l'esercizio e 17%. (Piovesani & Vignarca, 2018, pag. 3). Oltre a queste frizioni interne, l'Italia deve anche far fronte a pressioni americane di onorare l'impegno preso in sede NATO di spendere il 2% in Difesa e 20% del budget militare in *procurement* di materiale, oltre che a difficoltà nel lancio di progetti europei (Gros-Verheyde, 2019) e una situazione internazionale sempre più incerta.

Le lacune dell'attuale discussione sui temi sicurezza e proiezione internazionale possono essere riassunte nei seguenti punti:

Mancanza di un dibattito permanente e strutturale su questioni di politica internazionale e di difesa.

Mancanza di una strategia globale che incorpori tutte le minacce e incertezze che il nostro paese dovrà affrontare nei prossimi decenni.

Mancanza di una vera politica securitaria di sinistra, che sfrutti la nostra vocazione ideologica per la solidarietà e per la sensibilità sociale e ecologica

È da ingenui pensare che la pace esterna non abbia impatto sullo sviluppo di una società più giusta all'interno dei confini nazionali. La definizione collettiva di cosa rappresenta una minaccia alla sicurezza è di fondamentale importanza per una comunità. Ciò che è considerato come una minaccia alla sicurezza nazionale subisce quello che i teorici Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde hanno definito un processo di *securitizzazione*: la rimozione di una tematica dal normale processo deliberativo democratico (Eroukhmanoff, 2018). Le minacce esistenziali possono essere legittimamente affrontate tramite misure straordinarie, esattamente come nel caso dell'allerta terrorismo: i sospettati sono sottoposti a misure che non ci sogneremmo mai di applicare al resto della popolazione. Analogamente, l'attuale governo ha fatto molto per rappresentare i migranti come la principale minaccia al benessere e ai valori dell'Italia, arrivando quindi a definirli in chiave etnico-religiosa. Come scegliamo di proiettarci all'estero e come scegliamo di affrontare le minacce plasma direttamente l'identità della nostra comunità. In tal senso, è necessario che la sinistra italiana si imponga in questi dibattiti con delle nuove proposte, più articolate e giuste che il cieco militarismo a cui tendono altri partiti del paese.

Il confine fra guerra e pace sta diventando sempre più sbiadito. Teorici e ricercatori hanno a lungo dibattuto sulla forma che sarà assunta dalla guerra del futuro, ma ciò che è certo è che la lotta per proteggere sicurezza di una comunità è necessario toccare numerosi aspetti della vita civile. Proprio per questo, le proposte che presentiamo hanno come obiettivo ultimo un maggior controllo dell'apparato esteri-difesa-sicurezza da parte dei cittadini, evitando tendenze militariste e accompagnando da una più profonda comprensione delle sfide che ci attendono. L'obiettivo della nuova sinistra italiana è quello di ricostruire un'idea di futuro in cui la nostra comunità possa credere; non possiamo immaginare un domani libero dalla paura senza una politica per la pace convincente.

## Dialoghi cittadini per la pace

La percezione della politica estera e della difesa come “tecnocratica” non è certamente una novità e non è limitata alla sola Italia. La relativa mancanza di mezzi dei paesi europei rispetto agli Stati Uniti e la preminenza dell’esecutivo su queste tematiche hanno contribuito a rimuovere questi temi dal dibattito politico di paesi “minori” quali l’Italia. I risultati sono stati disastrosi, sia a livello coesione politica che di consapevolezza sul ruolo che l’Italia dovrebbe avere nel panorama mondiale. Il partito e gli elettori tendono ad attivarsi troppo tardi su questi temi: discutere sull’opportunità di sostenere l’opposizione venezuelana solo quando il paese è sull’orlo della guerra civile significa condurre una politica miope che non potrà mai contare su una posizione condivisa. In un mondo in cui ciò che avviene al di fuori dei nostri confini ha ormai un impatto tanto elevato sugli affari domestici, è fondamentale che il PD si adatti alla realtà dei fatti e cancelli quella barriera cognitiva che separa gli affari esteri da quelli interni.

Il coinvolgimento della società civile nelle discussioni relative alla politica estera e di difesa è stato riconosciuto come una priorità politica anche in altri paesi europei. Nel 2018, il Ministero degli Esteri tedesco ha dato l’incarico al Global Public Policy Institute di redigere un rapporto su come i cittadini tedeschi discutono di politica internazionale (di sviluppo, europea, securitaria), e di come altri paesi sono riusciti ad aumentare la partecipazione pubblica a riguardo (Cornelius Adebahr, Melissa Li, & Sarah Brockheimer, 2018). Uno studio simile in Italia è conditio sine qua non per aumentare il coinvolgimento pubblico su questi temi. Oltre alla mappatura, tuttavia, si potrebbe rivelare utile l’analisi degli elementi che rendono i “dialoghi cittadini” un successo. Essi sono prima di tutto uno strumento per rafforzare la società pluralista più moderata, non per “recuperare” gli

estremi populistici. Per coinvolgere cittadini al di là dei “soliti noti” già interessati a questi temi, i dialoghi devono essere altamente interattivi e ben distribuiti geograficamente. Formati “artistici” e informali hanno avuto molto successo in questo senso, e tirare a sorte dei cittadini da invitare a queste iniziative è un ottimo modo per garantire un feedback rappresentativo nelle consultazioni – così come per raggiungere bacini della cittadinanza altrimenti scarsamente interessati. Queste iniziative hanno ben funzionato anche quando di carattere deliberativo e su temi altamente complessi. Una formulazione precisa delle domande e un mix fra offline e online sembrano essere ulteriori ingredienti fondamentali. Campagne di grandi dimensioni, con il supporto di personalità pubbliche, hanno evidenti vantaggi pubblicitari, ma workshop più piccoli permettono un’educazione più profonda dei cittadini e un aumento di fiducia nelle istituzioni democratiche – così come una diffusione maggiore di coscienza politica. La collaborazione con esperti e gruppi della società civile è fondamentale per il successo di queste iniziative, così come un chiaro piano di implementazione del feedback nella politica nazionale.

### **Nuove e vecchie strutture per una strategia italiana globale.**

Secondo lo storico JL Gaddis (2018), avere una “grand strategy” (o una strategia globale) corrisponde esattamente a questo: avere un obiettivo lungimirante e tener conto delle paludi che insidiano il cammino. L’Italia, attualmente, è totalmente priva di bussola, sfortunatamente non solo nell’ambito esteri e sicurezza. Ciò è dovuto essenzialmente a carenze istituzionali. L’ecosistema di istituti di ricerca e *think tanks* è attualmente insufficiente e non fornisce spunti per una discussione civica che aiuti politici e cittadini a decidere la direzione che il nostro paese dovrebbe prendere. Senza togliere nulla ai meriti di questi istituti, è assurdo che il Ministero degli Esteri si debba affidare a ISPI e IAI e che

non esista un *think tank* pubblico equiparabile al *Centre d'analyse, de prévision et de stratégie* (CAPS) francese o il Centro d'Alti Studi della Difesa. I giovani talenti devono poter avere un'ulteriore strada da percorrere oltre ai pochi *think tanks* privati, la consulenza o la carriera ministeriale.

È anche grave che non esistano centri di ricerca, *think tanks* o altri raccoglitori di expertise collegate al PD in maniera trasparente e al di sopra di correnti e personalismi. Per garantire un dibattito pluralista e originale sarebbe necessaria la creazione di una realtà quale la socialdemocratica Friedrich-Ebert-Stiftung che non diventi l'ennesima fondazione al servizio di questo o quel leader, ma che fornisca informazioni e ricerca al partito nel suo complesso («Über die FES», s.d.). L'uso che è stato fatto finora di *think tanks* “di parte” ha poco a che fare con l'analisi di politiche pubbliche ed è riconducibile più alla fuga da normative e regole di trasparenza in vigore per associazioni di stampo politico («Think tank e fondazioni, dove non arrivano i partiti», 2018).

È evidente che su questo fronte c'è poco che il PD possa fare senza fondi e fuori dalle sedi istituzionali, e che il miglior stimolo pubblico per la creazione di ecosistema di centri di ricerca sia un maggior interesse generale a queste tematiche.

Il PD deve quindi poter fare tanto con poco. Esiste una fitta rete universitaria dedicata a relazioni internazionali, e in minor misura *security studies* e intelligence. Stimolare i dibattiti accademici, incoraggiando la formazione di associazioni studentesche dedicate a questi temi, dovrebbe essere una delle priorità delle politiche giovanili del partito e dei Giovani Democratici.

Vi è un'ulteriore mancanza: a chi servirebbe un dibattito nazionale più vivace? Ad oggi, non esiste un'istituzione incaricata di immaginare la strategia globale italiana a lungo termine. Che posizione dovrebbe ricoprire l'Italia nell'assetto internazionale nei prossimi

10, 20 anni? In che tipo di mondo pensiamo di vivere, uno che diventerà sempre più caratterizzato dai nazionalismi e dalla frammentazione internazionale o dall'emergenza di nuovi egemoni regionali? Alla luce di ciò, che politiche andrebbero adattate globalmente rispetto allo sviluppo industriale, alla politica educativa, all'investimento tecnologico del nostro paese? Ad oggi, la coordinazione e la calibrazione delle diverse funzioni statali nel lungo periodo è stata prerogativa della presidenza del consiglio. Tuttavia, l'elaborazione di queste strategie è stata per lo più affidate ai ministeri competenti, nell'ambito di pianificazioni settoriali. Non esiste ad oggi un piano generale che spieghi al pubblico, specializzato e non, quale sia la strategia che il governo italiano vuole assumere rispetto a trend globali nell'ambito dell'intelligenza artificiale, delle crisi mediterranee, dell'invecchiamento della popolazione, del riscaldamento globale, dell'espansione cinese. Sarebbe quindi opportuno che il Consiglio Supremo della Difesa, che riunisce tutte le maggiori cariche dello Stato rilevanti, trasformi le proprie competenze. Da semplice organo informativo e di coordinamento rispetto a crisi in corso, esso dovrebbe passare a produrre delle strategie di più ampio respiro che chiariscano gli obiettivi del governo e la direzione che l'Italia ha intenzione di prendere nei prossimi anni. Un approccio più globale è soprattutto necessario per quanto riguarda minacce trasversali quali la radicalizzazione e le operazioni di sovversione politiche intraprese da paesi come la Russia e l'Iran. Ciò che è fondamentale capire in questi casi è che la cosiddetta "guerra ibrida" non è certamente un'astuta innovazione militare, bensì il semplice sfruttamento di tensioni sociali preesistenti (Galeotti, s.d.). Affrontare queste minacce richiede quindi una visione d'insieme, coordinazione ministeriali, ma anche trasparenza e controllo democratico da parte della società civile.

## **Maggiore trasparenza su ruolo e processi della difesa**

La spesa militare è stata giustificata in diverse ottiche. Oltre all'ovvia necessità di proteggere il benessere della comunità, alcuni parlano della spesa per l'apparato difesa come un veicolo per creare posti di lavoro (Dragoni, 2018). Tuttavia, studi empirici hanno dimostrato che la spesa militare ha uno scarso impatto sia sulla crescita di risorse umane, sia a livello di sviluppo industriale (Caruso, 2018). È necessario prendere atto di ciò. Tuttavia, questa prospettiva sul ruolo che la Difesa deve avere nel sistema paese ha sempre peccato di eccessiva "economizzazione" della funzione pubblica. L'obiettivo della spesa militare non è lo sviluppo economico, bensì fornire uno strumento anzitutto politico per la protezione dei cittadini e dei valori democratici.

In questo senso va riconosciuto il peso psicologico portato dai nostri connazionali in uniforme. Se il Libro bianco della Difesa del 2015 pone l'impiego nelle Forze Armate come un'opportunità per formare nuove competenze, mancano riferimenti alla necessità dei nostri soldati, marinai, aviatori e carabinieri di ricevere un'adeguata assistenza psicologica. Questo è inaccettabile, non solo per le sofferenze che ciò causa in chi ci protegge, ma anche perché rivela una mancanza di responsabilità da parte della classe politica, e in parte degli elettori, rispetto ai costi dell'uso della forza, per quanto necessario esso possa essere.

Maggiore trasparenza è tuttavia indispensabile per un uso migliore delle forze armate. Se da un lato è necessario spingere per l'attuazione della riforma Di Paola, esistono anche altre politiche da implementare. Nonostante i passi avanti fatti sul fronte corruzione, c'è ancora molto da fare, sia per quanto riguarda la gestione del settore difesa, sia per quanto riguarda il ruolo che le forze armate giocano in missioni di pace a livello di *security sector*

*reform* (SSR)(«Italy, 2015 | Government Defence Anti-Corruption Index», 2015). Nell'interesse di una maggiore comprensione della spesa militare da parte del pubblico, è anche imperativo che le componenti del budget "subappaltate" ad altri ministeri rientrino nei conti del Ministero della Difesa.

### **Industria militare europea: spendere meno e meglio**

Riguardo l'industria militare, è evidente che uno strumento di difesa meglio calibrata debba anche, laddove possibile, evitare la diversione di fondi da politiche sociali ed ambientali. Ad oggi, l'industria della difesa italiana e europea è caratterizzata da una tensione di fondo, che vede da un lato i precetti del libero mercato e della competizione industriale fra aziende, dall'altro il modello di "campioni nazionali" da proteggere a tutti i costi. Comprensibilmente, i paesi europei sono riluttanti a cedere il controllo di attività che toccano direttamente il cuore della sovranità nazionale: il monopolio della violenza. D'altra parte, il mercato mondiale delle armi è caratterizzato sia da una forte competizione, sia da una frammentazione estrema e dalla tendenza alla formazione di oligopoli. Gli alti costi di sviluppo e l'affidamento su commesse saltuarie ma di grandi dimensioni si traducono nella necessità da parte degli stati di supportare i propri "campioni nazionali" nella vendita dei propri prodotti (Caruso, 2018) . Ciò è anche giustificato dal profondo effetto che la compravendita di armi ha sugli equilibri internazionali: i maggiori importatori di prodotti ad alta tecnologia quasi sempre richiedono alle aziende di produrre *in loco*, con un importante trasferimento di competenze e tecnologie (ciò si applica specialmente al settore aeronautico) (Lineberger, 2019).

Questa relazione fra governi e industria della difesa, così come la tendenza alla specializzazione e l'istinto a "comprare italiano", contribuisce a un incremento di costi non indifferente, nel nostro paese così come all'estero. La soluzione proposta dall'Unione Europea, come già menzionato, è senza dubbio un passo nella giusta direzione: una competizione continentale e un conseguente consolidamento delle aziende del settore porterebbe ad un significativo abbassamento dei prezzi e a maggiore efficienza (Comunicazione 542, 2013). È tuttavia evidente che questo processo richiederà anni, soprattutto a causa del grande cambiamento culturale-politico che ciò causerà nella concezione europea di sovranità. Il PD si dovrebbe attivare affinché questo percorso sia portato fino in fondo, portando eventualmente alla creazione di una regia unica intergovernativa che gestisca gli export e i rischi associati alla presenza di tali giganti industriali nel panorama politico europeo. Per incoraggiare il processo di accorpamento varrebbe la pena rafforzare il meccanismo di distribuzione di fondi dell'European Defence Fund e spingere affinché sempre più processi di procurement e ricerca passino per questa istituzione, laddove compatibile con i bisogni particolari di singoli stati membri.

### **Il ruolo della sinistra globale nella *human security***

Se le precedenti proposte possono essere considerati obiettivi politici e istituzionali, la seguente riguarda più propriamente ciò che il PD può fare in qualità di *partito*. La critica agli interventi in Medio Oriente e Africa ha spesso accusato i paesi europei e gli Stati Uniti di ammantare la i propri interessi commerciali e politici con una retorica umanitaria. Senza entrare nel merito dei casi specifici, vanno riconosciuti due fatti: primo, che molto spesso siamo intervenuti in contesti politici di cui avevamo una scarsa comprensione; secondo, che questi interventi non sono sempre stati frutto di una politica unilaterale, ma

anche di richieste d'aiuto da parte di attivisti locali (Karwan, 2015; «Syria's Kurds ask France to fill void left by US», s.d.). Il rifiuto *tout court* dell'intervento armato è comprensibile alla luce dei fallimenti in Iraq e Afghanistan, ma spaccia per ovvietà questioni complesse che non possono essere ridotte a un semplice ricorso all'articolo 11 della costituzione («L'Italia ripudia la guerra...»). Quello stesso articolo consacra l'Italia alla ricerca della pace e della giustizia fra le nazioni, che purtroppo non può sempre garantito tramite l'esercizio di *soft power* politico. Il valore portante della tradizione di sinistra è la solidarietà con i più deboli, la difesa delle vittime di soprusi e il desiderio di giustizia: escludere a priori ogni intervento armato implica la volontà di chiudere gli occhi nei confronti di crimini mostruosi.

Per perseguire questi valori, bisogna riconoscere che l'oppressione crea mostruosità sia negli oppressori che negli oppressi (Walzer, 2018, pag. 42). Non possiamo seguire la logica che "il nemico del mio nemico è il mio amico". La sinistra italiana deve trovare partner internazionali che siano ineccepibili nella condotta della loro lotta e che soprattutto abbia la volontà politica di riparare i torti che inevitabilmente possono essere commessi nella lotta politica. Simpatizzare per movimenti terroristici o regimi dittatoriali perché "gli altri sono peggio" vuol dire mascherare indifferenza e pigrizia ideologica con la Realpolitik. Ciò che è quindi fondamentale è che il PD intrattenga rapporti diretti con movimenti sociali, sindacati e partiti di sinistra nelle zone calde del pianeta, in Africa del Nord, nella regione subsahariana, in Russia e Ucraina, al di là di partnership politiche immediatamente "utili". Avere qualcuno a cui rivolgersi per elucidazioni, promuovere un'agenda globale di giustizia sociale e libertà, e sostenere lo sviluppo democratico dei più deboli vuol dire tornare ad un'idea di internazionalismo pragmatica e che vada al di là di impegni nominali (Walzer, 2018, Capitolo 3) . Ha fatto molto scalpore la nascente "internazionale populista" che associa la Lega salviniana al Rassemblement National,

l'Alternative für Deutschland e la Jedinaja Rossija putiniana. È tempo di anteporgli un'alleanza che sappia coordinare proposte politiche e battaglie ecologiche e sociali, creando un'alternativa globale.

L'identificazione di movimenti affini è importante sia nei paesi tradizionalmente alleati dell'Italia che in quelli che oggi consideriamo teatro di confronto bellico. Una politica di sicurezza efficiente e emancipatoria deve seguire il solco tracciato dai teorici della pace sociale o positiva, che arricchiscono la retorica di sviluppo esageratamente economica con un'attenzione per l'identità politica di gruppi sociali a rischio (Buzan, Wæver, & de Wilde, 1998).

Ciò è particolarmente importante per quello che riguarda la strategia europea di investimenti mirati in Africa e della Eastern partnership. Valutazioni dell'impatto degli investimenti diretti negli ultimi decenni hanno evidenziato che le misure volte al miglioramento della governance dei paesi recipienti di aiuti sono quelli che hanno saputo dare maggiore speranza alle popolazioni locali, arrestando l'esodo di migranti e rendendo le comunità più resilienti (Damijan & Padilla, 2014). Questo approccio richiede necessariamente la considerazione delle comunità di migranti alla ricerca di una vita migliore in Italia. Non dobbiamo commettere l'errore di considerare rifugiati e immigrati come una massa senza coscienza politica o agnostici rispetto alle situazioni che li hanno portati ad abbandonare il proprio paese. Nel rispetto delle loro scelte di vita, lo Stato italiano deve fare di tutto per incoraggiare lo sviluppo della cultura democratica in queste comunità e, laddove necessario, difenderle dai numerosi tentativi di governi autocratici di manipolarle e reprimere ogni possibile opposizione (Freyrie, 2018).