



Istituto Affari Internazionali  
Istituto per gli Studi  
di Politica Internazionale

# L'Italia e la politica internazionale

EDIZIONE 2004

a cura di

Alessandro Colombo  
Natalino Ronzitti

il Mulino

Istituto Affari Internazionali  
Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

# **L'Italia e la politica internazionale**

**Edizione 2004**

a cura di  
Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti

**Società editrice il Mulino**

Comitato scientifico: Roberto Aliboni, Ettore Greco, Paolo Guerrieri, Natalino Ronzitti (Istituto Affari Internazionali). Franco Bruni, Alessandro Colombo, Corrado Stefanachi (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale).

Questo volume è stato pubblicato con il sostegno della *Compagnia di San Paolo* di Torino e della *Fondazione Cariplo* di Milano

Il coordinamento redazionale è di Sandra Passariello

ISBN 88-15-09763-5

---

Copyright © 2004 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito [www.mulino.it/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)

## Indice

Introduzione	p. 9
Abbreviazioni	19

### *Parte prima*

1. La guerra contro l'Iraq e il momento unipolare, <i>di Alessandro Colombo</i>	23
2. Crisi e riconfigurazione della relazione transatlantica, <i>di Corrado Stefanachi</i>	37
3. La politica estera dell'Italia, <i>di Ettore Greco</i>	49
4. L'intervento in Iraq e il diritto internazionale, <i>di Natalino Ronzitti</i>	67
5. Le Nazioni Unite e il conflitto iracheno, <i>di Marco Pedrazzi</i>	79
6. Il dopo guerra in Iraq L'incerto dopo guerra dell'Iraq, <i>di Riccardo Redaelli</i>	93
L'occupazione dell'Iraq e il diritto internazionale, <i>di Gabriella Venturini</i>	101
7. La Santa Sede, il Medio Oriente (conflitto iracheno e arabo-israeliano) e i rapporti con l'Islam, <i>di Silvio Ferrari</i>	109

### *Parte seconda*

8. Il semestre di Presidenza italiana, <i>di Michele Comelli</i>	123
--	-----

9. La Convenzione europea e la Conferenza intergovernativa, *di Raffaello Matarazzo e Flavia Zanon* p. 137
10. L'Europa della difesa, *di Michele Nones e Giovanni Gasparini* 149
- Le operazioni all'estero delle Forze armate italiane (Scheda *di Giovanni Gasparini e Michele Nones*) 163

*Parte terza*

11. Le relazioni commerciali internazionali: il Round di Doha e il fallimento della Conferenza ministeriale di Cancun, *di Paolo Guerrieri e Irene Caratelli* 169
12. Decisioni monetarie e di bilancio nell'area dell'euro di fronte alla difficile congiuntura economica, *di Franco Bruni e Anna-Carin Andersson* 181
13. Dalla «Maastricht delle pensioni» alle pensioni senza Maastricht, *di Tito Boeri e Francesco Fasani* 199
14. L'impatto della Sars e la politica sanitaria mondiale, *di Gian Luca Burci* 213

*Parte quarta*

15. Israele e Palestina: un conflitto sempre più asimmetrico, *di Laura Guazzone e Daniela Pioppi* 225
16. Il Congo e la regione dei Grandi Laghi, *di Giampaolo Calchi Novati* 237
17. Nord Corea: dall'*escalation* nucleare agli accordi multilaterali, *di Maria Weber* 251
18. I Balcani occidentali nel 2003, *di Joze Pirjevec* 263
- Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2003, *a cura di Flavia Zanon* 275
- Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2003, *a cura di Flavia Zanon* 289

Indice analitico	p. 309
Indice dei nomi	331
Indice dei nomi geografici	335
Notizie sugli autori	341

## Introduzione

Sul piano politico, il 2003 è stato segnato dalla guerra contro l'Iraq e dalle lacerazioni diplomatiche che l'hanno accompagnata. Iniziata il 20 marzo con l'offensiva congiunta delle truppe statunitensi e britanniche e conclusa tre settimane più tardi con la conquista di Baghdad, la guerra ha costituito la prova sul campo della dottrina politico-strategica varata dagli Stati Uniti nei due anni precedenti. Se, da un lato, tale dottrina ha visto confermate le proprie premesse sul terreno più specificamente militare, dall'altro lato la «guerra preventiva» contro l'Iraq ha prodotto una profonda crisi nei rapporti degli Stati Uniti con le organizzazioni internazionali e persino con alcuni dei loro tradizionali alleati, come la Germania e la Turchia. L'invasione dell'Iraq ha inoltre trovato la netta opposizione della Santa Sede.

Sebbene la fase militare del conflitto sia stata dichiarata conclusa dal presidente Usa Bush il 1° maggio, la pacificazione dell'Iraq è risultata molto più difficile e costosa del previsto. Sul piano militare, la missione delle forze di occupazione si è scontrata con una crescente resistenza armata che neppure la cattura di Saddam Hussein è riuscita a sedare e che, anzi, ha paradossalmente realizzato dopo la guerra proprio ciò che questa si era proposta di impedire, l'alleanza strategica tra i militanti ba'histi e i gruppi del terrorismo islamico internazionale. Gli attacchi della guerriglia non hanno risparmiato le installazioni industriali, gli oleodotti, le personalità del nuovo governo provvisorio, la polizia irachena ri-creata dalle forze di occupazione, mettendo a nudo la costitutiva fragilità dello stato iracheno.

Il conflitto iracheno ha costituito anche il banco di prova della rilevanza del diritto internazionale e delle Nazioni Unite. Le ragioni giuridiche dell'intervento, lungi da essere fondate sulla teoria della guerra preventiva, sono state individuate nella

reviviscenza dell'autorizzazione accordata dal Consiglio di Sicurezza al tempo dell'invasione del Kuwait, poiché l'Iraq si trovava in una situazione di «violazione sostanziale» delle risoluzioni che l'obbligavano a non detenere armi di distruzione di massa. Tale motivazione, prospettata da uno stato, come il Regno Unito, molto attento alle norme del diritto internazionale, è stata seguita anche dagli Stati Uniti. Sebbene contrastata dagli altri membri del Consiglio di Sicurezza, che ritenevano necessaria una nuova risoluzione, chiara ed inequivocabile, la motivazione avanzata per fondare giuridicamente la liceità dell'intervento dimostra come la coalizione si sia sforzata di incanalare l'uso della forza nei parametri consentiti dalle Nazioni Unite. Tra l'altro, una motivazione diversa avrebbe messo in difficoltà gli alleati, che hanno appoggiato politicamente l'azione degli Stati Uniti, come il governo italiano. Il quale ha fatto leva sulla politica di non belligeranza, per consentire il transito di contingenti e materiali militari Usa nel territorio nazionale.

La presenza, nel territorio dell'Iraq, di forze armate degli Stati Uniti, del Regno Unito e di un gruppo di altri stati costituisce un interessante laboratorio per l'analisi della prassi internazionale relativa all'occupazione militare di un territorio straniero, in una situazione completamente diversa da quella in cui la regolamentazione dell'occupazione militare era stata disciplinata (1907 e 1949). La fonte dei diritti e obblighi degli occupanti, sia nei confronti della comunità sociale presente sul territorio occupato, sia in relazione ai beni (sfruttamento delle risorse, regime delle attività economiche e protezione dei beni culturali) deve oggi essere individuata non solo nel vecchio diritto dell'occupazione bellica, ma anche nelle risoluzioni delle Nazioni Unite e nel principio di autodeterminazione dei popoli.

Il ruolo svolto dalle Nazioni Unite in Iraq nel corso del conflitto iracheno e nel dopo-conflitto per tutto il corso dell'anno 2003 – alla luce delle successive risoluzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza posteriormente all'intervento anglo-americano e delle attività concretamente poste in essere sul terreno o, comunque, in relazione alla situazione irachena – è stato certamente modesto. Il faticoso tentativo di accrescere il ruolo dell'Onu sul campo attraverso l'opera del Rappresentante speciale del Segretario generale, Sergio Vieira de Mello, viene tragicamente interrotto dall'attentato di Baghdad del 19 agosto contro

la sede delle Nazioni Unite, a seguito del quale l'Onu ritira dal paese, pressoché integralmente, il proprio personale internazionale. La difficile trattativa con le forze della coalizione per strappare a favore dell'Onu qualcosa di più di semplici funzioni di supporto nel processo di avvio dell'Iraq all'autogoverno, subordinate al volere preponderante delle forze della coalizione, conferma una situazione di crisi delle Nazioni Unite. Ma sarebbe ingeneroso, oltre che errato, paragonare l'intervento in Iraq a quello del Giappone in Manciuria, che segnò la fine della Società delle Nazioni. Le Nazioni Unite non rappresentano il governo mondiale; esse, pur con i loro limiti, sono ancora vitali e il Segretario generale tenta di affrontare la crisi attraverso la promozione di un'ampia riforma dell'Organizzazione.

Neppure sul terreno diplomatico la conquista di Baghdad è riuscita a rimarginare le fratture emerse nelle settimane precedenti. Anche nella seconda parte dell'anno, all'innegabile «strappo» nei rapporti tra il *tandem* franco-tedesco e gli Stati Uniti ha continuato a corrispondere la tenuta (anzi il rilancio) della *special relationship* anglo-americana, che è sembrata offrirsi ai nuovi membri della Nato dell'Europa centro-orientale come un modello da emulare. Proprio le periferie marittime del vecchio continente, dal Baltico lungo la frangia atlantica e mediterranea fino al Mar Nero, si sono proposte agli Stati Uniti come preziosi canali di influenza *all'interno* dell'Europa, oltre che come basi logistiche per la proiezione di potenza *all'esterno* di essa. Mentre la tendenza all'*accentramento* dell'Unione europea attorno al suo «nucleo renano» ha offerto un ulteriore incentivo al rinnovo della relazione con gli Stati Uniti per tutti quei paesi europei che temono di perdere posizioni ed influenza a Bruxelles, e che continuano a vedere nella relazione transatlantica una risorsa politica da spendere *anche* sul tavolo europeo.

A fronte della crisi dei rapporti transatlantici, sono state numerose le iniziative di sviluppo della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), nonostante le divisioni che l'intervento armato contro l'Iraq ha prodotto anche fra i paesi membri. Le novità hanno riguardato ogni aspetto della Pesd: istituzioni, strategie, missioni, capacità, comandi, rapporto con la Nato e costruzione del mercato europeo della difesa. Dal punto di vista istituzionale, l'attenzione è stata catalizzata dai lavori per la definizione del nuovo Trattato dell'Unione. La sua mancata adozione non è ba-

stata a vanificare i risultati raggiunti in altre sedi, fra cui spicca l'accordo sull'Agenzia europea della Difesa e sulle cellule di pianificazione e comando.

Nel corso del 2003, inoltre, l'Unione europea si è finalmente dotata di una propria strategia di sicurezza che determina le finalità e le modalità della sua azione internazionale e attende di essere tradotta in termini operativi. Il contemporaneo impegno in diverse missioni internazionali ha confermato l'attivismo crescente dell'Unione, senza nascondere tuttavia i limiti delle sue capacità operative. Infine, in ambito industriale sono proseguiti i lavori nelle ormai tradizionali sedi internazionali di cooperazione, cui si è accompagnata una nuova iniziativa della Commissione europea, che potrà dare una nuova spinta all'integrazione dei mercati della difesa.

Tale positivo attivismo è difficilmente riscontrabile nel campo economico. La congiuntura macro-economica internazionale è stata difficile e la crescita dell'economia europea molto più lenta del previsto. La politica della Bce è stata espansiva ma prudente, con tassi di inflazione nazionali mediamente in calo e convergenti. Le esportazioni europee sono state sfavorite dal rafforzamento dell'euro dovuto soprattutto al disavanzo corrente americano. Il «no» svedese al referendum per l'adozione dell'euro ha frenato il dibattito inglese sull'entrata della sterlina e ha sottolineato il fragile supporto che l'integrazione europea ha nel consenso dei cittadini. La Bce si è comunque preparata all'allargamento dell'Ue anche mettendo a punto una riforma del sistema di voto del suo Consiglio Direttivo. È andato avanti il processo di integrazione finanziaria dell'Ue con un'accelerazione dell'armonizzazione regolamentare. Nel 2003 il meccanismo disciplinare del Patto di Stabilità e Crescita ha dovuto addentrarsi nella «procedura per deficit eccessivi», ma è entrato in crisi sottolineando sempre più l'esigenza di una sua riforma o re-interpretazione.

Nel 2003 è proseguito il processo di riforma costituzionale dell'Ue, prima in seno alla Convenzione europea, e poi in seno alla Conferenza intergovernativa. Le innovazioni introdotte nel progetto di Trattato costituzionale, approvato nel luglio 2003 dalla Convenzione europea, e le proposte del governo e dei rappresentanti italiani non sono state coronate da successo: troppi i nodi istituzionali e politici da risolvere. Il 2003 si è quindi con-

cluso con una clamorosa e preoccupante battuta di arresto del processo di riforma costituzionale dell'Ue. Un esito deludente, malgrado il risultato positivo che era stato invece raggiunto dalla Convenzione europea, che il 20 giugno 2003, in occasione del Consiglio europeo di Salonicco, aveva ufficialmente consegnato alla Presidenza italiana (1° luglio-31 dicembre 2003), per mano del suo presidente Valéry Giscard d'Estaing, un progetto di Trattato costituzionale che conteneva molti elementi innovativi rispetto ai Trattati vigenti.

La brusca interruzione del processo di riforma costituzionale non ne pregiudica comunque l'esito finale. I negoziati della Conferenza intergovernativa proseguiranno durante la Presidenza di turno irlandese in carica dal 1° gennaio 2004 e si baseranno sul testo approvato dalla Convenzione europea, concentrandosi sui nodi che la Presidenza italiana non è riuscita a sciogliere. Il 2003 si è concluso con una clamorosa e preoccupante battuta di arresto del processo di riforma costituzionale dell'Ue.

In politica estera, la Presidenza italiana ha cercato di proporsi in funzione equilibratrice fra «europeisti» ed «atlantisti», anche se talvolta, soprattutto a livello di dichiarazioni, si è avuto l'impressione che si volesse imprimere all'azione dell'Unione una spinta filoamericana e filoatlantica, riverberatasi anche in una posizione di relativo maggiore sostegno a Israele in relazione al conflitto mediorientale. Non sono tuttavia mancati temi su cui è stato possibile coagulare un *consensus*, come nel settore dell'immigrazione, ed in particolare sulla gestione delle frontiere comuni dell'Unione e sul controllo dei flussi migratori. Il principale risultato in questo campo è stato l'accordo politico per istituire un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere comuni.

Con riferimento alla politica economica, la Presidenza italiana si è adoperata con successo per l'approvazione dell'Azione europea per la crescita, suscettibile di contribuire alla ripresa economica dell'Ue, perlomeno in una prospettiva di medio periodo. Inoltre, la Presidenza ha appoggiato la decisione del Consiglio Ecofin di sospendere, nei confronti di Francia e Germania, le procedure previste dal Patto di Stabilità.

La Presidenza italiana dell'Ue è stata improntata, e non poteva essere altrimenti, ai due pilastri su cui è fondata la politica estera del governo Berlusconi: rapporto privilegiato con gli Stati

Uniti, da una parte, e adesione critica al processo d'integrazione europea, dall'altra. L'orientamento del governo di privilegiare i rapporti con Washington ha avuto come conseguenza un netto sostegno politico all'azione militare degli Stati Uniti in Iraq, che è continuato nel dopo-conflitto con l'invio di un contingente militare e con il sostegno alla visione americana di «democratizzazione» del Medio Oriente. L'adesione critica al processo d'integrazione europea, cui non sono estranee le differenze manifestatesi nella stessa maggioranza sugli orientamenti generali dell'Ue, non ha impedito che l'Italia si facesse portatrice, in sede di Conferenza intergovernativa, di proposte volte a privilegiare gli aspetti sopranazionali, come, ad es., l'estensione del voto a maggioranza. Lo stretto legame con Washington è stato, nell'opinione del governo, una condizione necessaria per assicurare all'Italia un peso sulla scena internazionale, quantunque appaia sempre più difficile conciliare filoamericanismo e piena adesione al processo d'integrazione europea. Una sintesi che, a modo suo, è riuscita al Regno Unito, che alla fedeltà all'alleato americano accoppia, nel contesto europeo, la partecipazione ad un emergente direttorio a tre (Francia, Germania, Regno Unito), da cui l'Italia è per il momento tagliata fuori.

Nei primi mesi del 2003 il dibattito sui possibili interventi di riforma del sistema previdenziale italiano si è incentrato sul ruolo che l'Europa avrebbe potuto ricoprire in tale processo. Ma l'idea di una «Maastricht delle pensioni» è talvolta fuorviante, anche perché le competenze comunitarie in materia sono solo indirette o addirittura inesistenti. A taluno è sembrato che il coinvolgimento dell'Europa mascheri un tentativo di addossare a Bruxelles provvedimenti impopolari. Un sostegno indiretto al problema potrebbe derivare dall'Europa mediante l'adozione di vincoli fiscali più attenti al riequilibrio delle finanze pubbliche, tenendo presente che la sostenibilità finanziaria della spesa previdenziale non riguarda tutti i paesi europei allo stesso modo.

Se, dunque, la guerra contro l'Iraq ha permeato la politica estera degli Stati Uniti e le relazioni con gli alleati e le istituzioni internazionali, i suoi contraccolpi sono stati meno evidenti in altre aree regionali. Nel conflitto israelo-palestinese, Sharon è apparso l'unico attore capace di perseguire una strategia coerente, rispetto alla quale i palestinesi e il Quartetto composto da Stati

Uniti, Unione europea, Nazioni Unite e Russia hanno saputo soltanto «giocare di rimessa». La strategia di Sharon è stata incentrata sull'offerta del ritiro militare israeliano da una parte non specificata dei territori, nella prospettiva di costituirvi un mini stato palestinese a sovranità limitata, in cambio d'una serie di garanzie immediate per Israele sulla cessazione degli attacchi, il cambiamento della *leadership* palestinese e la rinuncia del diritto al ritorno dei rifugiati.

Per la realizzazione dei suoi obiettivi Sharon non ha fatto tanto affidamento sulle iniziative politico-diplomatiche, quanto sull'azione concreta nei Territori occupati (politiche d'occupazione, «muro», ecc.) con lo scopo di porre palestinesi e comunità internazionale di fronte al fatto compiuto. Un ulteriore passo in questa direzione è stata, alla fine dell'anno, la dichiarazione di Sharon di voler procedere, in caso di mancato accordo, ad una soluzione unilaterale, che lascerebbe al governo israeliano la facoltà di decidere i confini del futuro stato palestinese.

La perdurante acuta crisi del Medio Oriente e il conflitto arabo-israeliano non devono fare dimenticare altri attori, come la Santa Sede, che svolgono una «silenziosa», ma intensa attività politico-diplomatica: alla difesa dei luoghi santi si accompagna la tutela delle comunità cristiane in tutta l'area mediorientale.

L'altra grande area di crisi del 2003 è stata la penisola coreana. La crisi è iniziata il 12 dicembre 2002, quando la Corea del Nord ha dichiarato di voler riattivare i reattori e i programmi nucleari congelati dall'accordo, firmato nel 1994 da Washington e Pyongyang, che prevedeva, in cambio della riduzione delle sanzioni americane, il congelamento di ogni programma nucleare e l'accettazione di controlli ad opera della International Atomic Energy Agency (Iaea). Nei mesi successivi, la Corea del Nord non ha esitato a ricorrere a comportamenti aggressivi nei confronti di Corea del Sud e Giappone, principali alleati degli Stati Uniti in Asia, ma ha dovuto cedere alla richiesta di una gestione multilaterale della crisi alla presenza di Russia, Cina, Giappone e Corea del Sud.

A sua volta, l'approccio multilaterale ha obbligato gli Stati Uniti a tenere in seria considerazione le preferenze dei propri partner. Pertanto, oltre ad allontanare la prospettiva di una riunificazione fra le due Coree, la crisi ha dato l'opportunità di giocare un ruolo significativo alla Russia e, soprattutto, alla

Cina, che ha potuto dimostrare di essere diventata un'attrice responsabile sulla scena della politica internazionale.

Inoltre, nel 2003 si è assistito a un'evoluzione politica, per certi versi opposta, in due delle principali aree di crisi e di guerra degli anni precedenti. In Africa centrale, il processo di pace nella Repubblica democratica congolese (Rdc), l'ex-Zaire di Mobutu, ha fatto segnare progressi importanti. L'intesa che prescrive in tutti i dettagli le tappe del processo di pace era stata firmata il 17 dicembre 2002 a Pretoria dopo una serie interminabile di accordi e rotture iniziata con il primo accordo per il cessate-il-fuoco raggiunto a Lusaka nel luglio 1999 e assecondata dalla mediazione di alcuni governi africani, fra cui soprattutto quello del Sud Africa, prima Mandela e poi Thabo Mbeki. I numerosi passi falsi che hanno inceppato l'*iter* della riconciliazione negli anni scorsi giustificano tuttavia ampie riserve sulla riuscita di una prova che ha come sfondo una crisi di lunga durata e a più dimensioni.

Nella penisola balcanica, invece, il 2003 ha segnato una preoccupante ripresa del nazionalismo tanto in Croazia quanto in Serbia, dove l'uccisione del primo ministro liberale Zoran Djindjić ha spianato la strada all'affermazione elettorale del partito radicale di estrema destra di Vojislav Šešelj. Nello stesso tempo, mentre è perdurata e si è aggravata l'incertezza sullo status definitivo del Kosovo, il processo di pacificazione fra le etnie ha mostrato segni di debolezza in Macedonia e si è inceppato in Bosnia-Erzegovina, dove la componente serba continua a difendere la «statalità» della propria Repubblica, spalleggiata da Belgrado, cui fa comodo brandire lo spauracchio dello sfacelo della Bosnia-Erzegovina per impedire il riconoscimento *de iure* da parte dell'Occidente dell'indipendenza del Kosovo. I musulmani, per parte loro, sono apparsi sempre più esposti all'influenza del mondo islamico, in primo luogo dell'Arabia Saudita, che ha continuato a investire e a finanziare la costruzione di moschee nel territorio della federazione.

Il 2003 è stato funestato dalla crisi internazionale generata dall'improvvisa e apparentemente incontrollabile diffusione della «Severe Acute Respiratory Syndrome» (Sars), che ha causato danni economici e sociali molto gravi nei paesi più colpiti e ne ha messo a dura prova i sistemi sanitari. Tuttavia, un'intensa cooperazione internazionale coordinata e guidata in modo innova-

tivo dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), ha permesso di debellare la malattia in pochi mesi. La comunità internazionale ha tratto una serie di lezioni importanti da questa difficile esperienza, tra cui spicca la revisione da parte dell'Oms dei Regolamenti sanitari internazionali, l'unico strumento giuridico globale per il controllo e la prevenzione della diffusione internazionale di gravi malattie infettive.

La scena dei rapporti commerciali internazionali è stata dominata dal fallimento della Conferenza di Cancun, dove si era riunita a settembre la Quinta Ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Nell'ultimo anno si era rapidamente dissolto il clima di cooperazione che a Doha, nel 2001, aveva permesso di lanciare il Round di negoziati; inoltre, la paralisi negoziale ha caratterizzato i mesi precedenti la riunione facendo sì che la Conferenza di Cancun si aprisse con forti divisioni su temi cruciali. Tutti gli attori hanno una parte di responsabilità: l'Unione europea ha adottato una strategia negoziale rivelatasi poi miope ed eccessivamente rigida; gli Stati Uniti si sono spesi ben poco per il raggiungimento di un accordo finale di alto profilo; determinante è stata anche la forte opposizione esercitata dal gruppo di paesi in via di sviluppo appartenenti al G20 alla proposta euro-americana nel settore agricolo. L'esito della Conferenza ha messo soprattutto a nudo la crisi del modello negoziale, che aveva assicurato il successo dei precedenti Round commerciali imperniato sul duopolio Usa-Ue. L'ascesa di nuovi potenti attori negoziali ha trasformato infatti i negoziati commerciali in un sistema oligopolistico. Il G20, o perlomeno i principali paesi in via di sviluppo a medio reddito che ne fanno parte, come Cina, India, Brasile, sono attori di cui non si può più non tener conto.

Ora è necessario cercare di rilanciare i negoziati commerciali multilaterali sulla base dell'Agenda approvata a Doha, partendo da quanto concordato fino a Cancun. Vi sono stati segnali positivi lanciati prima dall'Ue e poi, all'inizio di quest'anno, da parte degli Stati Uniti e di alcuni paesi di rilievo dell'area in via di sviluppo che hanno aperto qualche speranza. Certo, la strada resta in salita.

A.C. N.R.

## Abbreviazioni

Acp	Africa, Carabi, Pacifico (stati associati alla Ue)
Afdl	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaire (Alleanza delle forze democratiche per la liberazione del Congo)
Aiea	Agenzia internazionale per l'energia atomica (v. anche Iaea)
Aksh	Armata Kombëtare Shqiptare (Armata nazionale schipetara)
Anp	Autorità nazionale palestinese
Asean	Association of South East Asian Nations
Asrii	Assemblea suprema per la rivoluzione islamica in Iraq
Bad	Banque africaine de développement
Bce	Banca centrale europea (v. anche Ecb)
Bei	Banca europea per gli investimenti (Ue)
Cdc	Centre for Disease Control and Prevention (Usa)
Cds	Consiglio di sicurezza (Onu)
Cig	Conferenza intergovernativa (Ue)
Cgi	Consiglio governativo iracheno
Cni	Consiglio nazionale iracheno
Cops	Comitato politico e di sicurezza
Cpa	Coalition Provisional Authority
Dda	Doha Development Agenda
Dod	Department of Defense (Usa)
Dps	Demokratska Partija Socijalista Crna Gore (Partito democratico dei socialisti)
Ds	Democratici di sinistra
Ecap	European Capability Action Plan
Ecb	European Central Bank (v. anche Bce)
Ecofin	Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze (Ue)
Efta	European Free Trade Association
Erm	Exchange Rate Mechanism
Eupm	European Union Police Mission in Bosnia Erzegovina
Femip	Fondo euro-mediterraneo di investimento e partenariato
Fao	Food and Agriculture Organization (Onu)
Far	Forces armées rwandaises (Forze armate ruandesi)

Fmi	Fondo monetario internazionale
Fpr	Front patriotique rwandais (Fronte patriottico ruandese)
Frodebu	Front pour la Démocratie au Burundi (Fronte per la democrazia in Burundi)
Fyrom	Former Yugoslav Republic of Macedonia
G20	Gruppo dei venti paesi
Gai	Giustizia e affari interni (Ue)
Gats	General Agreement on Trade in Services
Gatt	General Agreement on Trade and Tariffs
Goarn	Global Outbreak Alert and Response Network
Gpa	Agreement on Government Procurement (Omc)
Gphin	Global Public Health Intelligence Network (Oms)
Hdz	Hrvatska demokratska zajednica (Comunità democratica croata)
Iaea	International Atomic Energy Agency (v. anche Aiea)
Ide	Investimenti diretti esteri
Iptf	International Police Task Force (Onu)
Isaf	International Security Assistance Forces (Nato)
Kedo	Korean Peninsula Energy Development Organization
Kfor	Kosovo Force (Nato)
Ldk	Lidhja Demokratike e Kosovës (Lega democratica del Kosovo)
LoI	Letter of Intent
Mlc	Mouvement de libération du Congo (Movimento per la liberazione del Congo)
Monuc	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
Msu	Multinational Specialized Unit (Kfor)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Nepad	New Partnership for Africa's Development
Nrf	Nato Response Force
Ns	Narodna Stranka (Partito popolare)
Occar	Organisati3n conjointe de coopération en matière d'armement
Oie	Office internationale des epizooties (Organizzazione mondiale per la salute animale)
Omc	Organizzazione mondiale per il commercio (v. anche Wto)
Oms	Organizzazione mondiale della sanità
Ong	Organizzazioni non governative
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Opa	Offerta pubblica d'acquisto
Oua	Organizzazione dell'unità africana
Pac	Politica agricola comune

Pdk	Partia Demokratike e Kosovës (Partito democratico del Kosovo)
Pdk	Partiya Demokrat a Kurdistan (Partito democratico del Kurdistan)
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pesd	Politica europea di sicurezza e difesa
Pil	Prodotto interno lordo
Pma	Paesi meno avanzati
Prt	Provincial Reconstruction Team
Psa	Processo di stabilizzazione e di associazione
Psi	Partito socialista italiano
Pvs	Paesi in via di sviluppo
Rcd	Rassemblement congolais pour la démocratie (Raggruppamento congolese per la democrazia)
Rdc	Repubblica democratica congolese
Rfi	Repubblica federale di Jugoslavia
Rte	Reti transeuropee
Sars	Severe Acute Respiratory Syndrome
Sbih	Stranka za Bosnu i Hercegovinu (Partito per la Bosnia Erzegovina)
Sda	Stranka Demokratski Akcije (Partito d'azione democratica)
Sdi	Socialisti democratici italiani
Sdp	Socijaldemokratska Partija Crne Gore (Partito socialdemocratico del Montenegro)
Sds	Srpska Demokratska Stranka (Partito democratico serbo)
Sfor	Stabilization Force (Nato)
Smic	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
Sou	Statens Offentliga Utredningar (rapporti ufficiali del governo svedese)
Sps	Sanitary and phytosanitary (measures)
Toa	Transfer of Authority
Trips	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
Ua	Unione africana
Udc	Unione democratico-cristiana e di centro
Udeur	Unione democratici per l'Europa
Ue	Unione europea
Unami	United Nations Assistance Mission for Iraq
Uncc	United Nations Compensation Commission
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unikom	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission
Unita	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (Unione nazionale per l'indipendenza totale dell'Angola)

**22** *Abbreviazioni*

Unmovic	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
Unscm	United Nations Special Commission
Upk	Unione patriottica del Kurdistan
Uprona	Unité pour le progrès national (Unione per il progresso nazionale)
Usa	United States of America
Usaid	United States Agency for International Development
Weag	Western European Armaments Group
Wto	World Trade Organisation (v. anche Omc)

# **1. La guerra contro l'Iraq e il momento unipolare**

di Alessandro Colombo

## **1. La guerra contro l'Iraq nella nuova dottrina politico-strategica degli Stati Uniti**

Dopo avere impiegato gli ultimi mesi del 2001 e l'intero 2002 per portare a compimento la revisione della propria dottrina politico-strategica, nel 2003 gli Stati Uniti hanno messo in mostra questa nuova dottrina contro l'Iraq e, contemporaneamente, di fronte a tutti gli altri attori della convivenza internazionale – antagonisti reali e potenziali, alleati, organizzazioni internazionali. La fulminea offensiva con la quale le forze armate americane hanno sconfitto l'esercito iracheno e conquistato Baghdad ha confermato lo strapotere militare degli Stati Uniti, completando nello stesso tempo la lezione impartita agli alleati in Kosovo: se, nella guerra contro la Jugoslavia, gli alleati avevano scoperto di non potere fare a meno degli Stati Uniti, in quella contro l'Iraq gli Stati Uniti hanno dimostrato di potere fare a meno degli alleati. Mentre la gestione politica e diplomatica della crisi prima e del dopoguerra poi ha mostrato come gli americani intendano impiegare questo strapotere, ricalcando in modo quasi letterale le linee politiche e strategiche definite nei documenti e nelle dichiarazioni ufficiali dell'anno precedente.

### **1.1. La dottrina della guerra preventiva alla prova**

Oltre a confermare il crescente ma ormai consolidato affidamento della politica estera americana sul potere militare, la guerra contro l'Iraq ha rappresentato la prova sul campo della dottrina della guerra preventiva preannunciata dalla National Security Strategy del settembre 2002 e ribadita nel corso dell'ul-

timo anno dalla nuova National Security Strategy for Combating Terrorism<sup>1</sup>. La sua premessa concettuale è un giudizio di inadeguatezza sul vecchio edificio della deterrenza, basata sul convincimento che i nuovi nemici degli Stati Uniti – i gruppi terroristici e i cosiddetti *rogue states* – non possiedano la stessa propensione a evitare o limitare i rischi dalla quale dipendeva la possibilità di dissuadere il vecchio nemico sovietico<sup>2</sup>. Il carattere di urgenza del ripensamento è attribuito al rischio che questi nuovi nemici siano prossimi a dotarsi di armi di distruzione di massa e ad acquisire, grazie a esse, la capacità di «dissuaderci dal rispondere alle aggressioni contro i nostri amici e i nostri alleati in regioni di interesse vitale»<sup>3</sup>. Il punto d'arrivo, infine, è una dottrina dichiaratamente offensiva, diretta a «giocare d'anticipo» su questa eventualità e sorretta dalla certezza della vittoria militare. Come ha dichiarato il vice presidente Dick Cheney alla vigilia della guerra contro l'Iraq: «Non c'è dubbio su chi finirà per prevalere se ci sarà un'azione militare. E non c'è dubbio che sarà più semplice e meno costoso farlo oggi che aspettare uno, due o tre anni, fino a che (Saddam Hussein) si sarà procurato armi ancora più letali e magari armi nucleari»<sup>4</sup> (trad. dell'A.).

Di fronte al test iracheno, tuttavia, l'apparente semplicità di questa dottrina non ha mancato di mostrare il proprio sfondo di ambiguità. Sebbene, infatti, la nuova natura dei rischi sembri offrire razionalità strategica all'opportunità di estendere la legittimità della risposta preventiva oltre l'eventualità dell'esistenza di una minaccia immediata<sup>5</sup>, la mancanza di criteri condivisi e di informazioni attendibili su che cosa, al suo posto, costituisca una minaccia affida al potere discrezionale degli Stati Uniti ogni

<sup>1</sup> White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, febbraio 2003, p. 2 ([http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter\\_terrorism/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf)).

<sup>2</sup> White House, *The National Security Strategy*, settembre 2002, p. 15 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>).

<sup>3</sup> White House, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, dicembre 2002, p. 1 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>).

<sup>4</sup> Citato in I.H. Daalder e J.M. Lindsay, *Bush's Revolution*, in «Current History», 102, 2003, n. 667, p. 368.

<sup>5</sup> W.B. Slocombe, *Force, Pre-emption and Legitimacy*, in «Survival», 45, 2003, n. 1, pp. 117-130.

decisione su se e quando ricorrere all'uso della forza, anche al di sopra di qualunque giudizio di legalità o legittimità internazionale. Al livello più superficiale, questo è quanto è avvenuto con la saga delle armi di distruzione di massa di Saddam Hussein. Dopo essere state invocate come la ragione principale della guerra preventiva contro l'Iraq, il loro mancato ritrovamento ha rivelato sia la fragilità operativa della dottrina della guerra preventiva – la mancanza di un'attività di *intelligence* tanto accurata da potere stabilire con certezza se e dove si trovino le fonti della minaccia – sia la sua natura di atto discrezionale, superiore anche all'obbligo di fornire prove attendibili agli altri membri della comunità internazionale e fondato, anzi, su un principio permissivo di sapore totalitario come quello che ha consentito a Donald Rumsfeld di ribadire la legittimità della guerra in virtù del fatto che «l'assenza di prove non è la prova dell'assenza di armi di distruzione di massa»<sup>6</sup>.

Ma è l'intero impianto della cosiddetta «guerra globale al terrorismo» ad avere rivelato la propria indeterminatezza. Inficiato sul nascere dalla vaghezza concettuale della coppia terrorismo/terroristi<sup>7</sup>, quello che avrebbe dovuto costituire il nuovo principio organizzativo della politica estera americana del dopo 11 settembre si sta rivelando il collante ideologico di scelte eterogenee, se non la manifestazione più estrema dell'arbitrarietà con la quale gli Stati Uniti intendono impiegare il proprio strapotere militare. Nel corso del 2003, oltre ad avere contribuito a legittimare la guerra preventiva contro l'Iraq con un apparato probatorio ancora più debole e inattendibile di quello offerto sulla presenza di armi di distruzione di massa, l'accusa di collusione con il terrorismo internazionale è stata impiegata dalle autorità americane per redigere una nuova lista di fuorilegge, gemella di quella già redatta sui gruppi terroristici ma relativa, questa volta, ai loro presunti sponsor<sup>8</sup>. Come la precedente, anche questa non sembra rispondere ad altri criteri se non quello

<sup>6</sup> Citato in G.J. Ikenberry, *America's Imperial Ambition*, in «Foreign Affairs», 81, 2002, n. 5, p. 51.

<sup>7</sup> Z. Brzezinski, *Where Do We Go from Here?*, in «Internationale Politik. Transatlantic Edition», 4, 2003, n. 3, pp. 3-10.

<sup>8</sup> White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, cit., p. 18.

di raggruppare, rinominandoli, i tradizionali nemici degli Stati Uniti: Iran, Iraq, Siria, Libia, Cuba, Corea del Nord e Sudan.

## 1.2. Dal *containment* all'offensiva

Il complemento della transizione dalla deterrenza alla prevenzione è l'analogo mutamento dell'obiettivo politico-strategico del potere militare. Dopo essere stato concepito per più di cinquant'anni come uno strumento per contenere i nemici, dissuadendoli dalla tentazione di minacciare o alterare lo *status quo*, il potere militare torna a essere visto come un mezzo non per impedire ma per promuovere mutamenti. È la concezione stessa della stabilità internazionale a essere rovesciata dalle fondamenta. Diversamente che durante la guerra fredda e negli anni immediatamente successivi a essa, quando la stabilità internazionale veniva concepita in termini di intangibilità dei confini, delle sfere di influenza e dei principali accordi internazionali (come il Trattato Abm), la nuova dottrina americana scompone definitivamente la triade stabilità/intangibilità/*containment*. Promuovere la stabilità non equivale più necessariamente a difendere la distribuzione esistente dei diritti, delle risorse e del territorio ma, al contrario, può richiedere di imporre mutamenti nell'equilibrio delle diverse aree regionali, nella loro sistemazione territoriale e persino nel regime politico dei singoli stati – come è avvenuto nel corso dell'ultimo anno con l'abbattimento del regime di Saddam Hussein e la successiva pressione esercitata dall'Iraq occupato su Siria e Iran.

Tale orientamento, che l'amministrazione Clinton aveva già seguito nella sua politica balcanica, è diventato il principio-guida della politica estera dell'amministrazione Bush. Sorretto da un lato dalle promesse ideologiche della «pace attraverso la democrazia» e dall'altro dalla certezza militare dell'impunità, esso è stato messo alla prova proprio in un'area regionale, quella del Golfo Persico, nella quale ancora fino agli anni novanta l'obiettivo della stabilità era rimasto ancorato al principio opposto del duplice contenimento (*dual containment*) di Iraq e Iran.

Ma le ricadute di questo cambio di indirizzo investono molto più in profondità il terreno strategico e politico. Sul primo, il passaggio dalla difesa dell'integrità territoriale degli alleati alla

proiezione nelle aree di interesse e di crisi trascina con sé un imponente processo di razionalizzazione e ridispiegamento della presenza militare americana nel mondo<sup>9</sup>. Da un lato, il vecchio sistema di grandi basi permanenti dell'epoca della guerra fredda è in via di sostituzione con un arcipelago di accordi militari e basi leggere, pensate non per fare da perno alla difesa territoriale ma come stazioni di rifornimento o trampolini di lancio per la proiezione nelle aree limitrofe. Dall'altro lato, alla trasformazione della natura delle basi si accompagna il loro progressivo spostamento dai vecchi teatri di scontro della guerra fredda – la Germania e la frontiera coreana – alle periferie strategiche del nuovo arco dell'instabilità post-bipolare. Tale ridispiegamento, che sta impegnando la diplomazia americana in una difficile opera di assicurazione nei confronti sia dei vecchi che dei nuovi alleati, prevede una globalizzazione della presenza militare americana ben oltre i limiti spaziali dell'immediato dopoguerra fredda, dalla fascia orientale dell'Europa (Polonia, Bulgaria, Romania) al Medio Oriente (Qatar, Kuwait, Arabia Saudita, Iraq) al Caucaso (Azerbaidjian, Georgia) all'Asia centrale (Afghanistan, Kazakistan, Kirgizistan, Uzbekistan) fino all'Asia orientale e sud-orientale (Indonesia, Singapore, Giappone, Filippine).

Sul terreno politico, questa concezione più aggressiva della stabilità internazionale colloca gli Stati Uniti nella posizione paradossale di potenza conservatrice su scala globale e revisionista su scala regionale<sup>10</sup>. Se, infatti, l'obiettivo politico-strategico degli Stati Uniti rimane quello di conservare la propria posizione egemonica prevenendo l'emergere di potenziali sfidanti, l'allargamento della loro presenza militare a paesi (come l'Iraq) e a complessi regionali (come il Caucaso e l'Asia centrale) che fino a pochi anni fa erano indipendenti o soggetti alla giurisdizione o all'influenza di altri tende a essere avvertito come una minaccia alla stabilità delle rispettive regioni e a suscitare la risposta difensiva degli altri attori. Oltre che in Medio Oriente, dove ri-

<sup>9</sup> K.M. Campbell e C.J. Ward, *New Battle Stations?*, in «Foreign Affairs», 82, 2003, n. 5, pp. 95-103; B. Cumings, *Is America an Imperial Power?*, in «Current History», 102, 2003, n. 667, pp. 355-360; M.T. Klare, *The Empire's New Frontiers*, *ibidem*, pp. 383-387.

<sup>10</sup> T.M. Klare, *The Empire's New Frontier*, cit., p. 387.

schia di alimentare la diffusione dei sentimenti anti-occidentali, questo è quanto sta avvenendo nel Caucaso e in Asia centrale nei rapporti politici e diplomatici con Russia e con Cina. In queste regioni, l'ipotesi di una «transizione egemonica» dalla Russia agli Stati Uniti si è già tradotta, nell'ultimo anno, in ricorrenti polemiche sulla rispettiva presenza militare in Georgia, dove i russi conservano due basi militari dai tempi dell'Unione Sovietica, e in Uzbekistan e Kirgizistan dove, in occasione della guerra contro l'Afghanistan, gli Stati Uniti hanno impiantato basi militari «provvisorie» che la Russia teme possano diventare permanenti.

### 1.3. Il nuovo equilibrio tra unilateralismo e multilateralismo

La dottrina della guerra preventiva e la concezione «offensiva» della stabilità internazionale costituiscono le premesse concettuali del mutamento più appariscente della nuova politica estera americana, la svalutazione degli impegni multilaterali permanenti. Preannunciata da una messe di documenti e dichiarazioni ufficiali, la nuova attitudine nei confronti delle istituzioni internazionali e degli stessi alleati è stata ostentatamente messa in mostra in occasione della crisi e della successiva guerra irachena.

Rispetto alla disponibilità già manifestata dalla precedente amministrazione a impiegare, quando necessario, «la nostra forza militare in modo unilaterale e con decisione»<sup>11</sup>, la gestione diplomatica della guerra e del dopoguerra iracheni ha confermato almeno due importanti elementi di novità. Il primo riguarda l'ordine di preferenza stesso tra unilateralismo e multilateralismo. Mentre, per l'amministrazione Clinton, quella unilaterale rimaneva un'opzione di riserva (sebbene non infrequente), preferibile solo nei casi in cui l'altra si fosse rivelata inefficace (come in Bosnia), impraticabile (come in Kosovo) o inopportuna (come in Iraq), l'amministrazione Bush appare propensa a considerare quella multilaterale come la seconda scelta, a cui ri-

<sup>11</sup> White House, *A National Security Strategy for a New Century*, dicembre 1999, p. 1 (<http://www.fas.org/man/docs/nssr-1299.pdf>).

correre solo quando non è possibile agire da soli (come nel dopoguerra afgano) o quando si cerca un alibi per non agire (come in Liberia). Il secondo e più sorprendente elemento di novità è che questa svalutazione dei contesti multilaterali permanenti non risparmia neppure le vecchie alleanze (come la stessa Alleanza atlantica), di cui la *National Strategy for Combating Terrorism* afferma esplicitamente che «non possono essere date per scontate o rimanere statiche»<sup>12</sup>.

Dietro questo rovesciamento sono riconoscibili tutti i tratti più caratteristici dell'analisi strategica dell'attuale amministrazione: la rappresentazione del sistema internazionale del dopo 11 settembre come sistema di guerra, nel quale sarebbero costantemente in gioco gli interessi di sopravvivenza che hanno sempre giustificato il ricorso all'azione unilaterale; una visione non reticente e quasi trionfalistica dello strapotere americano, visto contemporaneamente come un vantaggio da conservare e un'opportunità di rimodellare il mondo secondo i propri interessi e i propri valori; un'analisi altrettanto spregiudicata delle conseguenze che il passaggio dal bipolarismo all'unipolarismo avrebbe prodotto sulla politica delle alleanze, diminuendo la razionalità strategica delle alleanze permanenti e incoraggiando, al loro posto, alleanze più flessibili e limitate negli obiettivi; una interpretazione maliziosa, ma politicamente realistica dell'orientamento multilaterale di tutte le altre potenze che, attraverso i meccanismi istituzionali delle Nazioni Unite (a cominciare dall'attribuzione del diritto di veto), non farebbero che perseguire il tradizionale obiettivo di controbilanciare e imbrigliare il più forte; infine, e soprattutto, il riconoscimento che la conservazione del «momento unipolare» richiede una selezione più accurata degli impegni internazionali e suggerisce che questa selezione resti nelle mani degli Stati Uniti e non in quelle dei contesti multilaterali di cui fanno parte.

Questo imperativo di rimettere in equilibrio impegni e risorse è il vero fondamento della svolta in senso unilaterale dell'amministrazione Bush, nonché il principale elemento di continuità rispetto alla politica estera americana degli ultimi trent'anni. Mettendo l'accento sulla indisponibilità dell'attuale amministra-

<sup>12</sup> White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, cit., p. 20.

zione a dipendere dalle preferenze e dai veti altrui, le polemiche dell'ultimo anno hanno finto di ignorare che questa disponibilità gli Stati Uniti non l'hanno mai avuta, né nei confronti delle Nazioni Unite né all'interno dell'Alleanza atlantica, e che l'unica disponibilità alla quale l'amministrazione Bush ha deciso di rinunciare è quella ad assumersi impegni considerati evitabili e utili soltanto a salvare i contesti multilaterali di cui l'America fa parte, Alleanza atlantica inclusa. Invece che una questione di democrazia, l'alternativa tra multilateralismo e unilateralismo è prima di tutto una questione di costi. Il primo ha il vantaggio di assicurare che i costi siano divisi con gli altri, ma ha lo svantaggio di aumentare il numero degli impegni. Il secondo ha il vantaggio di diminuire il numero degli impegni, ma ha lo svantaggio di rendere più difficile dividere i loro costi con gli altri. Attraverso l'opzione multilaterale, gli Stati Uniti si assicurano il contributo politico, militare ed economico degli altri, ma a prezzo di farsi carico anche dei loro problemi. Attraverso l'opzione unilaterale, al contrario, gli Stati Uniti diminuiscono il rischio di farsi intrappolare nei problemi degli altri, ma a prezzo di dover cercare un altro modo di convincerli a dare il proprio contributo.

E proprio questa è l'ultima lezione offerta dalla guerra e dal dopoguerra iracheno. L'invito rivolto dagli Stati Uniti agli altri stati e alle stesse Nazioni Unite a collaborare alla ricostruzione dell'Iraq all'indomani della sua occupazione ha rivelato quando, come e a quali condizioni l'amministrazione Bush intenda risolvere questo problema. Invece di rincorrere gli altri al momento delle scelte, gli Stati Uniti preferiscono aspettare che siano gli altri a rincorrere loro al momento del successo, contando sul fatto che anche i critici e i recalcitranti preferiscano attaccarsi alla spicciolata al carro del più forte piuttosto che rischiare di trovarsi esclusi o dimostrarsi influenti. Il nuovo equilibrio tra unilateralismo e multilateralismo si fonda su questa (spericolata) quadratura del cerchio. Dietro la svolta in senso unilaterale dell'attuale amministrazione non c'è la presunzione di potere andare da soli, bensì la convinzione di potere trascinare egualmente gli altri manipolando premi e punizioni, cooptando alleati e organizzazioni internazionali alle proprie condizioni e senza impegni sul futuro, trasformando gli stessi contesti multilaterali in agenzie di redistribuzione dei costi politici, economici e militari di scelte unilaterali.

## 2. La guerra contro l'Iraq e le fragilità dell'ordine unipolare

Proprio il ritardo nel successo, tuttavia, ha fatto dell'occupazione dell'Iraq la prova sul campo non solo dei punti di forza, ma anche dei limiti e delle fragilità della nuova dottrina. Invece della corsa dei ritardatari sul carro del vincitore, i mesi successivi alla conquista di Baghdad hanno assistito a una corsa meno appariscente a defilarsi dai costi politici, economici e militari dell'avventura irachena. Di fronte alle difficoltà incontrate dalle truppe statunitensi contro la guerriglia, molti dei paesi che avevano promesso di offrire il proprio contributo militare (a cominciare dall'India, il cui contingente di 18.000 uomini avrebbe dovuto diventare il secondo per importanza dopo quello americano) hanno preferito tirarsi indietro, mentre neppure il recupero dei motivi abitualmente inclusivi della democrazia e dei diritti umani è bastato a vincere le resistenze di altri possibili alleati. Le stesse Nazioni Unite, colpite direttamente dall'attentato costato la vita al loro rappresentante speciale Vieira de Mello e ad altri 20 dipendenti, hanno preferito ritirare la gran parte del proprio personale, rimandando a un momento più favorevole l'opportunità di trovare posto nel dopoguerra a guida americana.

Ma è l'intera architettura unipolare dell'attuale sistema internazionale ad avere confermato le proprie debolezze. Se, infatti, la sostenibilità dell'ordine internazionale dipende, in ogni contesto storico, da una fragile combinazione di istituzioni e potere, la guerra contro l'Iraq ha clamorosamente confermato la crisi del tessuto istituzionale della convivenza internazionale, proprio mentre ha messo a nudo le restrizioni e i vincoli dell'egemonia americana.

### 2.1. L'egemonia e i suoi rischi

Per il solo fatto di occupare la posizione che occupano, tutte le potenze egemoni corrono due rischi capitali che, prima o poi, costano loro l'egemonia: quello di perdere il consenso degli altri e, soprattutto, quello di non riuscire a tenere in equilibrio impegni e risorse (*l'imperial overstretch* e il suo esito mortale, la «crisi fiscale»). La guerra contro l'Iraq ha dimostrato che questi rischi non risparmiano neppure gli Stati Uniti. Il primo è emer-

so sin dagli esordi della crisi irachena quando, a differenza che in occasione della crisi e della successiva guerra del 1991, gli americani hanno stentato a ottenere l'approvazione degli altri stati, non sono riusciti a promuovere una risoluzione favorevole dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e si sono dovuti scontrare con la diffusione di sentimenti ostili non soltanto nel mondo arabo e islamico ma nella stessa Europa.

L'altro problema, che è anche l'incubo della politica estera degli Stati Uniti almeno dall'inizio degli anni settanta, è sopravvenuto solo più tardi, con il fallimento della cooptazione differita dei critici e dei recalcitranti. Dopo essersi accollati la quasi totalità delle spese della guerra, gli Stati Uniti si sono trovati a sostenere anche la gran parte dei costi politici, militari ed economici del dopoguerra. All'inizio di settembre, la decisione dell'amministrazione Bush di chiedere al Congresso un finanziamento aggiuntivo di 87 miliardi di dollari per l'occupazione di Iraq e Afghanistan è parsa materializzare lo spettro della crisi fiscale<sup>13</sup> e, con esso, la preoccupazione mai sopita per un possibile o già prossimo declino americano. Mentre l'aumento dei costi economici dell'occupazione, la maggior parte dei quali serve a finanziare non la ricostruzione dei paesi ma il dispiegamento delle truppe, ha avuto l'effetto di indebolire il consenso interno ancora più delle continue perdite tra i militari.

Ad aggravare il rischio di *imperial overstretch* contribuisce, infine, il carattere cumulativo e contraddittorio dei nuovi impegni internazionali degli Stati Uniti. Già nell'Annuario dello scorso anno, avevamo sottolineato come il perseguimento di ciascuno di essi rischiasse non di contribuire ma di frapporsi al perseguimento degli altri. L'esperienza dell'ultimo anno ha confermato, esacerbandolo, questo paradosso. Da un lato, l'assunzione dei nuovi impegni connessi alla guerra e alla successiva occupazione dell'Iraq ha portato vicino al punto di rottura la capacità operativa delle forze armate americane, costringendole a dimi-

<sup>13</sup> Sommati ai 79 miliardi di dollari già stanziati dal Congresso a copertura dei costi della guerra e dell'immediato dopoguerra, questo porta a 166 miliardi di dollari i costi già sopportati dagli Stati Uniti per destituire Saddam Hussein e occupare l'Iraq (R.W. Stevenson, *U.S. postwar costs top Marshall Plan expense*, in «International Herald Tribune», 10 settembre 2003).

nuire la pressione sul teatro originario della «guerra globale al terrorismo», l'Afghanistan. Dall'altro lato, il continuo deterioramento della situazione politica e militare in Iraq ha materializzato il peggior dei timori della vigilia. Per liberarsi una volta per tutte di un *rogue state* gli Stati Uniti rischiano di creare, al suo posto, un *failing state*, uno «stato al collasso». Mentre, per evitare che questo si trasformi in un focolaio di instabilità e terrorismo, hanno già dovuto prendersi sulle spalle il compito di controllarne il territorio, trasformando l'Iraq in una «West Bank delle dimensioni della California»<sup>14</sup>, ancorata (almeno nell'immaginario dei nazionalisti arabi e dei radicali islamici) a quella occupata da quarant'anni dalle truppe israeliane<sup>15</sup> e destinata, come questa, a dare nuovo alimento alla contestazione anti-occidentale e al terrorismo.

## 2.2. La guerra asimmetrica e la proliferazione delle armi di distruzione di massa

Ma il luogo di confluenza di tutte le fragilità dell'attuale momento unipolare è quello nel quale la convivenza internazionale mostra il suo volto meno ambiguo, la guerra. La distribuzione rigidamente unipolare del potere militare le conferisce un carattere altrettanto asimmetrico, che esclude ogni traccia di comparabilità tecnologica e operativa tra i contendenti ma, soprattutto, cancella la dimensione dell'azzardo propria della sua concezione e della sua esperienza tradizionali. In guerre come quelle dell'ultimo anno contro l'Iraq, del 2001 contro l'Afghanistan e del 1999 contro la Jugoslavia, il risultato è conosciuto *in anticipo*: una parte sa di non potere perdere e l'altra sa di non potere vincere. Rimane, è vero, l'incertezza sui costi umani ed economici della guerra, così come sulla sua efficacia politica. Ma, almeno sul terreno militare, l'esito della guerra asimmetrica è scontato nella stessa misura in cui lo è l'asimmetria tra i contendenti.

Questa crescente asimmetria ha conseguenze sia sulla fre-

<sup>14</sup> B. Cumings, *Is America an Imperial Power?*, cit., p. 360.

<sup>15</sup> M. Bishara, *The Israelization of American policy*, in «International Herald Tribune», 27 giugno 2003.

quenza, sia sulla conduzione sia, infine, sulla morfologia stessa della guerra. Per la parte più forte, la consapevolezza della superiorità tende ad agire come una condizione permissiva in quanto fa piazza pulita del principio di cautela che, in situazioni di equilibrio, contribuisce a trattenere il passaggio dalla pace alla guerra. Il ricorso sempre più frequente alla minaccia o all'uso della forza da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati ha un rapporto indubbio, sebbene inconfessabile, con la certezza dell'impunità, così come la dottrina della guerra preventiva deve la propria razionalità strategica all'impensabilità di un *second strike* da parte dell'avversario.

Per la parte più debole, reciprocamente, la consapevolezza dell'inferiorità costituisce l'incentivo fondamentale a reintrodurre l'azzardo spostandolo fuori dello spazio e dei modi della «guerra ordinaria». A mano a mano che cresce la superiorità tecnologica dell'unica superpotenza rimasta, cresce anche l'incentivo da parte dei suoi avversari a portare la guerra a livelli tecnologici sempre più bassi (cioè a livelli nei quali la superiorità tecnologica non è pertinente, come la guerriglia e il terrorismo), oppure a cercare scorciatoie in grado di compensare il dislivello militare sul terreno convenzionale.

La corsa alle armi di distruzione di massa è la parte più importante di questa risposta. Facilitata dal progressivo collasso del regime di non proliferazione di ascendenza bipolare e resa con ogni probabilità irreversibile dalla crescente globalizzazione delle conoscenze e delle tecnologie<sup>16</sup>, la proliferazione delle armi di distruzione di massa è diventata la preoccupazione principale della dottrina politico-strategica degli Stati Uniti, che ne temono l'appropriazione da parte dei *rogue states* e dei gruppi terroristici e si affidano, per impedirla, a una panoplia di misure offensive e difensive (dalla dottrina della guerra preventiva allo sviluppo delle difese anti-missile).

Proprio questa combinazione di preoccupazioni e contromisure segnala, tuttavia, anche i limiti e le possibili aporie della strategia americana. La prima si colloca sul versante delle risposte e ha a che fare con il più classico dei paradossi delle conse-

<sup>16</sup> International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2001/2002*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 17-35.

guenze. A mano a mano che gli Stati Uniti confermano la propria volontà e capacità di punire militarmente i *rogue states*, essi confermano anche l'incentivo per questi ultimi a dotarsi del potere deterrente che solo le armi di distruzione di massa possono fornire<sup>17</sup>. Neppure l'ultima guerra contro l'Iraq può sfuggire a questo paradosso, così come non gli era sfuggita la guerra del 1991. Se, infatti, la durissima punizione inflitta a Saddam Hussein insegna quanto sia costosa la volontà (reale o presunta) di dotarsi di armi di distruzione di massa, essa rischia anche di suggerire che non esistono altre strade (né militari né giuridiche) per sforzarsi di dissuadere gli Stati Uniti.

Ma i problemi maggiori vengono dall'impianto stesso della politica statunitense. Piuttosto che una lotta indiscriminata contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, infatti, quella americana è una lotta selettiva, diretta a evitare che tali armi finiscano non nelle mani di chiunque, ma nelle mani di soggetti «pericolosi». Oltre a portare fino all'estremo il principio di discriminazione tra amici e nemici, questa scelta solleva due dei più classici problemi nello studio e nella pratica della politica internazionale. Il primo è il rischio dell'inganno. Dopo averlo sperimentato, nella campagna contro il terrorismo, con la probabile collusione di settori dell'*establishment* saudita con la rete di al-Qaida, gli Stati Uniti rischiano di avere già subito la stessa sorte anche nella lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il cui principale centro di irradiazione sembra essere stato un altro paese alleato, il Pakistan<sup>18</sup>.

L'altro problema discende da quello che, nella teoria delle relazioni internazionali, è conosciuto come dilemma della sicurezza. Dal momento che, in un sistema competitivo, anche quando nessuno tra gli stati ha intenzione di attaccare gli altri, nessuno può essere sicuro che le intenzioni altrui siano o restino pacifiche, non è possibile consentire a qualcuno di appropriarsi di armi di distruzione di massa senza dare a tutti gli altri un incentivo a fare la stessa cosa. Il principio di discriminazione si

<sup>17</sup> D.P. Calleo, *Power, Wealth and Wisdom*, in «The National Interest», 2003, n. 72, p. 13; R. Jervis, *The Compulsive Empire*, in «Foreign Policy», July/August 2003, p. 86.

<sup>18</sup> D.E. Sanger e W.J. Broad, *Rogue nuclear projects: Tangle of global clues has Pakistan at center*, in «International Herald Tribune», 5 gennaio 2004.

rovescia, concretamente, in un principio di diffusione – come quello che ha operato e continua a operare in Medio Oriente, dove il rifiuto ribadito anche recentemente da Stati Uniti e Gran Bretagna di includere Israele nel regime di non proliferazione regionale<sup>19</sup> spinge alla rincorsa tutti i possibili competitori, non perché essi siano politicamente o culturalmente anomali ma perché, al contrario, possiedono una normale razionalità strategica.

<sup>19</sup> Alla fine di dicembre, Stati Uniti e Gran Bretagna hanno nuovamente bocciato una bozza di risoluzione presentata al Consiglio di Sicurezza dalla Siria e diretta a istituire un divieto generalizzato per le armi di distruzione di massa in Medio Oriente, accompagnato da un sistema di ispezioni esteso a tutti i paesi, Israele incluso («International Herald Tribune», 30 dicembre 2003).

## 2. Crisi e riconfigurazione della relazione transatlantica

di Corrado Stefanachi

### 1. Duplice crisi: un'introduzione

La guerra in Iraq impronta le relazioni transatlantiche nel 2003. Si delineano nel corso dell'anno tutte le differenze che dividono la comunità atlantica in ordine alla strategia di sicurezza adottata dagli Stati Uniti nel Golfo Persico. Dal momento che la tensione nella comunità atlantica si traduce in una parallela crisi dell'Unione europea, incapace di sviluppare una posizione comune sulla questione del disarmo iracheno, ciò che emerge non è tuttavia una nitida contrapposizione tra le due sponde dell'Atlantico, quanto invece un ventaglio differenziato di relazioni tra gli Stati Uniti e i diversi paesi europei secondo gradi crescenti di convergenza.

Ai due estremi si collocano, da un lato, l'innegabile «strappo» nei rapporti tra il *tandem* franco-tedesco e gli Stati Uniti e, dall'altro lato, la tenuta (anzi il rilancio) della *special relationship* anglo-americana, che sembra offrirsi ai nuovi membri della Nato dell'Europa centro-orientale come un modello da emulare.

È il paradosso atlantico. Proprio la crisi della relazione tra Stati Uniti ed Europa segnala la persistente imprescindibilità della componente atlantica nell'architettura dell'Europa post-bipolare: le tensioni interatlantiche non aggiungono credibilità e sostanza politica all'alternativa di una *Europa politica*, ovvero raggruppata attorno al disegno condiviso di esercitare un reale contrappeso alla preponderanza americana sulla scena internazionale, ma invece ne mettono in risalto le contraddizioni interne e l'esile fondamento.

Lo sviluppo di una maggiore autonomia europea dagli Stati Uniti nell'arena globale prospetta una ridefinizione dei rapporti all'interno dell'Europa nella direzione di un *accentramento* del-

l'Unione europea attorno al suo «nucleo renano», che si traduce a sua volta in un incentivo al rinnovo della relazione con gli Stati Uniti per tutti quei paesi europei che temono di perdere posizioni ed influenza a Bruxelles, e che continuano a vedere nella relazione transatlantica una risorsa politica da spendere *anche* sul tavolo europeo.

La formidabile accelerazione degli eventi alimentata dall'intervento in Iraq innesca un riallineamento che non interrompe il legame strategico tra Stati Uniti e Europa, ma invece lo riconfigura, secondo un diverso schema spaziale: si realizzano le condizioni perché gli Stati Uniti rimangano una «potenza europea», per la quale le periferie marittime del Vecchio Continente, dal Baltico lungo la frangia atlantica e mediterranea fino al Mar Nero, rappresentano preziosi canali di influenza *all'interno* dell'Europa, ma anche un'utile base logistica per la proiezione di potenza *all'esterno* di essa.

## 2. Esperimenti di *balancing* europeo: Francia e Germania

La «sofferenza» del legame transatlantico nella congiuntura della campagna militare in Iraq è, più correttamente, la vicenda dello «sfilacciamento» della relazione tra gli Stati Uniti e i due tradizionali «motori» dell'integrazione europea, ovviamente Francia e Germania.

È in effetti la Germania, tra gli alleati degli Stati Uniti, a spingersi più lontano dalla linea americana, su una posizione di autoesclusione a priori da ogni diretto coinvolgimento nella strategia di «disarmo armato» dell'Iraq. Si esprime nell'indirizzo tedesco una rinnovata adesione al canone del multilateralismo ed un'avversione al ricorso alla forza militare, radicata nello strato più profondo della cultura politica del paese<sup>1</sup>. Peculiare intreccio di idealismo e realismo, il sincero rifiuto delle pratiche competitive della *power politics* ha rappresentato nel secondo dopoguerra per la Repubblica Federale anche la base più solida su cui avviare il graduale reinserimento del paese nella

<sup>1</sup> H.P. Schwartz, *Die gezeahmten Deutschen: von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart, Deutsche Verlag-Anstalt, 1985.

vita internazionale, ma oggi espone Berlino al rischio di isolamento all'interno del campo atlantico. È un rischio che viene neutralizzato nel 2003 grazie alla volontà della Francia di giocare fino in fondo la partita dell'opposizione all'intervento armato nel Golfo.

Svincolata dalle cautele di ordine politico-ideologico che continuano a comprimere lo spazio di manovra tedesco, la diplomazia francese dispone di uno spettro di opzioni più ampio, in cui la possibilità di defezionare dal «fronte del no» ed imbarcarsi all'ultimo istante nella campagna militare nel Golfo si accompagna alla tradizionale aspirazione a guidare una politica di (relativo) smarcamento dell'Europa dalla tutela americana. Che non può comunque rinunciare al «peso specifico» del partner tedesco senza scadere in rumoroso velleitarismo. Ed è questa istanza «autonomista» che prevale nel 2003, fino a fare di Parigi il vero e proprio punto di raccordo diplomatico dell'opposizione internazionale alla guerra.

Il 10 febbraio Francia e Germania dichiarano congiuntamente (con la Federazione Russa) il loro sostegno alla strategia di «disarmo pacifico» dell'Iraq sotto l'egida delle Nazioni Unite, portando lo stesso giorno il dissenso anche all'interno dell'Alleanza atlantica, dove fanno valere (assieme al Belgio) il loro diritto di veto contro la richiesta americana di pianificazione preventiva delle misure di sostegno alla Turchia (comunque accordate, successivamente, in sede di Comitato di Pianificazione della Difesa, in cui la Francia non è presente)<sup>2</sup>. Un memorandum francese diffuso il 24 febbraio presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e favorevole al proseguimento delle ispezioni in Iraq trova il 24 febbraio il sostegno della Germania, membro non permanente del Consiglio stesso, e della Federazione Russa<sup>3</sup>. Ai primi di marzo, la prospettiva che una Risoluzione di autorizzazione della soluzione armata incontri il veto francese (e russo) chiude i giochi sul tavolo delle Nazioni Unite, dirottando la politica americana sul binario dell'intervento unilaterale.

Coerentemente con l'intera storia delle relazioni transatlanti-

<sup>2</sup> *Joint Declaration by Russia, Germany and France on Iraq*, Paris, 10 febbraio 2003 ([http://special.diplomatie.fr/article\\_gb137.html](http://special.diplomatie.fr/article_gb137.html)).

<sup>3</sup> *Coup for Chirac as Moscow and Berlin fall in line*, in «Financial Times», 25 febbraio 2003, p. 2.

che, l'allargamento della distanza tra Washington e i due alleati europei si traduce nel 2003 in un rinnovato investimento da parte di Francia e Germania nella loro relazione bilaterale e, per riflesso, nella politica di rafforzamento dell'*Europa di Bruxelles*. Che approda il 14 gennaio all'intesa sulla riforma dell'architettura istituzionale dell'Ue, culminando il 20 gennaio nella proposta congiunta in sede di Convenzione<sup>4</sup>. Impronta lo schema franco-tedesco la prefigurazione di una «avanguardia europea» sul terreno politico-strategico, confermata dal catalogo di intenti stilato da Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo in occasione del summit quadripartito sulla difesa del 29 aprile 2003. Sotto le insegne della «Unione europea di Difesa», i quattro governi europei trovano l'accordo su una strategia in sette punti che prevede, tra l'altro, l'istituzione di un quartier generale europeo autonomo dalla Nato<sup>5</sup>. Né risulta impermeabile a questa ispirazione «avanguardista» il *draft* del cosiddetto «trattato costituzionale» dell'Ue, licenziato il 18 giugno dalla Convenzione<sup>6</sup>.

Al di là degli esercizi di ingegneria costituzionale e dei cataloghi di intenti, si spingono nella direzione indicata dall'agenda franco-tedesca alcune delle iniziative assunte dall'Ue nel 2003. Non soltanto prosegue nel corso dell'anno l'assunzione da parte europea della responsabilità nella stabilizzazione dei Balcani occidentali (con lo spiegamento, il 1° gennaio, della Missione di Polizia dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, e il varo dell'operazione Concordia nella Repubblica di Macedonia, il 31 marzo)<sup>7</sup>. A giugno l'operazione Artemide porta forze militari europee nella Repubblica democratica del Congo, lasciando intravedere la portata delle aspirazioni politiche dell'Europa: non soltanto l'Ue si proietta all'esterno del suo «estero vicino» (Europa orientale, Nord Africa, «grande Medio Oriente» e Caucaso, su cui si concentra il Concetto strategico adottato dal Consiglio eu-

<sup>4</sup> S. Everts e D. Keohane, *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, in «Survival», 45, 2003, n. 3, pp. 167-186. Si vedano inoltre i capitoli 9 e 10 del presente *Annuario*.

<sup>5</sup> *Defense plan could rival NATO*, in «Financial Times», 30 aprile 2003, p. 1.

<sup>6</sup> U. Guerot, *Europe's New Constitution*, in «Internationale Politik. Transatlantic Edition», 2003, n. 3, pp. 57-62.

<sup>7</sup> International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 2003/2004*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 31.

ropeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003, un altro passo in direzione di un'*Europa politica*)<sup>8</sup>, ma essa svolge il nuovo impegno all'esterno della rete di strutture della Nato, cui non rinuncia (né potrebbe rinunciare, dato il *deficit* di capacità di Bruxelles) il contestuale sforzo europeo di stabilizzazione dei Balcani<sup>9</sup>.

### 3. Squilibrio atlantico ed equilibri europei

#### 3.1. Prove di *balancing* intraeuropeo

Resta il fatto che le iniziative avviate dall'Unione europea sotto il cappello del «secondo pilastro» sono viziate da un'ambiguità geopolitica di fondo. Ci sono governi europei che assumono impegni in Bosnia o Macedonia per affermare un'identità politica dell'Europa che possa ridurre domani lo spazio di manovra degli Stati Uniti nell'orizzonte internazionale, ed altri governi che possono invece assumerli per aderire ad una divisione dei compiti tra Bruxelles e Washington che allarghi già oggi lo spazio di manovra degli Stati Uniti nell'arena internazionale, sollevandoli da responsabilità politiche in teatri secondari e permettendo loro di concentrarsi sul perseguimento degli obiettivi prioritari: magari proprio nel Golfo. Si tratta, per gli uni, di rafforzare la posizione dell'Europa nell'ambito della relazione transatlantica, mostrando agli Stati Uniti il potenziale strategico che l'Europa sarebbe comunque in grado di dispiegare al di fuori dell'Alleanza atlantica ed al servizio di un disegno *multipolare*, qualora il patto atlantico cessasse di servire gli interessi di sicurezza europei per diventare una mera «cassetta degli attrezzi» funzionale all'agenda globale americana; si tratta, per gli altri, di rafforzare la posizione della relazione transatlantica nel sistema di alleanze americano, mostrando il contributo strategico che gli alleati europei sono ancora in grado di offrire alla politica unipolare americana, così da allontanare la temuta prospetti-

<sup>8</sup> J. Solana, *A Secure Europe in a better world. European Security Strategy*, Brussels, 12 dicembre 2003, pp. 12-14 (<http://ue.eu.int/pressData/en/reports/78367.pdf>).

<sup>9</sup> Sull'operazione Artemide, si veda D. Lynch e A. Missiroli, *ESDP Operations*, 2003 (<http://www.iss-eu.org/esdp/09-dvl-am.pdf>).

va di un *disimpegno* degli Stati Uniti dall'Europa. Non è una differenza da poco.

Al contrario, essa rimanda all'ambivalenza costitutiva del progetto di unità dell'Europa, incarnazione nel secondo dopoguerra tanto dell'insoddisfazione europea per gli equilibri globali subentrati alla stagione dell'eurocentrismo (è l'idea dell'«Europa Terza Forza») quanto della sfiducia degli europei nella loro capacità di mantenere stabilità ed equilibrio nel Vecchio Continente senza un contestuale superamento della pluralità dei centri di sovranità: se, in un caso, l'Alleanza atlantica figura, almeno in linea di principio, come un *limite* al pieno sviluppo dell'identità politica europea, destinato ad essere col tempo superato, nell'altro caso essa rappresenta la naturale *integrazione* al progetto europeo di pace ed unità. Di pace *attraverso* l'unità<sup>10</sup>: e attraverso la protratta garanzia esterna americana.

Nel 2003, la crisi nel Golfo ribadisce quest'irrisolta ambivalenza nel momento in cui all'evidente usura del rapporto tra Washington e il «nucleo renano» dell'Ue si accompagna l'ispesimento delle relazioni che legano gli Stati Uniti alla corona di paesi che cinge Francia e Germania. Il 30 gennaio otto governi europei dell'Alleanza atlantica dichiarano il sostegno alla posizione americana sul disarmo iracheno (cinque membri dell'Ue, Danimarca, Gran Bretagna, Italia, Portogallo e Spagna, e tre in procinto di entrarvi, ovvero Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria)<sup>11</sup>; scelgono di fare altrettanto, il 6 febbraio, i sette paesi dell'Europa centro-orientale cui l'Alleanza atlantica ha aperto le porte nel 2002 (cinque di loro entreranno nel 2004 anche nell'Unione europea; agli altri due è riconosciuto lo status di candidati)<sup>12</sup>. In tutti questi casi, la solidarietà atlantica rimane presupposto e completamento del disegno di integrazione europea, nel senso che la permanenza degli Stati Uniti in Europa continua ad

<sup>10</sup> D.S. Yost, *Transatlantic relations and peace in Europe*, in «International Affairs», 78, 2002, n. 2, pp. 277-300.

<sup>11</sup> J.M. Aznar, J.M. Durao Barroso, S. Berlusconi, T. Blair, V. Havel, P. Medgyessy, L. Miller e A. Fogh Rasmussen, *Insieme per sconfiggere il terrore*, in «Il Giornale», 30 gennaio 2003, p. 1.

<sup>12</sup> Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia e Slovacchia entrano nel 2004 in entrambe le organizzazioni; Bulgaria e Romania sono candidate all'ingresso nell'Ue.

assolvere una funzione di rassicurazione, come risorsa politica a disposizione dei governi europei interessati a neutralizzare le spinte «verticistiche» che possano manifestarsi *all'interno* dell'Europa.

Quello della Gran Bretagna è soltanto il caso più scontato. A dieci anni dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht, la conferma della connotazione atlantica del progetto europeo continua a rappresentare, agli occhi di Londra, il più affidabile contrappeso alla preponderanza continentale tedesca o franco-tedesca, ma conserva anche un preciso significato addirittura sul terreno *identitario*, incarnando un'alternativa all'istituzionalizzazione in sede comunitaria del modello socio-economico renano cui Londra ha risolutamente voltato le spalle<sup>13</sup>. Il mantenimento di una «relazione speciale» con gli Stati Uniti non smette d'altronde di apparire un'opzione preziosa a quei paesi tutto sommato marginali nella costruzione dell'*Europa di Bruxelles*, come i *late comers* Spagna e Portogallo, e proprio per questo orientati a vedere nella *partnership* con gli Stati Uniti una fonte di prestigio e influenza *anche* in Europa, tanto più utile di fronte alla prospettiva che l'allargamento del 2004 sposti il «baricentro» dell'Ue lontano dal Mediterraneo. Né rimane infine estranea a valutazioni di questo tenore un paese come l'Italia, che condivide con la Francia la doppia vocazione geopolitica, mediterranea e continentale, ma non ne possiede la capacità di compensare i costi di un'eventuale perdita di peso della componente mediterranea dell'Ue con l'esercizio del ruolo di partner privilegiato della Germania nel centro dell'Europa<sup>14</sup>. Paradossalmente, su posizioni di contrarietà all'intervento militare si mantiene il paese europeo dell'Alleanza atlantica che vanta le credenziali meno convincenti come candidato all'ingresso nell'Ue, cioè la Turchia: senonché proprio la sua debolezza negoziale nei confronti dell'Ue sembra destinata a rinnovarne l'interesse nella relazione con gli Stati Uniti. Se Washington rimane infatti il più influente sponsor dell'integrazione turca nell'Ue, il «diritto di veto» nel

<sup>13</sup> M. Albert, *Capitalismo contro capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993.

<sup>14</sup> M. Dassù e R. Menotti, *Why Europe is divided on foreign policy: learning lessons from the Iraq debate*, documento preparato per la conferenza *Aspen European Dialogue*, Roma, 28 febbraio-1° marzo 2003 ([http://www.aspeninstitute.it/icons/imgAspen/pdf/news/n22\\_dassu&menotti\\_e.pdf](http://www.aspeninstitute.it/icons/imgAspen/pdf/news/n22_dassu&menotti_e.pdf)).

Consiglio nordatlantico costituisce lo strumento più incisivo con cui Ankara sarebbe comunque in grado di condizionare il *decision-making* europeo sui temi della sicurezza qualora la sua candidatura dovesse incontrare una risposta sfavorevole<sup>15</sup>.

### 3.2. Comunità atlantica ed Europa allargata

«C'è un mondo multipolare con l'Europa e la Cina accanto agli Stati Uniti. Abbiamo bisogno di un'Unione europea forte per avere equilibrio»<sup>16</sup>: così il Presidente francese Jacques Chirac, in un aggiornamento dell'europeismo «terzaforzista». Sembra in effetti fondata l'impressione che la crisi nel Golfo abbia reso assai più vicino il momento in cui Parigi potrà definitivamente considerare il contenimento degli Stati Uniti attraverso il contrappeso dell'*Europa renana* come un obiettivo prioritario rispetto a quello dell'arginamento della Germania attraverso il contrappeso dell'*Europa atlantica*. E tuttavia proprio il 2003 illustra come l'allargamento in atto dell'Unione europea stia per inserire nel perimetro comunitario un nuovo arco periferico di paesi orientati a riconoscersi nella declinazione *atlantica* del progetto europeo.

Si tratta infatti di paesi che ricordano assai bene come la fine della dominazione sovietica in Europa centro-orientale sia stata conseguita grazie all'*hard power* americano, più che al *soft power* dell'Europa: alla pressione strategica americana più che all'influenza economica dei loro alleati occidentali. Si tratta di paesi che ricordano altrettanto bene come la politica di distensione negli anni settanta abbia significato per gli Stati Uniti *anche* politica di difesa dei diritti umani, mentre significò quasi esclusivamente politica commerciale per gli alleati europei, e per la Germania occidentale in particolare (interessata a mantenere buone relazioni con Mosca come presupposto del dialogo intertedesco). In breve, si tratta di paesi che non possono essere di-

<sup>15</sup> F.S. Larrabee e I.O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Santa Monica, Rand, 2003.

<sup>16</sup> *EU leaders unveil plan for central military HQ*, in «Financial Times», 30 aprile 2003, p. 5.

sponibili, quando sono in questione le relazioni con Mosca, a rinunciare alla realtà del sostegno atlantico per le vaghezze della difesa europea, tanto meno quando quest'ultima prometta di assumere una guida tedesca o anche soltanto franco-tedesca: se poi la politica comune europea dovesse guardare proprio alla Russia come ad un contrappeso alla preponderanza americana, secondo lo schema del 2003, essa avrebbe le carte in regola per condensare tutto quello che nelle capitali dell'Europa centro-orientale è in grado di suscitare frustrazione, apprensione, sfiducia<sup>17</sup>.

La lezione che il 2003 consegna a Francia e Germania è che l'ancoramento atlantico non è un'opzione tra le altre di politica estera comunitaria: è invece il fondamento che racchiude le potenzialità del progetto *politico* europeo, ma fissa anche il *limite* oltre cui esso non è ancora in grado di avventurarsi.

#### 4. La relazione transatlantica nella politica globale americana

Le campagne militari in Afghanistan ed Iraq confermano il riorientamento dello sforzo politico-strategico americano verso gli spazi *extra-europei*, già percepibile *prima* dell'11 settembre. Si delinea l'accresciuta rilevanza dell'Asia rispetto all'Europa, da intendersi tuttavia come una «riponderazione» del peso *relativo* attribuito a ciascuna area geopolitica, piuttosto che come una netta prevalenza dell'Asia sul Vecchio Continente. L'attuale «lettura» dello spazio globale da parte dell'amministrazione Bush rimane nel solco dell'impostazione di segno per così dire «euro-asiatistica» che attraversa l'intero corso della concettualizzazione geopolitica americana, da Nicholas J. Spykman a George F. Kennan fino a Zbigniew Brzezinski; sotteso a tale impostazione è lo sforzo costante di ridefinizione della politica internazionale in termini di *globalità*, concettualizzata a sua volta come competizione per gli equilibri mondiali decisa, in un senso o nell'altro, dall'assetto raggiunto nelle frange litoranee del vasto continente

<sup>17</sup> Si veda M. Zaborowski e K. Longhurst, *America's protégè in the east? The emergence of Poland as a regional leader*, in «International Affairs», 79, 2003, n. 5, pp. 1009-1028.

euro-asiatico<sup>18</sup>. In questo contesto, l'Europa si inserisce accanto all'Asia orientale e al Golfo Persico come uno dei poli decisivi cui non può esimersi dal far riferimento ogni strategia di *balancing* mondiale, benché pur sempre come periferia occidentale della massa continentale *euro-asiatica*, colta nella sua unità geografico-politica, coerentemente con l'originaria lezione geopolitica di Halford Mackinder, a sua volta già pienamente sganciata dal paradigma dell'eurocentrismo.

Su questo sfondo, la relazione transatlantica e la sua tradizione organizzativa, cioè la Nato, continuano ad essere un valido strumento al servizio di quella sorta di *soft containment* che ha improntato la politica europea degli Stati Uniti nel corso degli anni novanta, una miscela di *realpolitik* e inerzia istituzionale efficace nel trattenere le aspirazioni politiche dell'Europa in un quadro condiviso, inseparabilmente *atlantico ed europeo*, in cui neanche per un istante possano sussistere tuttavia dubbi sulla sponda dell'Atlantico cui spetti l'ultima parola.

Non basta. Il valore dell'Europa, e in particolare delle sue periferie marittime, ha anche a che fare proprio con gli interessi che gli Stati Uniti difendono *al di fuori* dell'Europa, ed è coerente con l'imperativo prettamente geostrategico che condiziona l'esercizio della *leadership* unipolare. Fattori di equilibrio politico all'interno del Vecchio Continente, i paesi collocati segnatamente sull'arco periferico *meridionale e sud-orientale* dell'Europa hanno molto da offrire al dispositivo di controllo e proiezione strategica globale su cui si regge, almeno in ultima istanza, il «momento unipolare»: come presidi costieri utili a trattenere le linee di comunicazione marittima da cui dipende il meccanismo aeronavale americano entro un «campo di forze» non ostile; e come retroterra logistico degli interventi condotti *al di là* dell'Europa.

Nel 2003, lo spiegamento di forze attorno all'Iraq «non sarebbe stato possibile qualora le basi aeree in Europa non avessero funzionato come piattaforma di transito per le missioni che partivano dagli Stati Uniti, o senza le sicure linee di comunica-

<sup>18</sup> C. Stefanachi, *L'Europa nella politica globale degli Stati Uniti*, in A. Colombo (a cura di), *L'occidente diviso*, Milano, Università Bocconi Editore, in corso di pubblicazione.

zione attraverso il Mediterraneo, fino al Canale di Suez e la Turchia»<sup>19</sup>. Come nel 1991, in effetti, circa il 90% del materiale logistico e dei rifornimenti diretti alle forze della coalizione nel Golfo ha raggiunto nel 2003 il teatro bellico attraverso la rotta marittima Gibilterra/Suez<sup>20</sup>. La sorveglianza delle rotte tra l'Oceano Atlantico e l'Oceano Indiano è emersa come un naturale ambito di cooperazione tra gli Stati Uniti e gli alleati europei (l'Operation Active Endeavour, avviata dalla Nato nel 2001, ha esteso nel 2002 il proprio ambito di competenza a Gibilterra; alleati europei hanno partecipato alla Joint Task Force Horn of Africa, attivata dagli Stati Uniti nel novembre 2002 nel Mar Rosso e nell'Oceano Indiano)<sup>21</sup>.

Il conflitto in Iraq ha d'altronde confermato tutto il valore geostrategico dei Balcani orientali, già emerso in occasione dell'operazione Enduring Freedom del 2001, e decisivo nel determinare già nel 2002 l'apertura delle porte della Nato a Bulgaria e Romania, in quello che va assomigliando sempre più nitidamente ad un pieno inglobamento del Mar Nero nel «Mediterraneo allargato». Sia Sofia che Bucarest hanno nuovamente concesso nel 2003 i diritti di sorvolo e transito alle truppe della coalizione impegnata in Iraq, ed hanno messo a disposizione le basi aeree di Sarafovo e Mihail Kogalniceanu nonché il porto di Costanza<sup>22</sup>.

Non deve stupire pertanto che proprio Bulgaria e Romania (assieme a Ungheria e Polonia), siano i paesi cui i pianificatori strategici americani guardano con particolare interesse quando si tratta di elaborare lo schema di riforma della rete di basi e installazioni militari alleate in Europa. Pressoché unanime è negli ambienti politico-militari americani la valutazione secondo cui

<sup>19</sup> T. Donnelly, *Realignment of Foreign Basing of U.S. Troops. Catching Up with History*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 2003, p. 4 ([http://www.aei.org/publications/pubID.16384/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/pubID.16384/pub_detail.asp)).

<sup>20</sup> A.H. Cordesman, *The Lessons of the Iraq War. Main Report*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2003, p. 166 ([http://www.csis.org/features/iraq\\_instantlessons.pdf](http://www.csis.org/features/iraq_instantlessons.pdf)).

<sup>21</sup> Global Security, *Combined Joint Task Force – Horn of Africa*, 2003 (<http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/cjtf-hoa.htm>).

<sup>22</sup> R.A. Bradtke, *NATO Enlargement. Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, 27 marzo 2003 (<http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2003/19262.htm>).

l'attuale organizzazione della presenza americana in Europa debba essere corretta e adeguata, anzi ridisegnata secondo un nuovo paradigma organizzativo. Così come c'è un sostanziale accordo sul fatto che la perdurante concentrazione di uomini e strutture in Germania equivalga ormai a un anacronismo strategico<sup>23</sup>.

L'alleggerimento del contingente americano in Europa, l'allestimento di una famiglia di basi di nuova concezione e la riallocazione di strutture e risorse a favore delle periferie marittime sono insomma gli obiettivi verso cui non mancheranno di indirizzarsi le iniziative di revisione strategica avviate dagli Stati Uniti. Significativamente, uno studio del Pentagono condotto nel 2002 ha stimato che circa il 20% delle 499 installazioni militari utilizzate dagli Stati Uniti in Europa risultano superflue nel mutato panorama internazionale<sup>24</sup>. L'idea che si afferma è quella di mantenere un certo numero di grandi installazioni di tipo tradizionale in Germania, che possano fungere da *hub* del dispositivo alleato in Europa, affiancandole ad una cintura di *forward operating bases* di diversa concezione: postazioni di scala minore, dotate di una marcata flessibilità organizzativa, attivabili su crescenti livelli di operatività durante le crisi internazionali e gli interventi *out of area*<sup>25</sup>. È in questa ridefinizione del valore geopolitico dell'Europa, e dei singoli paesi che ne fanno parte, in funzione degli interessi americani nello spazio extra-europeo, che risiede forse il senso proprio (e la reale misura) del ridimensionamento della relazione transatlantica nello schema unipolare americano.

<sup>23</sup> *Amerika ordnet Truppenstationierungen in aller Welt neu*, in «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 27 novembre 2003, p. 6.

<sup>24</sup> B. Graham, *U.S. Military Plans New Bases in Eastern Europe*, in «The Washington Post», 29 aprile 2003, p. 6.

<sup>25</sup> K.M. Campbell e C.J. Ward, *New Battle Stations?*, in «Foreign Affairs», 82, 2003, n. 5, pp. 95-103.

### **3. La politica estera dell'Italia**

di Ettore Greco

#### **1. Introduzione**

Questo capitolo fornisce un quadro d'insieme delle linee evolutive della politica italiana nel 2003. Vengono esaminate in particolare le scelte e le iniziative del governo in relazione alle due questioni principali che ha dovuto affrontare nel corso dell'anno: quale posizione e impegni assumere di fronte alla decisione americana di intervenire militarmente in Iraq e nella fase successiva alla fine del conflitto; quali priorità perseguire durante i sei mesi di presidenza italiana dell'Unione europea (luglio-dicembre 2003). È soprattutto su queste due questioni che si è misurata la capacità dell'Italia di svolgere un ruolo attivo ed efficace sulla scena internazionale. Oltre che su quest'aspetto, il capitolo si sofferma sugli elementi di continuità e cambiamento che hanno contraddistinto la politica estera italiana nel periodo considerato rispetto a fasi precedenti. Nell'ultimo paragrafo vengono svolte alcune sintetiche considerazioni conclusive.

#### **2. La crisi irachena e il rapporto preferenziale con gli Usa**

La ricerca di un'unità d'azione con gli Usa è stato uno degli assi portanti della politica estera del governo Berlusconi sin dal suo insediamento nel giugno 2001. In più occasioni il presidente del Consiglio ha anzi mostrato una chiara propensione ad elevare il mantenimento di una stretta cooperazione con l'amministrazione Bush a principio guida dell'azione internazionale dell'Italia<sup>1</sup>. La decisione di sostenere, sia sul piano politico che su

<sup>1</sup> Vedi L. Nuti, *The Role of the US in Italy's Foreign Policy*, in «The Inter-

quello logistico, l'intervento americano in Iraq rispecchia soprattutto quest'orientamento di fondo, benché il governo abbia dichiarato di condividere l'allarme americano per i supposti piani di riarmo di Saddam Hussein e i suoi legami con la rete terroristica al-Qaida.

Pur collocando l'Italia, in ossequio alla Costituzione, in una posizione di non belligeranza<sup>2</sup>, il governo ha aderito pienamente alla linea anglo-americana, che è stata invece fortemente contestata da altri paesi dell'Ue, in particolare Francia e Germania. Le iniziative adottate dal governo durante la crisi irachena hanno trovato peraltro pieno consenso nei partiti della maggioranza: dalla scelta di Berlusconi di firmare nel gennaio 2003 una dichiarazione di sostegno alla posizione Usa sull'Iraq – insieme ai leader di altri quattro paesi membri dell'Ue e di tre paesi candidati – alla concessione, approvata dal parlamento il 19 marzo, delle basi militari e dello spazio aereo nazionale per il transito delle forze militari americane. Con il via libera parlamentare alla missione «Antica Babilonia» (fine luglio), l'Italia è diventata parte della coalizione internazionale impegnata sul terreno in Iraq con l'obiettivo di garantire la sicurezza del paese e promuoverne la ricostruzione.

Nel motivare in Parlamento il sostegno all'azione militare Usa in Iraq, Berlusconi ha fatto riferimento alle successive risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sul disarmo iracheno, sostenendo che «le condizioni per l'autorizzazione all'uso della forza si sono, oggi, legittimamente determinate»<sup>3</sup>. Ma ha presentato la posizione del governo soprattutto come una scelta a favore degli Usa in quanto paese garante dell'ordine internazionale e, insieme, di doverosa solidarietà nei suoi confronti in quanto vittima principale del terrorismo: «Non è più in gioco la via al disarmo iracheno, ma la chiara collocazione del nostro paese rispetto al conflitto che oppone alcune grandi democrazie nostre alleate... È in gioco il nostro sostegno aperto a un paese che ha subito il terrorismo e vuole combatterlo estendendo nel

national Spectator», 38, 2003, n. 1, pp. 91-101; R. Aliboni, *Neo-nationalism and Neo-atlanticism in Italian Foreign Policy*, *ibidem*, pp. 81-90.

<sup>2</sup> Vedi il capitolo di N. Ronzitti in questo volume.

<sup>3</sup> Intervento alla Camera dei Deputati, 19 marzo 2003.

mondo il perimetro delle libertà»<sup>4</sup>. In tal modo Berlusconi ha mostrato di accogliere senza riserve la sollecitazione americana a considerare la decisione sull'Iraq come una scelta di campo, rispetto alla quale le specifiche motivazioni pro o contro l'intervento passavano decisamente in secondo piano.

In effetti, Berlusconi non aveva in precedenza nascosto il suo scetticismo circa l'effettiva consistenza e pericolosità degli arsenali iracheni<sup>5</sup> e si era spinto fino a definire un «disastro» un'eventuale azione militare in assenza di un'ulteriore risoluzione del Consiglio di Sicurezza che desse ad essa piena legittimazione. In una successiva ricostruzione delle ragioni della convergenza con gli Usa sull'Iraq, Berlusconi ha sostenuto di aver espresso a Bush forti riserve sull'intervento in Iraq, «cercando di convincerlo a non intraprendere l'azione militare», ma di aver poi adottato, di fronte alla determinazione americana, «l'unico atteggiamento possibile per un alleato leale che deve agli Stati Uniti un'assoluta riconoscenza per averci liberato dal fascismo, dal nazismo e dal comunismo»<sup>6</sup>. Il richiamo a questo «dovere storico di riconoscenza delle democrazie europee nei confronti della grande democrazia americana»<sup>7</sup> è stato d'altronde al centro di numerosi interventi pubblici di Berlusconi sulla questione irachena. Egli ha così teso a dare una connotazione ideologico-morale alla decisione di schierarsi con gli Usa. L'accento è stato posto più su un vincolo generale di solidarietà con Washington che su considerazioni pragmatiche relative agli interessi nazionali in gioco. In quest'ottica, l'allineamento alle politiche americane tende a configurarsi come una scelta naturale, o obbligata, anche quando vi sarebbero in realtà concreti motivi di divergenza. Quest'atteggiamento non ha facilitato lo svilupparsi di un serio dibattito nazionale sulla situazione irachena e sulle ragioni dell'intervento. Ha invece prevalso in Italia, più

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Il 16 ottobre 2002, dopo un incontro con Putin, Berlusconi aveva dichiarato di ritenere che non esistessero più armi di distruzione di massa in Iraq. Il giorno dopo precisava: «Non ho mai detto che Saddam non ha armi di distruzione di massa. Dico solo che ha avuto il tempo di distruggerle o di metterle da qualche parte».

<sup>6</sup> Cit. in B. Vespa, *Il cavaliere e il professore*, Milano, Mondadori, 2003, p. 202.

<sup>7</sup> Discorso alla Camera dei Deputati, 19 febbraio 2003.

che altrove, la tradizionale contrapposizione tra un filoamericanismo e un antiamericanismo di principio, peraltro fortemente alimentata, sull'altro versante, dal pacifismo radicale di sinistra.

Tuttavia, fra le motivazioni generali che hanno indotto il governo a sostenere la politica americana sull'Iraq rientra anche la convinzione, espressa da molti suoi esponenti, che, di fronte alla diffusione del terrorismo e delle armi di distruzione di massa, sia prioritario preservare innanzi tutto un solido legame con l'unica potenza in grado di contrastare efficacemente queste minacce. Secondo questa visione, dopo gli eventi dell'11 settembre un'alternativa alla *leadership* americana è diventata ancora meno credibile e s'impone pertanto una stringente logica di coalizione. Berlusconi si è anzi detto convinto che, nello scenario post-11 settembre, non bastino più, per garantire la sicurezza dell'Occidente, i tradizionali interventi di pacificazione nelle aree di crisi, ma occorra un'azione preventiva diretta a eliminare i regimi dittatoriali che minacciano la pace. In un'intervista ha presentato l'intervento in Iraq come un esempio dello sforzo dell'Occidente per esportare la democrazia, auspicando «un cambiamento nel diritto internazionale che prima considerava inviolabile la sovranità di uno Stato»<sup>8</sup>: un idealismo interventista che riecheggia la dottrina della guerra preventiva propugnata dall'amministrazione Bush, ma tende a darne un'interpretazione *sui generis*, più incentrata sull'obiettivo dell'affermazione della democrazia e dei diritti umani che su quello dell'eliminazione di specifiche fonti di minaccia. L'aspetto più controverso di quest'enfasi sulla capacità dei paesi occidentali di promuovere cambiamenti di regime è che si tende così a trascurare il rischio, acutamente avvertito non solo in Europa ma anche negli Usa, che una simile strategia interventista possa al contrario generare crescenti reazioni anti-occidentali e pertanto erodere, anziché accrescere, la stabilità complessiva del sistema internazionale.

La partecipazione di forze armate italiane alla missione post-

<sup>8</sup> Vedi intervista all'«International Herald Tribune», 19 gennaio 2004. Nella conferenza stampa di fine anno (20 dicembre 2003) Berlusconi ha sostenuto che «Lo sforzo delle democrazie deve essere quello di eliminare la presenza di stati nei quali non siano rispettati i diritti umani, civili, politici, religiosi, affinché anche in questi stati i cittadini possano assurgere alla dignità di uomini e si possano instaurare democrazie che garantiscono la pace per tutti».

conflitto in Iraq – di cui il governo ha voluto sottolineare soprattutto le finalità umanitarie, ma che ha, tra i suoi obiettivi centrali, anche il contrasto ai gruppi fedeli al vecchio regime e a quelli terroristici – può essere inquadrata più facilmente in una tradizione di impegno militare del paese nelle aree di crisi che si è andata consolidando dalla metà degli anni novanta. La novità degli ultimi anni è l'estensione di questo impegno a un'area, quella dell'Afghanistan e dell'Iraq, non solo distante dal territorio nazionale, ma in cui hanno cominciato ad operare coalizioni *ad hoc*, al di fuori dei contesti istituzionali di cooperazione euro-atlantici. Il governo italiano si è tuttavia adoperato affinché sia l'intervento in Afghanistan che quello in Iraq acquisissero una crescente dimensione istituzionale soprattutto attraverso il coinvolgimento della Nato. Questa linea si è andata progressivamente affermando prima con l'istituzione di una missione Nato in Afghanistan, poi con l'avvio, negli ultimi mesi del 2003, di un dibattito fra gli alleati su un possibile impegno dell'organizzazione anche in Iraq. D'altra parte, il governo ha continuato a trovare non poche difficoltà nel reperimento delle risorse necessarie per la riforma delle forze armate e, in particolare, per il loro adeguamento alle nuove missioni, il che solleva dubbi sulla sostenibilità, nel più lungo termine, degli impegni militari italiani all'estero.

L'opposizione di centro-sinistra, dal canto suo, non è riuscita a produrre una convincente linea alternativa a quella del governo. In Parlamento ha votato unita prima contro la concessione delle basi e dello spazio aereo agli americani, poi contro l'invio della missione «Antica Babilonia», ma, dopo l'approvazione della risoluzione 1511 da parte del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, che ha reso più concreta la prospettiva di un trasferimento di poteri esecutivi agli iracheni e di un coinvolgimento crescente della stessa Onu, è emersa una spaccatura sempre più netta tra un'ala più radicale, che ha continuato a chiedere il ritiro immediato delle truppe italiane, e una più disposta al dialogo col governo, che ha posto l'accento soprattutto sulla necessità di rivedere i termini della missione e il ruolo dell'Italia all'interno della coalizione guidata dagli americani. Questa mancanza di coesione nel centro-sinistra ha ulteriormente complicato la ricerca di possibili posizioni *bipartisan* almeno su alcuni aspetti dell'impegno italiano in Iraq. Va notato, tuttavia, che il sanguinoso

attentato del 12 novembre contro il personale italiano a Nassiriya – 19 morti tra militari e civili, la perdita più grave subita dall'Italia, in un singolo attacco, dopo la seconda guerra mondiale – ha suscitato una reazione generale di commozione e solidarietà sia fra le forze politiche che nell'opinione pubblica: segno non trascurabile di uno spirito nazionale che conserva una sua solidità e che, al di là delle divisioni sulle scelte specifiche di politica estera, costituisce un elemento importante per la proiezione internazionale del paese.

### **3. La politica europea e la Presidenza italiana dell'Ue**

Se governo e maggioranza hanno mostrato una notevole coesione in tutti i passaggi cruciali della crisi irachena e, più in generale, nel sostegno alla linea filoamericana di Berlusconi, assai più incerto è stato il profilo della politica europea, che ha anzi evidenziato non poche incertezze e contraddizioni.

Per diverso tempo – fino quasi alla fine del 2002 – il governo non ha espresso una chiara posizione sul futuro costituzionale dell'Unione europea (Ue), al di là del richiamo a formule piuttosto vaghe come quella della «federazione degli Stati nazione» e dell'insistenza sulla generica necessità che l'Unione continuasse a contemperare, nell'attuazione delle sue missioni, metodo intergovernativo e metodo comunitario. Berlusconi non aveva d'altronde fatto mistero dell'intenzione italiana di svolgere piuttosto un «ruolo di mediazione» tra le varie opzioni di riforma che un attivo ruolo propositivo, anche in considerazione del fatto che l'Italia avrebbe avuto la presidenza semestrale dell'Ue in un periodo – luglio-dicembre 2003 – che si preannunciava come decisivo per il negoziato intergovernativo sulle riforme<sup>9</sup>. Il governo ha così lasciato l'iniziativa agli altri membri dell'Unione, cominciando a esprimere posizioni definite solo verso la fine del 2002, quando il dibattito all'interno della Convenzione eu-

<sup>9</sup> Vedi intervista al «Financial Times», 18 gennaio 2002. Al contrario di altri leader europei, il presidente del Consiglio italiano non ha pronunciato, prima e durante la Convenzione, discorsi specificatamente dedicati ai temi costituzionali europei.

ropea e fra i leader europei era giunto a uno stadio piuttosto avanzato.

Questa scelta di mantenere inizialmente un atteggiamento di basso profilo sui problemi della riforma costituzionale dell'Ue non ha però avuto solo una motivazione tattica, ma è dipesa anche dalle notevoli differenze che, in più occasioni, si sono manifestate all'interno della maggioranza e dello stesso governo sugli orientamenti generali della politica europea. Se l'Unione democratico-cristiana e di centro (Udc) ha continuato a seguire una linea marcatamente integrazionista, esponenti di spicco degli altri partiti hanno espresso posizioni più sfumate, se non apertamente euroscettiche. In particolare, il leader della Lega Nord, Umberto Bossi, ha continuato a fare periodicamente ricorso a un'accesa retorica antieuropea, dichiarandosi contrario a nuovi trasferimenti di sovranità a Bruxelles e particolarmente al rafforzamento della componente comunitaria. Altri membri del governo, come il ministro dell'Economia Giulio Tremonti e quello della Difesa Antonio Martino, non hanno nascosto le loro perplessità circa la prospettiva di una maggiore integrazione all'interno dell'Ue, specie in campo economico. Il vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini, leader di Alleanza Nazionale, ha tenuto una linea intermedia, di prudente integrazionismo, non mancando di entrare in aperta polemica con Tremonti quando questi ha paventato il rischio che dalla Convenzione potesse nascere un «Superstato» europeo<sup>10</sup>. Berlusconi, dal canto suo, ha mostrato, in alcuni interventi estemporanei, una preferenza per il rafforzamento del metodo intergovernativo e per una riduzione dei poteri della Commissione Europea<sup>11</sup>. Tuttavia, la linea ufficiale del governo, quale è stata espressa sia da Fini alla Convenzione che dal ministro degli Esteri Frattini in vari interventi parlamentari, si è incentrata sul principio generale del «rispetto di un equilibrio tra il potere intergovernativo del Consiglio ed il potere, secondo il metodo comunitario, della Commissione e del suo Presidente»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Vedi intervista al «Corriere della Sera», 28 agosto 2002.

<sup>11</sup> Cfr. le dichiarazioni del 16 aprile 2003 ad Atene, del 4 luglio 2003 a Roma e del 14 luglio 2003 a Bruxelles riportate dal «Corriere della Sera», 15 luglio 2003.

<sup>12</sup> Così Frattini davanti alle commissioni competenti di Camera e Senato, 11 giugno 2003.

Una diversità di vedute all'interno del governo sulla politica europea si è manifestata anche in relazione a temi più specifici. In particolare, la proposta della Convenzione di accrescere il ruolo della Commissione in materia di coordinamento delle politiche economiche, conferendo ad essa un potere di proposta e non più solo di raccomandazione per quanto riguarda il controllo sui bilanci nazionali, ha suscitato reazioni difformi all'interno del governo. Nella riunione del Consiglio Ecofin di Stresa (12-13 settembre 2003), Tremonti ha chiesto che la Cig modificasse su questo punto il testo della Convenzione, ristabilendo l'attuale divisione dei poteri tra Consiglio e Commissione; richiesta cui ha aderito anche la maggioranza dei ministri economici<sup>13</sup>. In sede di Cig Frattini si è però attenuto alla proposta della Convenzione<sup>14</sup>. In campo commerciale, sia Bossi che Tremonti hanno invocato l'introduzione a livello comunitario di misure protettive contro le esportazioni da paesi accusati di pratiche scorrette, come la Cina, ma altri membri del governo, inclusi il presidente del Consiglio e il ministro degli Esteri, hanno escluso proposte italiane al riguardo. Anche sull'introduzione dell'euro, un problema molto sentito a livello di opinione pubblica, il governo non ha espresso valutazioni univoche<sup>15</sup>, pur riconoscendone, per iniziativa dello stesso Presidente del Consiglio, l'importanza per la stabilità complessiva del sistema economico.

Ancora più netto è stato il contrasto su alcuni aspetti della cooperazione in materia di giustizia penale. La proposta della Convenzione che nel nuovo trattato fosse prevista l'istituzione di una Procura europea a partire da *Eurojust* è stata sostenuta da Fini alla Convenzione, ma apertamente avversata dal ministro della Giustizia Roberto Castelli. Più in generale, le competenze da attribuire all'Unione nel settore giudiziario sono rimaste un tema controverso all'interno del governo. Forti resistenze

<sup>13</sup> Vedi intervista di Tremonti al «Corriere della Sera», 27 novembre 2003.

<sup>14</sup> Vedi intervista di Frattini a «Il Sole-24 Ore», 24 dicembre 2003.

<sup>15</sup> Se Bossi è arrivato a definire l'introduzione dell'euro «la rapina del secolo» (cit. in «Corriere della Sera», 26 gennaio 2004), sul versante opposto soprattutto i ministri dell'Udc ne hanno sottolineato, in più occasioni, i benefici per la stabilità economica dell'Italia.

sono tornate a manifestarsi in merito al recepimento della direttiva sul mandato di arresto europeo<sup>16</sup>.

Governo e maggioranza sono stati invece uniti nel sostegno alle proposte miranti a rafforzare i meccanismi di cooperazione e integrazione in materia di politica dell'immigrazione e di politica estera. L'Italia è stato inoltre uno dei paesi che, sia in sede di Convenzione che di Cig, ha sostenuto con maggiore determinazione un'estensione del voto a maggioranza qualificata per le decisioni del Consiglio dei Ministri anche a settori delicati, come la politica estera. Su questo e su altri punti, compresi quelli relativi alla riforma delle istituzioni, si è anzi realizzata una sostanziale unità di intenti e di proposte fra i membri italiani della Convenzione, ciò che non si è verificato per altri paesi. Non va sottovalutato inoltre il fatto che, superando le divisioni tra maggioranza e opposizione, il parlamento italiano ha approvato a larghissima maggioranza due risoluzioni sulla riforma costituzionale dell'Ue – una prima dell'inizio dei lavori della Convenzione (dicembre 2001), l'altra nella sua fase finale (luglio 2003) –, il che indica come, almeno sui temi europei, non si sia smarrito il filo del dialogo costruttivo tra maggioranza e opposizione.

Sul piano diplomatico, la prima iniziativa importante dell'Italia sui temi della riforma costituzionale dell'Ue è stata la firma nel novembre 2002 di un documento con la Spagna a sostegno della proposta, già da tempo avanzata da Blair, Chirac e dallo stesso Aznar, di istituire un Presidente eletto del Consiglio europeo<sup>17</sup>. In dicembre Franco Frattini, da poco nominato ministro degli Esteri, ha inoltre tentato di rilanciare il ruolo italiano sulla riforma costituzionale che era stato offuscato dal crescente attivismo della coppia franco-tedesca, promuovendo un accordo tra i sei paesi fondatori su un documento comune da presentare alla Convenzione, un'iniziativa ripetutamente sollecitata dal presidente Ciampi nei mesi precedenti<sup>18</sup>. L'idea era di far leva sui

<sup>16</sup> Berlusconi aveva promesso che il Parlamento avrebbe approvato un disegno di legge sul mandato di cattura europeo all'inizio di novembre 2003, ma alla fine dell'anno questo traguardo appariva ancora lontano. Bossi ha definito il mandato di arresto europeo «un meccanismo che nasconde un progetto dittatoriale»: vedi intervista al «Corriere della Sera», 4 novembre 2003.

<sup>17</sup> Documento italo-spagnolo sui temi della Convenzione europea e della Conferenza intergovernativa, 28 novembre 2002.

<sup>18</sup> Vedi, in particolare, la lettera di Ciampi ai Capi di Stato degli altri cinque paesi fondatori, 21 novembre 2002.

paesi fondatori per arrivare a un compromesso tra stati piccoli e grandi sulle questioni istituzionali<sup>19</sup>. Ma l'iniziativa è naufragata di fronte al consolidamento dell'asse Francia e Germania che a metà gennaio presentavano una proposta congiunta sugli assetti istituzionali che suscitava inizialmente reazioni fortemente negative fra i paesi più piccoli, compresi quelli del nucleo fondatore. È risultato evidente, in quest'occasione, come l'Italia si sia mossa con troppo ritardo, quando le posizioni si erano già cristallizzate e rimaneva pertanto uno spazio limitato per nuove iniziative diplomatiche. Tuttavia, negli ultimi mesi della Convenzione, Fini ha avanzato, specie sulle questioni istituzionali, varie proposte per favorire un compromesso tra paesi grandi e piccoli e facilitare così il lavoro della Presidenza italiana nella seconda parte dell'anno.

Al Consiglio europeo di Salonicco (19-20 giugno 2003) l'Italia ha ottenuto due risultati importanti che aveva a lungo perseguito: il via libera all'avvio della Cig, sin dall'ottobre successivo sotto presidenza italiana, e il sostegno all'obiettivo di concludere il negoziato in tempi rapidi in modo da poter arrivare alla firma del trattato prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004. Si trattava di non «disperdere il prezioso patrimonio costituente elaborato dalla Convenzione» e di evitare che i cittadini europei andassero a votare «senza conoscere i lineamenti costituzionali della futura Unione»<sup>20</sup>. Tuttavia a Salonicco i Quindici si limitavano a definire il testo varato dalla Convenzione una «buona base» su cui avviare la Cig, manifestando così l'intenzione di riaffermare il loro diritto a modificare la proposta di trattato. Questo atteggiamento ha avuto puntuale conferma nelle numerose proposte di cambiamento presentate dai governi alla Cig, laddove invece il governo italiano si era proposto

<sup>19</sup> In un'audizione davanti alle competenti commissioni di Camera e Senato (12 febbraio 2003) Frattini ha parlato di una «ricerca, intorno ai paesi fondatori, di una base di principi che possa allargare il consenso e soprattutto con cui dimostrare concretamente che si può trovare un equilibrio tra le istanze dei paesi piccoli e dei paesi grandi». In una successiva audizione (24 marzo) Frattini si mostrava ancora fiducioso sulla possibilità di un accordo: «Entro poche settimane potremmo persino presentare un documento comune dei Paesi fondatori».

<sup>20</sup> Così Berlusconi in Parlamento alla vigilia del semestre italiano di Presidenza dell'Unione.

l'obiettivo di «mantenere il progetto di trattato il più vicino possibile rispetto a quanto la Convenzione europea aveva approvato e definito»<sup>21</sup>. L'Italia ha dovuto quindi impegnarsi in una mediazione a vasto spettro, che ha riguardato anche alcune questioni che la Convenzione sembrava aver risolto una volta per tutte. Alla riunione dei ministri degli Esteri svoltasi a Napoli a fine novembre si è registrato il consenso su una serie di questioni di rilievo su cui aveva lavorato la Presidenza italiana, incluso il funzionamento del sistema del «doppio cappello» per il futuro ministro degli Esteri dell'Unione<sup>22</sup> e la definizione dei criteri e delle procedure per la «cooperazione strutturata» in materia di difesa<sup>23</sup>. L'Italia ha anche proposto alcune modifiche al testo della Convenzione volte a ridurre il potere di veto nazionale in politica estera e a semplificare la procedura di revisione del trattato<sup>24</sup>.

La ragione principale del mancato accordo sulla definizione della maggioranza qualificata che ha impedito, insieme ad altri contrasti minori, di arrivare all'approvazione del trattato al Vertice di Bruxelles del dicembre 2003, è da individuare innanzi tutto nella scarsa attitudine al compromesso dei paesi che sono stati al centro della disputa. Sia Germania e Francia, che hanno sostenuto il testo della Convenzione, sia Spagna e Polonia, favorevoli invece al sistema approvato a Nizza, hanno adottato una rigida condotta negoziale, complicando gli sforzi di mediazione. Inoltre, nelle settimane precedenti il clima politico all'interno dell'Unione si era notevolmente deteriorato a seguito soprattutto della decisione del Consiglio Ecofin di sospendere, nei confronti di Francia e Germania, la procedura disciplinare prevista dal Patto di Stabilità e Crescita. Alla presidenza italiana è stato imputato di aver rimandato troppo a lungo la discussione sulle questioni più controverse, fra cui quella appunto della definizio-

<sup>21</sup> Intervento di Frattini alla Camera dei Deputati, 10 dicembre 2003.

<sup>22</sup> Su questo punto vedi intervento di Frattini in Commissione Affari esteri e Difesa del Parlamento europeo, 25 novembre 2003.

<sup>23</sup> Sul contributo della Presidenza italiana alla definizione della cooperazione strutturata vedi A. Missiroli, *Dopo Berlusconi: la presidenza italiana e l'Europa*, in «Italianieuropei», 4, 2004, n. 1, pp. 108-116.

<sup>24</sup> È da notare che anche dopo la fine del semestre il governo ha confermato che continuerà a insistere su questi due punti: vedi l'articolo di Frattini sul «Financial Times», 18 febbraio 2004.

ne della maggioranza qualificata, ma è stato così anche con le precedenti Cig: è al Vertice finale che vengono di solito affrontati i nodi più spinosi. Né la critica di non aver consolidato in un accordo scritto almeno le intese raggiunte appare centrata: solo un accordo definitivo sull'intero testo del trattato avrebbe potuto essere formalizzato. Quel che invece è mancato da parte della presidenza italiana è la costruzione di un'unità d'azione con altri paesi membri. La scelta del governo di adottare una posizione di neutralità sulla questione cruciale della definizione della maggioranza qualificata, avanzando varie ipotesi di compromesso in incontri bilaterali, ha favorito le tattiche dilatorie dei paesi più direttamente coinvolti. Se avesse invece insistito sul meccanismo di voto proposto dalla Convenzione, facendo valere la sua maggiore trasparenza e efficacia rispetto a quello deciso a Nizza, avrebbe forse potuto raccogliere un consenso più ampio, e sarebbe stato più facile, sulla base di concessioni minori, superare le resistenze di Spagna e Polonia.

In campo economico la Presidenza italiana ha ottenuto un risultato importante con il varo dell'«Iniziativa per la Crescita», un piano fortemente voluto dal ministro Tremonti, che mira al rilancio su larga scala degli investimenti nelle grandi infrastrutture. Presentato un po' enfaticamente come «la prima manovra di politica economica europea»<sup>25</sup>, il piano, di cui si dovrà verificare nei prossimi anni la concreta attuazione, ha un'importante ispirazione di fondo: la ricerca di nuovi strumenti che consentano alle economie europee di superare l'attuale fase di stagnazione attraverso una più stretta cooperazione e la messa in comune di nuove risorse. In coerenza con questo approccio, il governo si è opposto alla proposta avanzata a fine 2003 da un gruppo di paesi di ridurre ulteriormente il bilancio comunitario, pur essendo l'Italia da tempo un paese contributore netto. In sede di Consiglio Ecofin, Tremonti ha appoggiato la decisione di sospendere le procedure disciplinari del Patto di Stabilità nei confronti di Francia e Germania, anche per evitare che si aprisse invece la strada a una revisione del Patto stesso, che avrebbe potuto essere sfavorevole all'Italia.

Durante il semestre di presidenza, il governo è stato partico-

<sup>25</sup> Intervista di Frattini a «la Repubblica», 3 gennaio 2004.

larmente attivo sui temi dell'immigrazione, dando impulso ai progetti di gestione integrata delle frontiere e suddivisione dei relativi oneri. In particolare, si è consolidato il consenso attorno alla proposta di istituire una «struttura operativa comune» che potrebbe essere trasformata in una vera e propria «Agenzia delle frontiere».

Quanto alle iniziative di politica estera, la Presidenza ha dato un contributo importante soprattutto al tentativo di rilancio del Partenariato euromediterraneo. La VI Conferenza ministeriale euromediterranea di Napoli (2 dicembre), dove sono stati approvati fra l'altro i progetti per l'istituzione di un'Assemblea paritaria euro-mediterranea e di una Fondazione euro-mediterranea per il Dialogo tra le culture e le civiltà, ha costituito uno degli eventi di maggior successo organizzati dalla Presidenza italiana. Come sottolineato da Frattini<sup>26</sup>, si ha avuta una conferma che il Mediterraneo è, fra le aree geograficamente vicine all'Europa, quella verso la quale l'Italia è maggiormente in grado di svolgere un ruolo di punta per lo sviluppo delle politiche dell'Ue.

Più controverse sono risultate alcune iniziative e posizioni italiane relative al conflitto israelo-palestinese. Considerando il baricentro della politica mediorientale europea – così come quella italiana dei precedenti governi – troppo spostato verso i palestinesi, il governo Berlusconi ha cercato di promuovere una linea più attenta agli interessi e alle preoccupazioni israeliane<sup>27</sup>. Due motivi principali sembrano averlo indotto a operare in questa direzione: la percezione che, con la diffusione del terrorismo di matrice islamica, sia strategicamente necessaria una cooperazione con gli israeliani; la volontà di agire in sintonia con gli Usa, tradizionali sostenitori di Israele, in un'area di fondamentale importanza strategica per tutto l'occidente. Hanno tuttavia suscitato reazioni negative in varie capitali europee sia il rifiuto di Berlusconi di incontrare il presidente dell'Autorità palestinese Yasser Arafat durante una visita in Medio Oriente nel giugno

<sup>26</sup> Vedi intervista a «la Repubblica», 17 febbraio 2004.

<sup>27</sup> Frattini ha parlato di «una certa diffidenza verso gli israeliani che, sotto la nostra presidenza, abbiamo cercato di correggere». Vedi intervista a «Corriere della Sera», 7 gennaio 2004.

2003, laddove si era invece concordato in sede Ue di non aderire alla richiesta americana di interrompere i rapporti diplomatici con Arafat<sup>28</sup>, sia una dichiarazione con cui Fini ha espresso comprensione per le ragioni politiche che hanno indotto Israele alla costruzione del muro di sicurezza che corre anche all'interno dei territori palestinesi<sup>29</sup>. Il presidente del Consiglio italiano è tornato a riproporre l'idea di un «Piano Marshall» per il Medio Oriente, un'idea che tuttavia, data la mancanza di progressi sui nodi cruciali del conflitto, è continuata ad apparire quanto meno prematura. La presidenza italiana ha svolto un ruolo importante nel processo che ha portato all'adozione da parte della Ue di regole più trasparenti per il sostegno finanziario alle associazioni palestinesi. Ciò dovrebbe ridurre il rischio che fondi vadano a finire nelle mani di gruppi che praticano il terrorismo, come Hamas.

Facendo leva sui suoi ottimi rapporti personali con il presidente russo Vladimir Putin, Berlusconi ha cercato di imprimere una svolta nei rapporti tra l'Ue e Mosca. L'obiettivo a cui aveva originariamente puntato la presidenza italiana era l'istituzione di nuovi e più impegnativi strumenti istituzionali per la cooperazione bilaterale. Ha invece prevalso all'interno dell'Ue una linea molto più cauta, motivata dai risultati nel complesso deludenti finora ottenuti sulla base degli accordi in vigore. Verso la fine del semestre italiano è emersa anzi sempre più chiaramente la difficoltà di arrivare a un approfondimento dei rapporti di cooperazione con la Russia, anche a causa dei persistenti timori russi sulle implicazioni del prossimo allargamento dell'Unione a Est. Così, le stesse aperture fatte da Berlusconi a Putin su una serie di richieste russe all'Ue, in particolare sul regime dei visti, non hanno poi trovato concreto riscontro, al di là di un accordo di principio sull'estensione alla Russia, in tempi da definire, dello spazio economico europeo. Diffuse reazioni negative ha suscitato la presa di posizione di Berlusconi (6 novembre) in difesa della politica russa in Cecenia, in stridente contrasto con le critiche ripetutamente rivolte dall'Ue a Mosca per le violazioni

<sup>28</sup> Lo stesso Berlusconi ha dichiarato di aver attuato la visita in Medio Oriente su richiesta americana.

<sup>29</sup> Vedi «Corriere della Sera», 11 novembre 2003.

dei diritti umani nella repubblica caucasica. Sulla questione è intervenuto anche il Parlamento europeo approvando il 20 novembre, a larga maggioranza, una risoluzione in cui venivano criticate le dichiarazioni di Berlusconi<sup>30</sup>.

Proprio durante il semestre italiano è emersa la tendenza sempre più netta di Francia, Germania e Gran Bretagna a concertare fra loro le posizioni in merito ad alcune politiche dell'Ue. I tre paesi hanno anche realizzato alcune importanti iniziative comuni nelle quali la presidenza italiana non è stata direttamente coinvolta o lo è stata solo in un secondo tempo. Lo sforzo del governo italiano è stato di riportare tali iniziative in un contesto comune europeo, evitando che potessero divenire motivo di contrasti all'interno dell'Unione. Così ha dato, ad esempio, il suo appoggio alla visita dei ministri degli Esteri dei tre paesi a Teheran il 21 ottobre, che ha portato a significative concessioni iraniane sul tema del controllo degli armamenti. Inoltre ha fatto proprie le proposte messe a punto da Francia, Germania e Gran Bretagna per l'approfondimento della politica di difesa europea. Di fronte però all'ulteriore consolidarsi dell'asse tra i tre paesi, che hanno mostrato una crescente propensione a consultarsi preventivamente fra loro anche su questioni non afferenti alla politica estera e di difesa, il governo italiano ha avvertito sempre più acutamente il rischio di una sua marginalizzazione nel gioco diplomatico europeo. Frattini, in particolare, ha in più occasioni denunciato il rischio che il moltiplicarsi di incontri ristretti e di iniziative al di fuori del contesto istituzionale comune possano generare crescenti divisioni e contrasti all'interno dell'Unione<sup>31</sup>. All'Italia è tuttavia mancata, in alcuni passaggi cruciali della recente vicenda europea, la capacità di fare proposte o intraprendere iniziative senza attendere quelle

<sup>30</sup> Per un bilancio d'insieme dei risultati della Presidenza italiana vedi *Abbiamo fatto la prima manovra europea*, forum con il ministro Franco Frattini sulla politica estera a cura di L. Palmerini e N. Picchio, in «Il Sole-24 Ore», 24 dicembre 2003, p. 11 (<http://europanotizie.ilsole24ore.com/EuropaNotizie/Approfondimenti/20031224/SS20031224011AAA.jsp>); e il suo discorso alla Camera dei Deputati il 24 febbraio 2004.

<sup>31</sup> Vedi, in particolare, le interviste del ministro degli Esteri a «Il Sole-24 Ore», 5 dicembre 2003 e a «la Repubblica», 17 febbraio 2004 e il suo articolo su «Financial Times», 18 febbraio 2004.

degli altri paesi maggiori né hanno, d'altra parte, aiutato alcune prese di posizioni in contrasto con la linea comune europea.

#### 4. Conclusioni

La scelta di sostenere politicamente l'azione militare americana contro l'Iraq, pur mantenendo una posizione di non belligeranza durante il conflitto, è in linea con l'orientamento generale del governo di privilegiare i rapporti con Washington anche quando ciò può provocare tensioni e contrasti con partner importanti dell'Ue. La ricerca di una stretta cooperazione con gli Usa non è certo una novità, è stata anzi una preoccupazione costante dell'Italia anche dopo la fine della Guerra Fredda, ma ha assunto, nell'interpretazione che ne ha dato Berlusconi, un'accentuata connotazione ideologico-morale, che tende a tradursi in un appello a una scelta di campo, più che in una sollecitazione a considerare gli interessi nazionali in gioco, il che non aiuta, fra l'altro, la maturazione di possibili scelte *bipartisan*. Tuttavia, la linea di Berlusconi sull'Iraq ha potuto contare sull'appoggio costante e pressoché unanime dei parlamentari appartenenti alla maggioranza di centro-destra. Ciò ha contribuito a dare linearità alla condotta internazionale dell'Italia. L'opposizione non è riuscita invece a definire una posizione univoca sulla questione irachena, tornando a dividersi profondamente quando la discussione si è spostata sulle opzioni per il dopoguerra.

La politica europea ha presentato un profilo più incerto e contraddittorio soprattutto a causa delle rilevanti divisioni che hanno continuato a manifestarsi all'interno della maggioranza e dello stesso governo su una serie di questioni cruciali per il futuro dell'Ue. In più occasioni, il governo Berlusconi è apparso discostarsi dalla linea marcatamente integrazionista degli esecutivi precedenti, adottando un atteggiamento più selettivo nel sostegno a nuovi trasferimenti di sovranità a Bruxelles. D'altra parte, pur non avendo svolto un ruolo propulsivo nel dibattito costituzionale europeo, il governo ha fatto proprie le proposte di riforma miranti a rafforzare le istituzioni dell'Unione, cercando di difenderle durante il suo semestre di presidenza. In effetti, il fallimento del Vertice europeo di fine anno è da attribuirsi soprattutto alla rigidità negoziale di alcuni paesi membri.

Nel caso dell'Italia, come di altri paesi, è emersa una crescente difficoltà a conciliare rapporto preferenziale con gli Usa e impegni europei, anche a causa del parziale disimpegno dell'amministrazione Bush dai contesti di cooperazione multilaterali. Il governo si è adoperato con successo per mantenere uno stretto legame con Washington, perché vi ha visto la condizione fondamentale per assicurare all'Italia un peso sulla scena internazionale. Ma ha dedicato meno attenzione alla definizione di una strategia che consentisse all'Italia di rimanere al centro del gioco diplomatico europeo, che è presupposto non meno necessario per esercitare un ruolo efficace non solo all'interno dell'Ue, ma anche nei confronti dei principali paesi extraeuropei, compresi gli Usa.

## **4. L'intervento in Iraq e il diritto internazionale**

di Natalino Ronzitti

### **1. Premessa**

L'ultimo stadio della crisi che ha portato all'intervento anglo-americano e all'occupazione dell'Iraq inizia con la discussione in seno al Consiglio di Sicurezza (Cds) della ripresa delle ispezioni dopo la fine dell'Unscocm e il rifiuto di Saddam Hussein di collaborare con l'Unmovic, il nuovo organismo incaricato di effettuare le ispezioni in Iraq. La crisi era stata accelerata dall'attentato dell'11 settembre e gli allarmi lanciati dal presidente Bush sulle armi di distruzione di massa e il terrorismo internazionale. Solo nell'agosto 2002 l'Iraq si dichiarò disposto a consentire la ripresa delle ispezioni, ma le condizioni poste dall'Iraq convinsero il Cds a votare una risoluzione che avrebbe dovuto costringere l'Iraq a collaborare con gli ispettori. Gli Stati Uniti avrebbero voluto che il Cds adottasse la risoluzione in termini ultimativi. Essa avrebbe dovuto minacciare «gravi conseguenze», qualora l'Iraq non avesse provveduto a disarmare. Ma il linguaggio Usa fu osteggiato da Francia e Russia. Fu pertanto approvata la risoluzione 1441, l'8 novembre 2002, che sul punto adotta una soluzione di compromesso. La 1441 stabilisce che l'Iraq aveva violato e continuava a violare, in modo particolarmente grave, gli obblighi derivanti dalle precedenti risoluzioni in materia di disarmo. In mancanza di una collaborazione con gli ispettori, aggravata dalla sottoposizione di false informazioni, sarebbe stata ascrivibile all'Iraq «un'ulteriore violazione sostanziale». Il Cds si sarebbe riunito nuovamente non appena ricevuto il rapporto degli ispettori per esaminare la situazione e la necessità di un pieno adempimento di tutte le risoluzioni rilevanti. La risoluzione 1441, non priva di ambiguità, lasciava adito a due interpretazioni: quella degli Stati Uniti (e del Regno

Unito), secondo cui una nuova risoluzione del Cds non sarebbe stata necessaria per intervenire, poiché l'Iraq si trovava già in una situazione di «violazione sostanziale»; quella di Francia e Russia, secondo cui l'uso della forza sarebbe stato legittimo solo dopo un'ulteriore risoluzione del Cds, che avrebbe dovuto esaminare le dichiarazioni irachene e il rapporto degli ispettori. L'Iraq inviò il rapporto il 7 dicembre; Hans Blix, a capo dell'Unmovic, riferì al Cds il 19 dicembre, il 9 e il 27 gennaio 2003 e il 14 febbraio. Nei suoi rapporti Blix tenne, tutto sommato, una linea mediana, chiedendo tempo per ulteriori ispezioni. Ma il 5 febbraio Colin Powell era intervenuto alle Nazioni Unite fornendo quelle che lui considerava prove inconfutabili delle violazioni irachene<sup>1</sup>. Ormai la macchina bellica si era messa in moto. Il presidente Bush aveva già ottenuto, nell'ottobre 2002, l'autorizzazione del Congresso a entrare in guerra contro l'Iraq. Stati Uniti, Regno Unito e Spagna presentarono il 24 febbraio 2003 un progetto di risoluzione, dove si affermava che l'Iraq aveva omesso di «cogliere l'ultima opportunità concessagli dalla risoluzione 1441», che praticamente apriva la strada al ricorso alla forza armata. Ma il progetto fu osteggiato da Francia e Russia, che ventilarono il veto. Rotti gli indugi, Stati Uniti, Regno Unito e Spagna tennero, il 17 marzo, un «consiglio di guerra» alle Azzorre. Il 18 marzo, il presidente Bush lanciò l'ultimatum, intimando a Saddam Hussein e ai suoi figli di abbandonare l'Iraq entro 48 ore. Il 20 marzo, visto che il dittatore iracheno aveva rigettato l'ultimatum, gli Stati Uniti iniziarono le operazioni con un lancio di missili contro Baghdad, cui fece seguito l'invasione da terra con le forze anglo-americane stanziato in Kuwait. Dopo una breve campagna militare, il 1° maggio 2003 il presidente Bush proclamò, dal ponte della Lincoln, la vittoria della coalizione. L'Iraq era ormai un paese le cui forze armate erano state debellate e si apprestava ad essere governato dall'occupante<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Anche se le armi di distruzione di massa non furono mai trovate, al 31 dicembre 2003.

<sup>2</sup> I fatti precedenti l'invasione e l'intervento in Iraq sono narrati da S.D. Murphy, *Use of Military Force to Disarm Iraq*, in «American Journal of International Law», 97, 2003, n. 2, pp. 419 ss.; *Security Council Recognition of U.S. Postwar Role in Iraq*, in «American Journal of International Law», 97, 2003, n. 3, pp. 681 ss.

## **2. Le motivazioni date da Stati Uniti e Regno Unito per intervenire in Iraq e le opinioni degli stati contrari all'intervento**

Contrariamente a quello che generalmente si crede, l'intervento in Iraq non è stato fondato sulla dottrina Bush della «guerra preventiva», ma su tre risoluzioni del Cds: le risoluzioni 678 (1990), 687 (1991) e 1441 (2002). In pratica, a parere di Regno Unito e Stati Uniti, si sarebbe trattato di un intervento «autorizzato» dal Cds, e, in quanto tale, perfettamente lecito. Secondo questi due stati, la risoluzione 678, adottata al tempo dell'invasione e successiva annessione del Kuwait da parte dell'Iraq, non solo autorizzava gli stati a intervenire in legittima difesa, ma anche a usare la forza per ristabilire la pace e la sicurezza nella regione, cioè un'azione armata che andava oltre la legittima difesa, il cui esercizio non necessita una preventiva autorizzazione del Cds. La risoluzione 687, adottata dopo la liberazione del Kuwait, aveva imposto all'Iraq pesanti condizioni di pace; tra cui un'imponente programma di disarmo, incluso il divieto di fabbricazione delle armi di distruzione di massa e la loro distruzione. La risoluzione 1441 aveva stabilito che l'Iraq aveva commesso e continuava a commettere una «violazione sostanziale» degli obblighi derivanti dalle risoluzioni del Cds, inclusa la risoluzione 687. Ne derivava, come logica conseguenza, che la risoluzione 678, autorizzante l'uso della forza, avrebbe ripreso vigore, non avendo la risoluzione 687 prodotto effetti estintivi. A riprova di ciò, veniva affermato che le risoluzioni del Cds relative all'Iraq, compresa la 1441, richiamavano nel preambolo le risoluzioni precedenti, inclusa la risoluzione 678<sup>3</sup>.

Contro questa interpretazione, prospettata non solo da Regno Unito e Stati Uniti, ma anche dalla Spagna (allora membro non permanente del Cds) e dall'Australia, è stato affermato che sarebbe stata necessaria, per poter usare la forza, una nuova risoluzione autorizzativa, poiché la 687, relativa alla cessazione delle ostilità, avrebbe estinto la risoluzione 678. La necessità di una nuova risoluzione, sostenuta con particolare vigore da Francia e Federazione russa, era appoggiata anche da altri stati,

<sup>3</sup> Vedi S.D. Murphy, *Use of Military force*, cit., p. 427, nota 61.

membri non permanenti del Cds, tra cui Germania e Messico. In realtà, Stati Uniti, Regno Unito e Spagna avevano tentato, di far adottare dal Consiglio una nuova risoluzione autorizzativa, ma dovettero recedere a causa dell'opposizione di Francia e Russia, che avevano minacciato il veto. La proposta di una nuova risoluzione era stata caldeggiata da Colin Powell, ma osteggiata dai falchi dell'amministrazione Usa. Si trattò di una mossa diplomaticamente sbagliata, che stava per costare il posto al Segretario di stato.

Non era la prima volta, dopo la fine del conflitto per la liberazione del Kuwait, che Regno Unito e Stati Uniti intervenivano in Iraq. Gli interventi precedenti erano stati effettuati nel Sud e nel Nord dell'Iraq per garantire l'integrità delle *no-fly zones* contro le violazioni irachene. Nel 1993, presero parte all'intervento, non solo Regno Unito e Stati Uniti, ma anche la Francia. L'intervento fu giustificato come uso della forza autorizzato dalle Nazioni Unite dall'allora Segretario generale dell'organizzazione mondiale, Boutros-Ghali. Una di queste incursioni, l'operazione *Desert Fox* (1998), fu particolarmente violenta. Anche in questo caso l'uso della forza fu giustificato facendo leva sulla «resurrezione» della risoluzione 687.

### **3. La spaccatura in seno all'Ue circa la liceità dell'intervento e la Dichiarazione al Vertice dell'Ue**

La spaccatura tra europei circa la liceità dell'intervento in Iraq si era già consumata prima che gli Stati Uniti iniziassero i bombardamenti. In un documento, pubblicato su taluni quotidiani europei, tra cui «Il Giornale», il 30 gennaio 2003, otto leader europei<sup>4</sup>, favorevoli alle tesi degli Stati Uniti, prendono posizione, senza però far espresso riferimento alla possibilità di usare la forza. Il documento invita a mantenere ben salde le relazioni transatlantiche e ribadisce che il rispetto della risoluzione 1441 è l'ultima *chance* per Saddam Hussein di disarmare me-

<sup>4</sup> J.M. Aznar (Spagna), J.M. D. Barroso (Portogallo), S. Berlusconi (Italia), T. Blair (Regno Unito), V. Havel (Rep. Ceca), P. Medgyessey (Ungheria), L. Miller (Polonia), A.F. Rasmussen (Danimarca).

dianze mezzi pacifici e di evitare un confronto più aspro. Si dice anche che il Cds perderà la sua credibilità se non farà rispettare le sue decisioni.

Il Consiglio europeo, riunitosi in sessione straordinaria il 17 febbraio 2003, ha tentato di operare una ricucitura tra le opposte tesi di Italia, Regno Unito e Spagna (cui deve essere aggiunto il Portogallo) e quelle di Francia e Germania (cui deve essere aggiunto il Belgio). Al solito, le conclusioni del Consiglio sono frutto di una intensa mediazione per trovare un minimo comun denominatore e quindi il *consensus*. I membri dichiarano di voler raggiungere gli obiettivi della risoluzione 1441, cioè il disarmo iracheno, in maniera pacifica. Nello stesso tempo ribadiscono che le missioni degli ispettori Onu non possono durare all'infinito e riconoscono che la diplomazia coercitiva ha giocato un ruolo fondamentale per il ritorno degli ispettori in Iraq. In breve, la risoluzione del Consiglio individua una soluzione «pacifica» della questione irachena, come obiettivo di fondo, ma non esclude, almeno implicitamente, l'uso della forza come soluzione estrema. Ma la risoluzione non concede granché all'uso unilaterale della forza, poiché riconosce la centralità delle Nazioni Unite, affermando che spetta in primo luogo al Cds la responsabilità del disarmo iracheno.

Una successiva dichiarazione sull'Iraq del Consiglio europeo, presa il 20 marzo a conflitto già iniziato, non prende posizione circa la liceità dell'intervento e si limita a ribadire il ruolo centrale delle Nazioni Unite nel futuro dell'Iraq, la validità delle relazioni transatlantiche, l'impegno a contribuire alla ricostruzione del paese, la cui integrità territoriale deve essere salvaguardata, e a far fronte all'emergenza umanitaria. Tuttavia, durante la riunione, Belgio, Francia, Germania e Grecia si erano pronunciate per l'inaccettabilità di un intervento al di fuori delle Nazioni Unite<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> L'opposizione si era manifestata anche in seno alla Nato. Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo sono riusciti a bloccare una proposta degli Stati Uniti (22 gennaio) di aiuto alla Turchia in caso di attacco da parte dell'Iraq. L'*impasse* è stato superato con la decisione del 19 febbraio di prendere misure a protezione della Turchia sulla base dell'art. IV del Trattato Nato che prevedevano, tra l'altro, il dispiegamento di aerei Awacs (<http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-013e.htm>).

Il linguaggio ovattato della diplomazia, che la fa da padrone quando si riuniscono organismi a livello governativo, non è proprio invece degli organismi, che sono composti da individui, che non esprimono la volontà degli stati. Il Parlamento europeo, già il 30 gennaio 2003, aveva votato una risoluzione in cui si esprimeva una categorica opposizione ad ogni uso unilaterale della forza armata, confermando che un'azione preventiva non sarebbe stata conforme al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite.

#### **4. La non-belligeranza italiana**

Il governo italiano ha sposato la tesi anglo-americana nel sostenere la liceità dell'intervento in Iraq. Dinanzi alle Camere, Berlusconi ha affermato che l'intervento trovava il fondamento giuridico nelle risoluzioni del Cds 687, 678 e 1441, senza che fosse necessaria un'ulteriore risoluzione autorizzativa.

Per l'Italia, come per altri paesi non partecipanti al conflitto armato, si poneva tuttavia il problema dello status delle forze armate degli Stati Uniti presenti nel territorio, dell'uso delle basi militari Nato e degli Usa, del transito di uomini e materiali, e del sorvolo.

Taluni stati hanno confermato la prassi già seguita durante la guerra del Kosovo ed hanno negato il sorvolo del proprio spazio agli aerei Usa. È questo il caso di Austria e Svizzera. Altri, invece, pur dichiarandosi contrari all'uso della forza contro l'Iraq, non hanno negato il sorvolo del proprio territorio e il transito di uomini e materiali. È questo il caso della Francia e, in particolare, della Germania, che ha addirittura messo a disposizione i propri aerei Awacs per sorvegliare il confine tra Turchia e Iraq<sup>6</sup>, nel quadro delle misure adottate dalla Nato per proteggere la Turchia da eventuali attacchi iracheni. La Turchia ha negato che il proprio territorio potesse servire come base di attacco al Kurdistan iracheno, ma ha consentito il sorvolo.

<sup>6</sup> Sulla prassi tedesca, vedi M. Bothe, *Der Irak-Krieg und das völkerrechtliche Gewaltverbot*, in «Archiv des Völkerrechts», 41, 2003, n. 3, pp. 266 ss.

Di fronte ad un conflitto armato, i terzi stati possono decidere di intervenire a favore dell'uno o dell'altro belligerante oppure di restare neutrali. La neutralità, tuttavia, impone obblighi particolarmente incisivi: il neutrale non solo non può fornire aiuto logistico ai contendenti e dovrebbe addirittura internare le truppe dei belligeranti, che si trovino sul suo territorio. Una condotta impossibile da seguire quando si ospitano basi straniere. Resta una terza possibilità, che finisce per essere una via obbligata quando forze armate dei belligeranti stazionino nel territorio dello stato non partecipante al conflitto armato: la non-belligeranza (o neutralità qualificata). Si tratta di una scelta, contestata da taluni esperti di diritto bellico, ma che trova una qualche conferma sia nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 sia nella prassi internazionale.

Tra l'altro, la non-belligeranza può essere una scelta obbligata nei sistemi costituzionali, come quello italiano, in cui esistono disposizioni che limitano la possibilità di partecipare ad azioni belliche non fondate sulla legittima difesa<sup>7</sup>, ma su altre cause di giustificazione, contestate, come nel caso concreto, dall'opposizione.

Il contenuto della non-belligeranza italiana è stato esplicitato nella riunione del Consiglio supremo di difesa del 19 marzo 2003. Nel relativo comunicato<sup>8</sup> si legge che il governo italiano si atterrà alla seguente linea di condotta:

- 1) esclusione della partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani;
- 2) esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo;
- 3) esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni;
- 4) qualificazione della posizione italiana conformemente alle statuizioni che precedono come non belligerante;

<sup>7</sup> Si tratta dell'art. 11 della Costituzione, secondo cui «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». L'art. 11 è stato evocato anche per escludere la liceità di qualsiasi supporto logistico ad un'azione bellica non autorizzata dal Cds: vedi F. Cossiga, *Il dovere del coraggio*, lettera aperta al presidente della Repubblica, in «Corriere della Sera», 11 marzo 2003.

<sup>8</sup> Pubblicato in «Rivista di diritto internazionale», 86, 2003, n. 3, p. 904; v. anche (<http://www.quirinale.it/Comunicati/Comunicato.asp?id=21748>).

5) mantenimento dell'uso delle basi per le esigenze di transito, di rifornimento e di manutenzione dei mezzi, nonché dell'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo nazionale;

6) rafforzamento degli apparati di protezione delle basi medesime.

La non-belligeranza italiana è stata concepita in termini molto ristrettivi, ad es. per quanto riguarda la fornitura di materiale bellico. La non-belligeranza è una condotta che consente di deviare in tutto dalla neutralità, tranne l'intervento armato diretto.

Ciononostante, le regole dettate dal Consiglio supremo di difesa non hanno mancato di sollevare proteste da parte dell'opposizione. Il caso è stato posto dalle truppe Usa paracadutate nel Kurdistan iracheno il 26 marzo e partite da basi italiane (mille uomini appartenenti alla 173<sup>a</sup> brigata, di stanza a Ederle, vicino a Vicenza). È stato infatti detto che tale operazione era in violazione della regola n. 3 (esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi militari). Ma si tratta di argomentazione speciosa. Se correttamente interpretata, la regola in questione impedisce che aerei dei belligeranti possano decollare da basi italiane per bombardare obiettivi iracheni, ma consente l'uso di basi per trasportare truppe non immediatamente impegnate in combattimento: nel caso in esame, i militari americani sono stati paracadutati nel Nord dell'Iraq dove svolgevano una sorta di funzione di «stabilizzazione», essendo da tempo il territorio praticamente controllato dai curdi.

##### **5. La fine delle operazioni militari e le risoluzioni del Cds (1483 e 1511). Tali risoluzioni legittimano a posteriori l'intervento?**

L'intervento in Iraq non può essere giustificato in virtù della legittima difesa che in verità gli Stati Uniti non hanno mai invocato, neppure nella versione allargata della dottrina Bush. Pertanto o l'intervento è giustificabile in base alle tre risoluzioni del Cds, richiamate precedentemente, oppure è illegittimo, tranne che sia stato sanato da una risoluzione successiva del Cds. Infatti il Consiglio, come può autorizzare a priori il ricorso alla forza armata, può farlo anche a posteriori. In altri termini, una successiva autorizzazione del Consiglio può sanare l'illiceità dell'at-

to, tranne che il ricorso alla forza armata sia qualificabile come aggressione. Si tratta di opinione contestata, ma a nostro parere legittima. Ad es. l'intervento della Nato contro la Rfi, nel 1999, è stato sanato dalla risoluzione 1244 (1999) del Cds, qualora si parta dalla premessa secondo cui l'intervento d'umanità, posto a fondamento giuridico dell'azione armata, non abbia *locus standi* nel diritto internazionale.

Dopo che il presidente Bush aveva dichiarato la fine delle ostilità il 1° maggio 2003, sono occorse tre settimane prima che il Cds potesse votare la prima risoluzione del dopo conflitto. La risoluzione 1483 del 22 maggio, adottata con 14 voti favorevoli e l'assenza della Siria, riconosce l'autorità degli Stati Uniti e del Regno Unito in Iraq, in quanto potenze occupanti, attribuendo loro precisi doveri per quanto riguarda la gestione del dopo conflitto. Secondo un autore<sup>9</sup>, la risoluzione 1483 è neutrale, nel senso che non ha preso posizione sulla legalità dell'intervento, limitandosi a ricordare i doveri degli stati occupanti. Ma tale opinione andrebbe qualificata. Anche perché la risoluzione, nel prendere posizione nel preambolo a favore dell'invio di personale di altri stati in Iraq, non solo dà atto che Stati Uniti e Regno Unito sono potenze occupanti, ma in qualche modo considera con favore il ruolo che gli occupanti ed altri stati potranno svolgere in Iraq. La 1483 trae origine da un progetto presentato dal Regno Unito e dagli Stati Uniti il 9 maggio; il testo ha subito notevoli cambiamenti, prima di arrivare ad un successivo progetto presentato il 15 maggio da Regno Unito, Spagna e Stati Uniti. Tuttavia, nell'adottare la risoluzione, gli stati si sono astenuti dal fare commenti sulla liceità dell'intervento<sup>10</sup>. Ciò vale anche per Francia, Germania e Federazione russa, che avevano nettamente preso partito a favore della tesi della illegalità dell'azione armata. Ben altro peso, sotto il profilo qui considerato, è da attribuire alla risoluzione 1511, adottata all'unanimità dal Cds il 16 ottobre 2003<sup>11</sup>. Tale risoluzione, infatti, se non legitti-

<sup>9</sup> F.L. Kirgis, *Security Council Resolution 1483 on the Rebuilding of Iraq*, in «Asil Insight», maggio 2003 (<http://www.asil.org/insights/insigh107.htm>).

<sup>10</sup> United Nations Security Council, *58th year, 4761st meeting, 22 May 2003* (S/PV. 4761) (<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N03/367/58/PDF/N0336758.pdf?OpenElement>).

<sup>11</sup> La risoluzione 1511 trae origine da un progetto presentato dagli Usa il

ma a posteriori l'intervento, legittima quanto meno la presenza degli Stati Uniti e del Regno Unito in Iraq nel *post conflict peace building*. Il par. 1, dopo aver riaffermato la natura temporanea dell'esercizio dei poteri di governo da parte delle potenze occupanti e la sovranità e l'integrità territoriale dell'Iraq, pone un termine finale all'esercizio di governo delle forze di occupazione, la Coalition Provisional Authority, i cui compiti dovranno cessare non appena sarà costituito un governo rappresentativo e internazionalmente riconosciuto. Inoltre la risoluzione, dopo aver autorizzato, nel par. 13, la presenza di una forza multinazionale sotto comando unificato, chiede che altri stati contribuiscano alla forza con proprio personale (par. 14)<sup>12</sup>.

Senonché gli stati che si erano dichiarati inizialmente contrari all'intervento angloamericano hanno reiterato la loro opinione. Così ha fatto la Francia nell'intervenire, in settembre, all'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>13</sup>.

## 6. L'invio in Iraq del contingente militare italiano: quale giustificazione giuridica?

Subito dopo la fine delle ostilità, gli Stati Uniti hanno invitato altri stati ad inviare truppe in Iraq. L'invito aveva un duplice scopo, politico e militare: dimostrare che Stati Uniti e Regno Unito non erano mere forze occupanti, ma si adoperavano per costruire un regime democratico in Iraq; avere un sostegno ma-

4 settembre. La risoluzione incorpora taluni emendamenti proposti da Francia e Germania.

<sup>12</sup> Alle operazioni militari contro l'Iraq hanno partecipato, accanto a Stati Uniti e Regno Unito, altri due stati: Australia e Polonia, con un numero limitato di uomini. Dopo la fine delle ostilità, un notevole numero di paesi (oltre una ventina) ha inviato contingenti militari in Iraq, benché la presenza di taluni membri della coalizione sia meramente simbolica.

<sup>13</sup> Secondo la Francia, «the war, embarked on without Security Council approval, has undermined the multilateral system» (<http://www.un.org/webcast/ga/58/debate-23.htm>). Nella stessa linea devono essere letti i discorsi dei Ministri degli affari esteri della Namibia, della Bielorussia, dello Zimbabwe, dell'Iran (*ibidem*). Tra i contrari all'intervento sono anche da annoverare la Santa Sede e la Lega Araba, quantunque taluni stati di questa organizzazione (Arabia Saudita, Giordania, Kuwait, Qatar) abbiano consentito che il loro territorio fosse usato come base di attacco contro l'Iraq.

teriale nel difficile periodo di ricostruzione dell'Iraq, che avrebbe richiesto una presenza militare nel territorio per assicurare la legge e l'ordine. Finiti i primi momenti di euforia, il mantenimento dell'ordine pubblico si era rivelato estremamente difficile e la gestione del dopoguerra appariva irta di ostacoli, a causa di focolai di resistenza del vecchio regime e di nuovi movimenti, che combattevano con la tecnica della guerriglia le forze della coalizione. Senza contare il pericolo che lo scarso controllo alle frontiere e del territorio finisse per far diventare l'Iraq un comodo rifugio per i movimenti terroristici.

Il governo italiano ha accolto ben presto l'invito degli Stati Uniti, con l'invio della missione «Antica Babilonia», ma in assenza di una forza di pace sotto comando delle Nazioni Unite si pose immediatamente il problema di sapere su quali basi giuridiche l'invio di un contingente militare poteva essere fondato. Si erano levate voci, non solo nell'opposizione, secondo cui l'invio di truppe sarebbe stato equivalente alla partecipazione ad un'occupazione militare, insieme alle forze degli Stati Uniti e del Regno Unito.

La prima risoluzione del Cds, votata dopo la fine del conflitto, contiene, almeno nel preambolo, un'autorizzazione sufficientemente esplicita all'invio di forze armate in Iraq allo scopo di collaborare con le forze anglo-americane alla ricostruzione dell'Iraq. Il Consiglio, infatti, si «felicitava» (*welcomes*) per la volontà degli stati membri delle Nazioni Unite di contribuire alla stabilità e alla sicurezza dell'Iraq «by contributing personnel, equipment, and other resources», sotto comando dei due stati della coalizione. Ma il vero punto di svolta ha luogo con la risoluzione 1511, il cui par. 13 «authorizes a multinational force under unified command to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq». Il successivo par. 14 «urges Member States to contribute assistance..., including military forces» alla forza multinazionale.

La legittimità della presenza militare italiana, secondo i parametri onusiani, è quindi incontestabile.

## 7. Conclusioni

La Carta delle Nazioni Unite contiene una proibizione generale per quanto riguarda il ricorso alla forza armata e due eccezioni: la legittima difesa e l'uso della forza autorizzato dal Cds. L'invasione dell'Iraq ha rimesso in discussione questi principi? Non sembra. Non sembra neppure che gli stati che sono intervenuti, e gli oltre 40 stati che hanno approvato l'intervento, abbiano affermato che questo si svolgeva al di fuori delle regole che la comunità internazionale si è data dopo la seconda guerra mondiale. Non è stato neppure sostenuto che l'invasione trovasse la propria giustificazione giuridica nella teoria dell'intervento d'umanità o nella dottrina dell'intervento allo scopo di restaurare la democrazia. L'architettura su cui è fondata l'attuale struttura della comunità internazionale per quanto riguarda l'uso della forza è quindi salva!

Il caso Iraq dimostra tuttavia che si è avuta un'interpretazione estensiva e talvolta spregiudicata delle regole che autorizzano l'uso della forza ed è da chiedersi se sia giunto il momento di cambiarle, poiché non corrispondono più alla realtà ed alle sfide cui la comunità internazionale deve far fronte.

## 5. Le Nazioni Unite e il conflitto iracheno

di Marco Pedrazzi

### 1. Premessa

Nel dicembre 1998 il presidente iracheno Saddam Hussein si rifiutava di prestare qualunque ulteriore collaborazione con l'Unscm, Commissione speciale, istituita sulla base della risoluzione 687 del Consiglio di Sicurezza del 3 aprile 1991, composta di esperti incaricati di controllare, tramite ispezioni *in situ*, l'effettivo adempimento da parte irachena degli obblighi di disarmo chimico e biologico e di collaborare con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) per quelli attinenti al campo nucleare<sup>1</sup>. L'Unscm veniva accusata di compiere attività di spionaggio per conto del governo degli Stati Uniti. Il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione 1284 del 17 dicembre 1999, decideva di affidarne i compiti ad una nuova commissione, la United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (Unmovic), ispirata a criteri di maggiore trasparenza e imparzialità. Ma l'Iraq non si dimostrava più benevolo nei confronti del nuovo organismo e, di conseguenza, per alcuni anni gli ispettori non furono in grado di espletare le funzioni loro assegnate.

In questo contesto si inserisce la risoluzione 1441 adottata dal Consiglio l'8 novembre 2002, la quale, con toni imperativi, non solo afferma la sussistenza di una «violazione sostanziale» da parte irachena degli obblighi discendenti dalla risoluzione 687 e impone al paese l'immediata ripresa di una piena collaborazione con gli ispettori (consentendo loro anche di colloquiare privatamente con tecnici iracheni, se necessario all'estero), of-

<sup>1</sup> Cfr. S/Res/687 (1991), lett. C.

frendogli «un'ultima possibilità di adempiere i suoi obblighi di disarmo»; essa ingiunge all'Iraq di fornire all'Unmovic e all'Aiea, entro 30 giorni, una dichiarazione accurata e completa sui suoi programmi di sviluppo di armi chimiche, biologiche e nucleari nonché sulla collocazione di qualunque sito ove siano presenti armi o materiali utilizzabili allo scopo e lo avverte che false dichiarazioni, omissioni, o il rifiuto di prestare una piena collaborazione agli ispettori daranno luogo ad una ulteriore «violazione sostanziale», che verrà immediatamente presa in considerazione dallo stesso Consiglio di Sicurezza; infine, ribadisce l'avvertimento già in precedenza indirizzato all'Iraq sulle «gravi conseguenze» che esso si troverà ad affrontare a seguito delle sue ripetute violazioni.

Sulla base della risoluzione 1441, dunque, le ispezioni riprendono, con risultati non certo pienamente soddisfacenti, ma neppure del tutto deludenti<sup>2</sup>. Vengono inevitabilmente interrotte, così come abbandona il campo il personale delle Nazioni Unite impegnato in altri compiti, nell'immediata prossimità dell'intervento militare angloamericano, iniziato il 20 marzo 2003.

## **2. La risoluzione 1483 del CdS ed il ruolo assunto da parte dell'Onu in Iraq a conflitto concluso**

Come è accaduto più volte negli anni recenti, le Nazioni Unite, estromesse tanto dalla gestione quanto dalla assunzione di un ruolo meramente «direttivo» in merito ad operazioni belliche intraprese autonomamente da taluni stati membri<sup>3</sup>, anche nel caso iracheno sono tornate in scena nel dopo-conflitto, con modalità peraltro differenti rispetto a quelle riscontratesi in altre situazioni, profondamente diverse.

A dire il vero, il Consiglio di Sicurezza tornava ad occuparsi degli aspetti umanitari della situazione irachena con la risoluzione 1472, adottata il 28 marzo, quando ancora il conflitto era in pieno svolgimento. Il documento, oltre a rammentare alle «po-

<sup>2</sup> Cfr. i rapporti di Unmovic sul sito <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents>.

<sup>3</sup> Cfr. B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, Cedam, 2000<sup>6</sup>, p. 207.

tenze occupanti» e alle altre parti interessate i loro obblighi derivanti dal diritto internazionale umanitario, in particolare in relazione al soddisfacimento dei bisogni primari della popolazione e alle garanzie di accesso per le organizzazioni umanitarie, e ad invitare la comunità internazionale a prestare immediata assistenza, decideva di apportare talune attenuazioni e aggiustamenti al programma *Oil for food*, in modo da consentire che tutti gli aiuti necessari, in termini di derrate alimentari, medicinali e altre forniture sanitarie, potessero giungere a destinazione.

Ma soltanto con la risoluzione 1483 del 22 maggio, a conflitto concluso, il Consiglio tentava di recuperare una funzione di qualche rilievo nella gestione del dopoguerra. Già il preambolo contiene un'importante dichiarazione d'intenti, enunciando la volontà di affidare alle Nazioni Unite «un ruolo vitale nel soccorso umanitario, nella ricostruzione dell'Iraq e nel ripristino e nella creazione di istituzioni nazionali e locali di governo rappresentativo»: manifestando a tal proposito la determinazione ad incoraggiare gli sforzi del popolo iracheno per dare vita, in tempi rapidi, ad un governo rappresentativo basato sui principi dello Stato di diritto e che garantisca uguali diritti e una uguale giustizia per tutti i cittadini iracheni senza discriminazione alcuna.

Non è peraltro possibile comprendere il ruolo delle Nazioni Unite in Iraq, se non si considera quello che la risoluzione attribuisce alle potenze occupanti. Essa non si limita a riconoscere all'«Autorità», cioè alle «potenze occupanti sotto comando unificato» (Stati Uniti e Regno Unito), gli «specifici poteri, responsabilità e obblighi in base al diritto internazionale applicabile», ma la invita «a promuovere il benessere del popolo iracheno attraverso l'amministrazione effettiva del territorio», in particolare «operando al fine di ripristinare le condizioni di sicurezza e stabilità e di creare le condizioni affinché il popolo iracheno possa determinare liberamente il suo futuro politico». E ancora: essa sollecita il Regno Unito e gli Stati Uniti ad informare il Consiglio sulle loro attività connesse al disarmo dell'Iraq, manifestando allo stesso tempo l'intenzione di rivedere il mandato dell'Unmovic e dell'Aiea; attribuisce all'Autorità la gestione di un Fondo per lo sviluppo dell'Iraq (Development Fund), costituito presso la Banca centrale irachena, da utilizzare in modo trasparente, sotto il controllo di un International Advisory and Moni-

toring Group, per soddisfare i bisogni umanitari del popolo iracheno, per la ricostruzione delle infrastrutture, il disarmo dell'Iraq, i costi dell'amministrazione civile e altri obiettivi a beneficio degli iracheni; nel revocare le sanzioni economiche (ad eccezione dell'embargo sulle armi), richiede al Segretario generale di porre termine entro sei mesi al programma *Oil for food*, trasferendo all'Autorità la responsabilità della gestione di ogni ulteriore attività e decidendo, al contempo, che tutti i proventi derivanti dalla vendita di petrolio e prodotti petroliferi (da effettuarsi in conformità delle condizioni di mercato) debbano essere depositati nel Fondo per lo sviluppo.

Dalle summenzionate disposizioni traspare quanto, da un lato, il Consiglio di Sicurezza prenda atto del pieno controllo esercitato dalla coalizione sul territorio iracheno e, dall'altro, tenti di indirizzare tale controllo non solo al rispetto del diritto internazionale umanitario<sup>4</sup>, quanto al soddisfacimento di obiettivi più ampi, in consonanza con tendenze da tempo affermate nell'azione delle Nazioni Unite e più in generale nella comunità internazionale, quali soprattutto l'avvio dell'Iraq sulla strada della democrazia e del rispetto dei diritti umani. Nel mentre dunque l'Onu recupera il suo ruolo direttivo nella gestione della vicenda irachena, essa perde, d'altro canto, la possibilità, a differenza di quanto è avvenuto in altre situazioni post-conflittuali recenti (si pensi, ad esempio, a quella del Kosovo), di svolgere un ruolo operativo di rilievo. Il limitato ruolo operativo attribuito alle Nazioni Unite corrisponde quasi alla lettera a quello che le potenze occupanti, con lettera dell'8 maggio al presidente del Consiglio di Sicurezza, si erano dimostrate disposte a concedere<sup>5</sup>.

La risoluzione 1483 prevede, dunque, che il Segretario generale nomini un suo Rappresentante speciale per l'Iraq, incaricato, tra l'altro e soprattutto, di coordinare sul campo le attività di

<sup>4</sup> Per questo aspetto si rimanda al contributo di G. Venturini, in questo volume.

<sup>5</sup> «The United Nations has a vital role to play in providing humanitarian relief, in supporting the reconstruction of Iraq, and in helping in the formation of an Iraqi interim authority». Il passo della lettera (doc. S/2003/538) è riportato da R. Piotrowicz, *Can Kofi Fix It? The United Nations in Iraq*, in «The Australian Law Journal», 77, 2003, p. 795.

assistenza umanitaria e per la ricostruzione prestate dalle Nazioni Unite e dalle altre agenzie internazionali; di vegliare sul rispetto dei diritti umani; di collaborare intensamente con l'Autorità e con il popolo iracheno e gli altri attori interessati agli sforzi tesi alla creazione di istituzioni rappresentative e democratiche e, prima ancora, di dare un contributo alla costituzione di una amministrazione irachena transitoria da affiancare alle potenze occupanti. Funzioni non certo irrilevanti, ma comunque, per lo più, di mero supporto e stimolo nei confronti della coalizione, padrona effettiva della situazione.

Il primo rapporto del Segretario generale al Consiglio di Sicurezza, del 17 luglio 2003, sull'attività svolta in ottemperanza alla risoluzione 1483, registra l'impegno profuso dal Rappresentante speciale Sergio Vieira de Mello e dai suoi collaboratori nell'instaurare, da un lato, contatti costanti con l'Autorità (ormai ridefinita Coalition Provisional Authority, d'ora in poi Cpa), dall'altro, un dialogo ampio con tutte le componenti della società irachena, nel tentativo di favorire un processo di democratizzazione dal basso della vita politica locale e di promuovere in primo luogo la costituzione di un governo iracheno provvisorio cui possano essere affidati i più ampi poteri compatibili con il ruolo delle potenze occupanti, e in prospettiva l'avvio di un processo con scadenze precise e ravvicinate per il passaggio di tutti i poteri ad un governo democraticamente eletto. Esso evidenzia, d'altra parte, la limitatezza delle risorse messe a disposizione delle Nazioni Unite e la scarsa possibilità di incidere su eventi decisi in altra sede, quali la costituzione del Consiglio di governo iracheno (Governing Council), avvenuta il 13 luglio ad opera della coalizione<sup>6</sup>. Costituzione che sarebbe stata «salutata con favore» dal Consiglio con la risoluzione 1500 del 14 agosto 2003, la quale, secondo le indicazioni date da Kofi Annan nel suo rapporto, avrebbe anche deciso l'istituzione, per un periodo iniziale di dodici mesi, della Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq (Unami): cioè, in sostanza, di un intervento più strutturato per svolgere gli stessi compiti già previsti nella riso-

<sup>6</sup> Cfr. *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 24 of Security Council resolution 1483 (2003)*, doc. S/2003/715 (<http://www.un.org/Depts/oip/background/reportsindex.html>).

luzione 1483 e, in futuro, eventuali funzioni aggiuntive che le fossero state affidate. Gli stati della coalizione, inizialmente restii a subire interferenze esterne nella gestione della transizione irachena, iniziavano a trovarsi in difficoltà a causa di una situazione sempre meno sostenibile sotto il profilo della sicurezza e a premere, di conseguenza, per un più ampio sostegno internazionale e, in particolare, per l'assunzione da parte delle Nazioni Unite di un ruolo più incisivo. Ma ancora a metà agosto, come rilevato dal Segretario generale nel suo secondo rapporto, del 5 dicembre, la Cpa ed il Consiglio di governo iracheno non avevano manifestato alcuna opinione chiara né condivisa sulle funzioni che le Nazioni Unite avrebbero dovuto assolvere nel prosieguo del processo di transizione politica ed in altre aree chiave<sup>7</sup>.

### **3. L'attentato contro la sede delle Nazioni Unite a Baghdad del 19 agosto 2003 e le sue conseguenze**

Il rapporto del Segretario generale di metà luglio si concludeva sottolineando la primaria necessità di preservare l'indipendenza del ruolo delle Nazioni Unite e rimarcando che la legittimità ed imparzialità dell'Onu costituivano risorse fondamentali al fine di promuovere gli interessi del popolo iracheno<sup>8</sup>. Purtroppo i lodevoli sforzi in questo senso del personale delle Nazioni Unite a Baghdad non sarebbero stati sufficienti a preservarlo dall'identificazione, da parte di alcuni settori, con l'occupante e, di conseguenza, da un attacco, il più grave subito nella storia dell'Organizzazione, che avrebbe distrutto il quartier generale dell'Onu, causando la morte di quindici funzionari, compreso il Rappresentante speciale Sergio Vieira de Mello.

Le conseguenze più immediate e più evidenti dell'attentato del 19 agosto sarebbero state l'acuirsi di una tensione già latente tra il Segretariato dell'Onu e le forze della coalizione e, soprattutto, il ritiro, date le insufficienti garanzie di sicurezza, di gran

<sup>7</sup> Cfr. *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 24 of resolution 1483 (2003) and paragraph 12 of resolution 1511 (2003)*, doc. S/2003/1149, par. 13 (<http://www.un.org/Depts/oip/background/reportsindex.html>).

<sup>8</sup> Cfr. doc. S/2003/715, cit., par. 109.

parte del personale internazionale delle Nazioni Unite (più di 800 persone) dall'Iraq, rimanendovi soltanto, ai primi di settembre, alcune decine di funzionari per coprire le esigenze più basilari di assistenza umanitaria, della sicurezza o del supporto logistico<sup>9</sup>. Ciò non significava la fine di qualunque coinvolgimento delle Nazioni Unite negli sviluppi della situazione: i funzionari venivano ridispiegati nei paesi vicini, in particolare in Giordania e Kuwait, e da lì continuavano a coordinare gli sforzi del personale locale rimasto in Iraq, soprattutto per quanto riguarda i compiti di assistenza umanitaria, di ripristino delle infrastrutture essenziali per la vita civile, di sostegno al ritorno dei rifugiati (interni ed esterni) nelle loro case, di sminamento, e, al contempo, a tenere, per quanto possibile, i contatti con le autorità irachene e della coalizione<sup>10</sup>. Ma è evidente quanto la già ridotta presenza dell'Onu nel processo di *peace-building* venisse ad essere ulteriormente, e drasticamente, ridimensionata.

#### **4. La risoluzione 1511 del CdS e gli sviluppi successivi in merito alla presenza Onu in Iraq**

In questo frangente, anzi, in presenza di una situazione interna irachena ulteriormente aggravata, il Consiglio di Sicurezza emana, il 16 ottobre, la risoluzione 1511, che contiene disposizioni importanti in merito a tre questioni fondamentali: il processo di ripristino della piena sovranità irachena; l'autorizzazione allo spiegamento di una forza multinazionale; il ruolo delle Nazioni Unite in Iraq.

Per quanto riguarda il primo punto, il Consiglio, dopo avere, nel preambolo, fissato l'obiettivo di un rapido ripristino dell'autogoverno degli iracheni e salutato con favore la decisione del Consiglio di governo iracheno di dar vita ad un comitato costituzionale preparatorio in vista della convocazione di una conferenza costituente, sottolinea la natura temporanea dell'esercizio da parte della Cpa dei suoi poteri, responsabilità e obblighi, destinati a cessare il giorno in cui entri in funzione un governo

<sup>9</sup> Cfr. doc. S/2003/1149, cit., parr. 23-24.

<sup>10</sup> Cfr. *ibidem*, par. 34 ss.

rappresentativo stabilito dal popolo iracheno; manifesta ancora una volta il suo apprezzamento per la costituzione del Consiglio di governo iracheno («ampiamente rappresentativo») quale passo importante verso l'autogoverno, nonché per la nomina da parte di questo di un gabinetto di ministri (avvenuta il 1° settembre) e determina che il Consiglio di governo ed i suoi ministri costituiscano l'Amministrazione irachena provvisoria (*Iraqi interim administration*). Prevede, ancora, che quest'ultima incarni la sovranità dello Stato dell'Iraq nel periodo transitorio e che essa assuma progressivamente le funzioni di amministrazione del territorio. Infine, invita il Consiglio di governo, in cooperazione con l'Autorità e «in quanto le circostanze lo permettano» con il Rappresentante speciale del Segretario generale, a presentare al Consiglio di Sicurezza entro e non oltre il 15 dicembre un programma e una precisa tabella di marcia per la redazione di una nuova costituzione e lo svolgimento di elezioni democratiche sulla base della medesima.

Quanto al secondo punto, la risoluzione autorizza «una forza multinazionale sotto comando unificato» (vale a dire sotto comando americano) ad adottare tutte le misure necessarie per contribuire al mantenimento della sicurezza e della stabilità in Iraq, concorrendo anche, tra l'altro, a garantire la sicurezza dell'Unami, e sollecita gli Stati membri a dare il loro apporto, anche militare, a tale forza.

In merito al terzo punto, il documento esprime la determinazione a far sì che le Nazioni Unite, attraverso il Segretario generale, il suo Speciale rappresentante e l'Unami, possano rafforzare il loro «ruolo vitale» in Iraq, fornendo sostegno umanitario, promuovendo la ricostruzione economica e lo sviluppo sostenibile, adoperandosi al fine della costituzione di un governo rappresentativo.

Dall'insieme di queste disposizioni si possono trarre le seguenti osservazioni: il Consiglio di Sicurezza intensifica la sua azione «direttiva» sulla evoluzione della situazione dell'Iraq, in particolare promuovendo una accelerazione del processo di ripristino di istituzioni di governo irachene pienamente indipendenti e ispirate ai principi della democrazia e dello stato di diritto, secondo una linea seguita fin dal principio dal Segretario generale e dai funzionari dell'Onu sul campo; ma, allo stesso tempo, esso non fissa alcuna scadenza precisa e ratifica appieno

i passi compiuti nella direzione su indicata, in totale autonomia, dalla coalizione<sup>11</sup>. Riflessioni analoghe possono farsi per l'autorizzazione accordata alla forza multinazionale, che se, da un lato, oltre a ratificare una situazione già in atto, punta a coinvolgere un maggior numero di paesi nella gestione dell'ordine e della sicurezza, alleviando in tal modo il carico degli Stati Uniti, dall'altro non comporta alcuna deviazione dal principio della piena sottoposizione delle forze al comando americano, non lasciando alcuno spazio per un coinvolgimento diretto delle Nazioni Unite. Per quanto riguarda, poi, il ruolo che queste ultime dovrebbero ricoprire in Iraq, la risoluzione 1511 prevede sì la necessità che esso sia «rafforzato», ma non fornisce alcuna indicazione su che cosa comporti, nei fatti, questo rafforzamento: le deboli competenze espressamente attribuite all'Onu non facendo altro che ricalcare quelle già previste nella risoluzione 1483. In relazione a quello che è sicuramente l'aspetto principale della vicenda, vale a dire il processo di restituzione agli iracheni del pieno controllo sul paese, il documento non contiene elementi certi in direzione della attribuzione alle Nazioni Unite di funzioni particolarmente significative.

Nel periodo immediatamente successivo alla adozione della risoluzione 1511 gli sviluppi relativi al ruolo delle Nazioni Unite non sarebbero stati particolarmente incoraggianti. Innanzi tutto, per quanto riguarda la situazione sul campo, il rapporto del 20 ottobre del comitato indipendente sulla sicurezza del personale Onu in Iraq, costituito dal Segretario generale subito dopo l'attentato del 19 agosto, evidenziava falle notevoli nei sistemi di sicurezza «onusiani» e la necessità di valutare con estrema prudenza un eventuale ritorno in un ambiente a rischio tanto elevato<sup>12</sup>. Le risultanze del rapporto nonché la serie di attacchi che, nel frattempo, continuavano a colpire indiscriminatamente qualunque tipo di presenza internazionale sul suolo iracheno spin-

<sup>11</sup> Per una critica della più che benevola valutazione del Consiglio di governo iracheno, messo in piedi dalle potenze occupanti, cfr. R. Ben Achour, *L'Onu et l'Iraq II*, in «Actualité et Droit International», novembre 2003, p. 3 (<http://www.ridi.org/adi/articles/2003/200311bac.htm>).

<sup>12</sup> Cfr. *Report of The Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq*, 20 ottobre 2003 (<http://www.un.org/News/dh/iraq/safety-security-un-personnel-iraq.pdf>).

gevano, il 4 novembre, il Segretario generale a ritirare pressoché integralmente i già pochi funzionari internazionali rimasti nel paese. Intanto il ruolo dell'Onu alla Conferenza internazionale dei donatori per la ricostruzione dell'Iraq, convocata a Madrid il 23 ottobre dal governo spagnolo per conto dell'Unione europea, del Giappone, degli Emirati arabi uniti e degli Stati Uniti, non appariva particolarmente incisivo<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda il nodo degli sviluppi politici e istituzionali, il 15 novembre l'amministratore della Cpa, L. Paul Bremer, il rappresentante britannico nella stessa Autorità, David Richmond e il presidente del Consiglio di governo iracheno Jalal Talabani siglavano l'Accordo sul processo politico, che stabiliva il programma e le scadenze per la redazione di una nuova costituzione, lo svolgimento delle elezioni e il ripristino della piena sovranità irachena. L'accordo prevede la redazione ad opera del Consiglio di governo, in consultazione con la Cpa, di una «legge fondamentale», da approvarsi da parte di entrambi gli enti entro il 28 febbraio 2004, che dovrebbe consentire la costituzione di un'amministrazione transitoria, tra l'altro attraverso l'elezione di un'assemblea nazionale transitoria tramite *caucus* di notabili selezionati a livello locale. Il 30 giugno 2004 l'amministrazione transitoria dovrà assumere i pieni poteri in Iraq e, in contemporanea, l'Autorità provvisoria della coalizione sarà sciolta. Accordi bilaterali tra il Consiglio di governo e la Cpa, da concludersi entro fine marzo, determineranno il regime delle forze della coalizione, attribuendo loro ampi poteri in merito alla tutela della sicurezza del popolo iracheno. La legge fondamentale regolerà lo svolgimento del processo costituente: la costituzione dell'Iraq sarà redatta da un'assemblea costituente eletta direttamente dal popolo iracheno entro il 15 marzo 2005. Il progetto finale di costituzione sarà sottoposto a referendum. Le elezioni per il nuovo governo iracheno avranno luogo entro il 31 dicembre 2005<sup>14</sup>.

Tralasciando il merito dell'accordo, immediatamente contestato per conto della comunità sciita dall'ayatollah Ali al-Sistani per quanto concerne il metodo non democratico di elezione del-

<sup>13</sup> Cfr. doc. S/2003/1149, cit., par. 48 ss.

<sup>14</sup> Cfr. il testo dell'*Agreement on Political Process* (<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq>).

l'assemblea nazionale transitoria, ciò che più colpisce è l'assenza di qualsiasi menzione delle Nazioni Unite, le quali del resto non hanno preso parte alcuna alla sua elaborazione. Non vi è pertanto da stupirsi che il Segretario generale, nel suo rapporto al Consiglio di Sicurezza del 5 dicembre, offrendo la disponibilità dell'esperienza acquisita dall'Organizzazione al fine di accompagnare i processi costituzionali ed elettorali previsti per la seconda metà del 2004 e per tutto il corso del 2005, si dimostri, al contempo, restio a nominare un nuovo Rappresentante speciale e a consentire nell'immediato un ritorno del personale internazionale in Iraq, in attesa di ricevere una chiara indicazione tanto dalla Autorità quanto dal Consiglio di governo iracheno del ruolo che essi ritengano di affidare alle Nazioni Unite nel processo di formazione dell'assemblea nazionale transitoria, di quanto sostanziale sia questo ruolo anche in relazione ai rischi per la sicurezza che i funzionari dovrebbero affrontare e di quanto le circostanze consentano alle Nazioni Unite di espletare realmente ed efficacemente il ruolo in questione<sup>15</sup>. La richiesta si sarebbe fatta sempre più pressante nel corso del mese di dicembre del 2003, nella speranza di ricevere una risposta convincente nell'incontro con le autorità irachene e della coalizione convocato a New York per metà gennaio 2004. Ancora a fine anno, a fronte delle evidenti pressioni esercitate sul Segretario generale per un pronto ritorno in Iraq, in merito ai compiti che le Nazioni Unite avrebbero dovuto svolgere nella transizione irachena permaneva una notevole ambiguità.

## **5. Le conseguenze del conflitto iracheno sulla effettività del ruolo delle Nazioni Unite e le prospettive di riforma**

Con il conflitto iracheno per molti commentatori la crisi delle Nazioni Unite avrebbe raggiunto il suo apice, tanto da sollevare l'interrogativo sulla stessa possibilità di sopravvivenza della massima organizzazione mondiale. In realtà non è la prima volta che, dalla fine della guerra fredda, tale interrogativo viene sollevato, visto che più volte in questi anni l'Onu è stata posta ai

<sup>15</sup> Cfr. doc. S/2003/1149, cit., parr. 69 ss., 102 ss.

margini di decisioni fondamentali o ha registrato, sul campo, amari fallimenti<sup>16</sup>. I presagi nefasti potrebbero essere fugati ricordando che le Nazioni Unite sono molto più del solo sistema di sicurezza collettiva imperniato sul Consiglio di Sicurezza; che il loro contributo va ben oltre l'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, coinvolgendo, a tutt'oggi, settori quali la codificazione e lo sviluppo del diritto internazionale, la cooperazione allo sviluppo, la promozione dei diritti umani, offrendo un apporto sostanziale alla collaborazione tra gli Stati nei campi più vari. E, ancora, che il sistema di sicurezza collettiva non ha mai funzionato, è stato in crisi fin dal suo nascere e, forse, dà più frutti oggi di quanti non ne abbia dati nei suoi primi quarant'anni di vita.

Rimane il fatto che il sistema di sicurezza collettiva costituisce sicuramente il perno intorno a cui ruota l'intera Organizzazione; che da tempo la composizione ed alcuni dei meccanismi che presiedono al funzionamento del Consiglio di Sicurezza sono percepiti quali obsoleti in una realtà internazionale profondamente mutata; che nella crisi irachena l'incapacità del Consiglio di gestire l'ordine mondiale è emersa con particolare evidenza nella emarginazione dell'organo per quanto attiene tanto allo scatenamento quanto alla conduzione del conflitto e nel ruolo operativo a dir poco limitato da esso finora esplicitato nel dopo-conflitto; che, per quanto l'unica superpotenza abbia tentato di ricondurre formalmente l'azione militare in Iraq nel quadro del sistema di sicurezza collettiva, i principi su cui tale sistema si regge paiono oggi sempre più messi in discussione, e non solo dagli Stati Uniti. Le considerazioni che precedono non dimostrano, di per sé, l'esistenza di una minaccia immediata per la sopravvivenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma evidenziano uno stato di crisi che non può essere sottovalutato.

È dunque comprensibile che, all'indomani del conflitto, il Segretario generale si sia adoperato, da un lato, nello spronare gli Stati membri a raddoppiare gli sforzi, intrapresi da lungo tempo in seno all'Assemblea generale, ma senza alcun esito, per giungere ad una riforma del Consiglio di Sicurezza tale, soprat-

<sup>16</sup> Cfr., per tutti, Z. Didzarevic e G. Riva, *L'Onu è morta a Sarajevo. Dal genocidio alla spartizione*, Milano, Il Saggiatore, 1996.

tutto, da renderne la composizione più rappresentativa degli equilibri esistenti all'interno della attuale realtà internazionale<sup>17</sup>; dall'altro lato, e soprattutto, nel costituire, all'inizio di novembre, un Comitato di eminenti personalità (High Level Panel), presieduto dall'ex primo ministro thailandese Anand Panyarachun, incaricato di compiere un'analisi rigorosa delle minacce alla pace e alla sicurezza mondiale esistenti e future; di valutare i contributi che possano derivare dall'azione collettiva nell'affrontare tali minacce; di raccomandare, infine, i cambiamenti necessari a garantire un'azione collettiva efficace, compresi quelli istituzionali relativi ai principali organi delle Nazioni Unite<sup>18</sup>. Il Segretario generale, convinto che l'anno appena trascorso «abbia scosso le fondamenta della sicurezza collettiva e ridotto la fiducia nella possibilità di risposte collettive alle sfide e ai problemi comuni»<sup>19</sup>, sembra ritenere insufficiente la prospettiva di una riforma limitata all'introduzione di qualche seggio aggiuntivo nel Consiglio di Sicurezza (obiettivo già così difficile da raggiungere) e che sia necessario lavorare ad un ripensamento complessivo dell'architettura dell'intero sistema.

<sup>17</sup> Si veda ad esempio il rapporto all'Assemblea generale *Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, del 2 settembre 2003 (doc. A/58/323), al par. 15 (<http://www.un.org/millenniumgoals/>). Per un esame della questione si rimanda a M. Pedrazzi, *Il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza*, in *Le relazioni transatlantiche*, Milano, Ispi, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>18</sup> Cfr. i *Terms of Reference* del High Level Panel (<http://www.un.org/News/dh/hlpanel/terms-of-reference-re-hl-panel.pdf>). Tra gli altri 15 membri del Panel figurano personalità di primo piano quali Robert Badinter, Gro Harlem Brundtland, Amre Mussa, Sadako Ogata, Evgeny Primakov, Brent Scowcroft.

<sup>19</sup> Cfr. *Terms of reference*, cit.

## 6. Il dopo guerra in Iraq

### L'incerto dopo guerra dell'Iraq

di Riccardo Redaelli

L'intervento militare anglo-americano in Iraq della primavera 2003, pur portando alla caduta del regime ba'thista di Saddam Hussein, ha tuttavia lasciato dietro di sé uno strascico di problemi non facilmente risolvibile da parte delle forze di occupazione del paese.

Problemi che erano stati ampiamente adombrati da parte di analisti e centri di ricerca nei mesi che hanno preceduto il conflitto, e che hanno a che fare con una pluralità di fattori vuoi regionali vuoi interni alla stessa entità statale Iraq, come pure alle modalità dell'intervento militare anglo-americano<sup>1</sup>. Lo stesso andamento del breve conflitto militare (20 marzo-1° maggio) non aveva corrisposto pienamente alle ottimistiche previsioni statunitensi, dato che vi era stata un'imprevista resistenza da parte delle truppe irachene che – unita alla mancata sollevazione degli sciiti nel sud del paese – aveva causato perdite militari superiori alle aspettative. In ogni caso, il 9 aprile cadeva Baghdad, causando l'implosione di tutto il regime ba'thista di Saddam Hussein. Agli inizi di maggio, il presidente Bush dichiarava la fine delle ostilità, troppo precipitosamente, come si capirà dagli eventi successivi. Fin da subito, infatti, sono emersi problemi di natura militare e politica.

A livello più propriamente militare, iniziava uno stillicidio di attacchi da parte della guerriglia – vuoi attacchi «convenzionali», ossia con imboscate, lancio di razzi e granate, vuoi con la collaudata tecnica degli attacchi suicidi – contro le forze di occupazione, che gli alleati faticavano a controllare. Questi attac-

<sup>1</sup> Cfr. R. Redaelli, *Iraq: i confusi perché di una guerra*, in «Giornale di storia contemporanea», 6, 2003, n. 1, pp. 100-118.

chi hanno ben presto coinvolto le installazioni industriali, gli oleodotti, le personalità del nuovo governo provvisorio, la polizia irachena ri-creata dalle forze di occupazione e i contingenti militari dei paesi che avevano affiancato gli anglo-americani (fra tutti proprio quello italiano, duramente colpito da un attentato suicida a Nassiriya il 12 novembre). Cresciuti di intensità durante l'autunno, gli attacchi della resistenza (o del terrorismo) sono poi calati sul finire dell'anno, per via delle più aggressive tattiche anti-guerriglia adottate dalle forze statunitensi (che stanno tuttavia causando un peggioramento delle relazioni con la comunità arabo sunnita)<sup>2</sup>.

Tutte queste difficoltà evidenziano come le critiche alla strategia di *light war* voluta dal segretario alla Difesa, Donald Rumsfeld, non fossero infondate. Alla fine del 2002 lo stesso capo di stato maggiore dell'esercito statunitense, Eric K. Shinseki, era stato di fatto rimosso dalla carica proprio per la sua opposizione a questo piano, e per aver pubblicamente ribadito che sarebbero serviti molti più soldati per un'occupazione efficace del paese.

Grave soprattutto è stata la connessione creatasi fra resistenza ba'thista e gruppi del terrorismo islamico internazionale. Paradossalmente, l'intervento anglo-americano in Iraq sembra aver realizzato proprio quello che si cercava di evitare per via militare, ossia la convergenza fra «radicali secolarizzati e fondamentalisti musulmani»; un'alleanza che «potrebbe fornire nuovi santuari agli islamisti radicali, creando altresì link operativi fra gruppi terroristi ideologicamente opposti. Potrebbe anche favorire l'ingresso dei nemici secolarizzati degli Stati Uniti in gruppi che operano attraverso la rete delle moschee e delle scuole coraniche»<sup>3</sup>.

Tale situazione di crescente violenza si è accompagnata – e ne è stata accresciuta – dagli effetti sociali ed economici del crollo del regime ba'thista. La scomparsa di Saddam e la rimo-

<sup>2</sup> N. Blanford, *The Spectre of Sectarian and Ethnic Unrest in Iraq*, in «Middle East Report Online», 7 gennaio 2004 ([www.merip.org/mero/mero010704.html](http://www.merip.org/mero/mero010704.html)).

<sup>3</sup> H. Haqqani, *Islam's Weakened Moderates*, in *From Victory to Success. Afterwar Policy in Iraq*, Special Report, a cura di Foreign Policy and Carnegie Endowment for International Peace, Washington, luglio 2003, p. 61 ([http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=125](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=125)).

zione di molti fra gli esponenti del passato regime ha gettato nel caos il paese:

Il caos e l'anarchia si sono diffusi in gran parte dell'Iraq in seguito all'invasione anglo-americana. La popolazione civile del paese si trova senza lavoro e spesso priva dei servizi di base. Musei, ospedali, università, centrali energetiche, impianti idrici e di telecomunicazione sono stati saccheggianti e depredati, lasciando il paese in gravi difficoltà. Settimane dopo la fine dei combattimenti, gli iracheni comuni hanno visto ben pochi benefici dall'ipotizzata ricostruzione del paese. In effetti, il governo d'occupazione è più concentrato sugli interventi d'emergenza che sulla ricostruzione delle infrastrutture pubbliche, distrutte dalla guerra (...)⁴.

Evidentemente, i problemi del dopo-Saddam erano stati sottovalutati, come testimoniato anche dalla rimozione – pochi giorni dopo il suo insediamento a «governatore» dell'Iraq – del generale Jay Garner, e la sua sostituzione con L. Paul Bremer III (un altro esponente del c.d. gruppo dei neo-conservatori uscito dal *think-tank* conservatore The Heritage Foundation⁵), e dalle difficoltà incontrate nella composizione e nel funzionamento del Consiglio governativo iracheno.

Ma il problema sostanziale dell'Iraq di questo dopoguerra risiede nelle modalità della sua stessa «nascita» quale stato contemporaneo, all'indomani del primo conflitto mondiale. L'Iraq nacque sostanzialmente per volontà della Gran Bretagna, con confini arbitrari e penalizzanti⁶, una popolazione abborracciata e guidato da una monarchia – quella hashemita – di fatto estranea al paese. Pur con il mutare dei regimi e delle situazioni, il paese è sempre rimasto privo di una forte identificazione nazionale che unisse le sue diverse anime: una maggio-

⁴ M. Renner, *The Other Looting*, Special Report, Washington, Foreign Policy in Focus, luglio 2003 (<http://www.fpip.org/papers/looting2003.html>).

⁵ Cfr. B. Berkowitz, *Bremer of Iraq*, 9 maggio 2003 (<http://www.workingforchange.com/article.cfm?itemid=14966>).

⁶ L'unico sbocco al mare dell'Iraq è una fascia costiera di poche decine di chilometri, stretta e disagiata, alla facile mercé dei paesi confinanti. Cfr. R. Redaelli, *Le molte sponde del Golfo Persico: mondo iranico e mondi arabi. Le differenti prospettive strategiche*, in V.F. Piacentini (a cura di), *Il Golfo nel XXI secolo. Le nuove logiche della conflittualità*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 207 ss.

ranza etnicamente araba ma di religione sciita duodecimana (come i vicini iraniani) pari a circa il 60% della popolazione; una forte minoranza curda (15-17%) e una minoranza araba sunnita che è sempre stata la depositaria del potere politico e militare (spesso alleata della piccola ma influente comunità cristiana orientale).

Un paese, infine, in cui – proprio per via di questa fragilità statale – le istituzioni formali sono state «colonizzate» dallo *shadow state*, come lo definisce Charles Tripp, ossia quel complesso *network* di interessi, privilegi e legami clanico-tribali che ha a lungo rappresentato il vero depositario del potere in Iraq<sup>7</sup>.

È con questa difficile situazione, che la Coalition Provisional Authority (Cpa) ha dovuto confrontarsi<sup>8</sup>. Il progetto di Paul Bremer di un rapido (formale) passaggio di potere a un governo provvisorio che gestisse le elezioni e riorganizzasse istituzionalmente il paese è stato rallentato dalle tensioni interne e delle differenti visioni politiche espresse dai due movimenti curdi, dal variegato fronte sunnita e dai vari leader religiosi sciiti.

All'inizio Bremer puntava alla formazione di un semplice consiglio consultivo formato da iracheni, che affiancasse la Cpa – fra i cui membri spiccano molti esponenti delle grandi *corporation* statunitensi – nel suo lavoro. La tenace opposizione dell'Assemblea Suprema per la Rivoluzione Islamica in Iraq (Asrii) – il più organizzato movimento sciita, legato a Teheran e dotato di una propria milizia armata – e del grande *ayatollah* moderato, Ali al-Sistani, hanno portato alla formazione di un vero e proprio Consiglio governativo iracheno (Cgi), riconosciuto dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu il 14 agosto 2003. Il Consiglio è stato formato con la selezione di 25 membri, tramite trattative fra Bremer e alcuni gruppi politici iracheni. Una procedura cer-

<sup>7</sup> C. Tripp, *After Saddam*, in «Survival», 44, 2002, n. 4, pp. 27-28; C. Tripp, *A History of Iraq*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 181-184; 223-228; 264-270.

<sup>8</sup> La Cpa è il nome del governo temporaneo dell'Iraq, riconosciuto dalle Nazioni Unite, che ha il compito di gestire il paese fino a che l'Iraq non sia «sufficientemente stabile politicamente e socialmente per assumere la sua sovranità» (<http://www.iraqcoalition.org/bremerbio.html>). Guidata da Stati Uniti e Gran Bretagna, la Cpa vede la partecipazione di un numero crescente di stati. Cfr. il sito della Cpa: <http://www.cpa-iraq.org>.

to non democratica, che ha portato alcuni a considerare il Cgi come una creatura statunitense priva di ogni legittimità<sup>9</sup>.

Al suo interno, è dominante il c.d. «gruppo dei Sette», ossia: i due (rivali) partiti curdi, il Partito democratico del Kurdistan (Pdk) di Mas'ud Barzani e l'Unione patriottica del Kurdistan (Upk) guidato da Jalal Talabani; la già ricordata Assemblea Suprema per la Rivoluzione Islamica in Iraq (Asrii) sciita; l'Accordo nazionale iracheno, che riunisce ufficiali militari dissidenti e nazionalisti vari; le frange più moderate del partito islamico sciita al-Da'wa (l'appello), guidato dal religioso radicale al-Sadr; il Consiglio nazionale iracheno (Cni), legato allo screditato banchiere sciita, Ahmad Chalabi, l'uomo a cui gli americani hanno guardato come possibile nuovo *leader* dell'Iraq, ma privo di un vero sostegno all'interno del paese e l'ex ministro degli Esteri del governo nazionalista estromesso dal Ba'th nel 1968, Adnan Pachachi. In questo Consiglio siedono solo cinque arabi sunniti, in maggioranza slegati da formazioni politiche vere e proprie (una debolezza che inquieta questa comunità).

Nei mesi seguenti – contrassegnati da violenze continue e dall'uccisione del capo dell'Asrii, l'*ayatollah* al-Hakim<sup>10</sup> – si è cercato di delineare il percorso per il ritorno della sovranità a un governo iracheno rappresentativo e democraticamente eletto. Il progetto delle potenze occupanti era quello di definire celermente il nuovo assetto dello stato (che doveva prevedere una larga autonomia per i curdi, pur avendo abbandonato l'idea – invero troppo rozza – di uno stato «federale» diviso in tre parti: curda, sunnita e sciita): prima una costituzione e la definizione delle strutture dello stato; solo in seguito – una volta delineata la cornice istituzionale del nuovo Iraq – si sarebbe-

<sup>9</sup> R. Alkadiri e C. Toensing, *The Iraqi Governing Council's Sectarian Hue*, in «Middle East Report Online», 20 agosto 2003 ([www.merip.org/mero/mero082003.html](http://www.merip.org/mero/mero082003.html)).

<sup>10</sup> L'*ayatollah* al-Hakim è rimasto vittima di un sanguinoso attentato nel mese di agosto; prima di al-Hakim era stato ucciso in aprile anche un altro grande *ayatollah*, Abdel Majid al-Khoi, che era appena rientrato da anni di esilio a Londra, e che era portavoce dell'ala più moderata e favorevole all'Occidente. Le due morti hanno rafforzato il ruolo delle superstiti grandi figure religiose sciite irachene, il grande *ayatollah* Ali al-Sistani (moderato politicamente e non favorevole a un intervento del clero sciita diretto nella gestione del potere) e il giovane al-Sadr, molto più radicale e anti-occidentale.

ro tenute le elezioni generali. Questa impostazione è stata fortemente avversata dai movimenti sciiti e, in particolare dall'*ayatollah* al-Sistani. Dopo la morte di al-Hakim è stato soprattutto al-Sistani ad opporsi alla stesura di una costituzione da parte di un organismo non elettivo (e quindi non rappresentativo della volontà popolare, oltre che molto più sensibile ai *desiderata* statunitensi).

Dopo mesi di trattative – rese più pressanti dall'aumento dei morti fra i soldati statunitensi durante l'autunno – si è arrivati a un accordo di massima, siglato il 15 novembre fra Jalal Talabani, in rappresentanza della Cgi, e Paul Bremer. L'accordo prevede la stesura da parte del Consiglio iracheno – sotto la supervisione dell'Autorità provvisoria – di una Legge fondamentale provvisoria entro il febbraio 2004. Compito primario di questa Legge fondamentale sarebbe quello di permettere al paese di eleggere democraticamente una Assemblea nazionale provvisoria, rispettosa della pluralità etno-culturale e religiosa dell'Iraq, entro il giugno 2004 (ma rimane irrisolto il nodo della scelta fra elezioni dirette o indirette).

In quel mese, il paese avrebbe quindi un governo autonomo e rappresentativo in grado di gestire il paese e di preparare la costituzione vera e propria, entro la fine del 2005. Il problema è che questa Legge fondamentale provvisoria deve, a un tempo, non essere troppo dettagliata né troppo «provvisoria»<sup>11</sup>. Non può entrare eccessivamente nel dettaglio del futuro assetto istituzionale, perché verrebbe considerata come una versione anticipata della futura Costituzione (cosa che gli sciiti rifiutano), ma non può evitare di affrontare la questione più spinosa, vale a dire quella delle autonomie locali. I partiti curdi premono affinché essa affermi chiaramente il diritto dei curdi a un'amplissima autonomia politica – una richiesta ovvia, ma che le altre comunità vedono molto sfavorevolmente, oltre ad essere avversata dai paesi confinanti (Iran e Turchia fra tutti, dato che hanno al loro interno un'ampia minoranza curda).

Contemporaneamente, occorre che le forze della coalizione evitino, nelle loro operazioni anti-guerriglia, di agire con durezza

<sup>11</sup> M. Ottaway, *Don't Overload the Interim Iraqi Constitution*, in «Carnegie Issue Brief», dicembre 2003 (<http://www.ceip.org/files/pdf/issuebrief-ottawaydec2003.pdf>).

za contro le tribù e la comunità araba sunnita (il famoso «triangolo sunnita» ove si concentra la guerriglia), per «calmierare» la crescente ostilità inter-etnica e inter-religiosa. Infine, l'Occidente deve comprendere che – quand'anche il processo di democratizzazione del paese abbia realmente successo – ciò non significa eliminare la crescita di forze radicali, come testimoniato da numerosi casi di «liberalizzazione parziale» avvenuti nel mondo islamico negli ultimi decenni: in un Iraq «libero»: «[...] l'islamismo, il nazionalismo (iracheno, arabo o curdo), l'anti-sionismo e l'anti-imperialismo potranno far parte della politica del 'nuovo' Iraq così come lo facevano del vecchio [...]»<sup>12</sup>.

L'accettazione o meno di queste componenti – certo sgradite a Washington – saranno la cartina di tornasole della proclamata «eticità» di questa guerra, e delle reali intenzioni anglo-americane.

<sup>12</sup> C. Tripp, *After Saddam*, cit., p. 34.

# L'occupazione dell'Iraq e il diritto internazionale

di Gabriella Venturini

## 1. L'occupazione dell'Iraq come laboratorio della prassi internazionale; normativa consuetudinaria e convenzionale applicabile

La presenza, nel territorio dell'Iraq, di forze armate degli Stati Uniti e di un gruppo di stati che a diverso titolo e in successivi momenti le hanno inviate per cooperare, dapprima all'azione militare, quindi al mantenimento dell'ordine e della sicurezza in vista della (assai difficile) transizione verso un nuovo regime, fondato su valori e su istituzioni democratiche, costituisce un singolare laboratorio per l'analisi della prassi internazionale relativa all'occupazione militare di un territorio straniero.

L'istituto dell'occupazione bellica, consolidatosi attraverso la consuetudine nel corso dei secoli XIX e XX, disciplina le situazioni in cui, nel corso di un conflitto armato, le forze di un belligerante controllano di fatto il territorio nemico o una parte di esso; dopo la fine delle ostilità, se vi è stato un accordo d'armistizio, oppure se le condizioni sono state dettate da una decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il regime dell'occupazione può essere regolato anche da tali strumenti<sup>1</sup>. Nel caso dell'Iraq, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1472 (2003), 1483 (2003), 1500 (2003) e 1511 (2003) si sono limitate in sostanza a riaffermare l'applicabilità delle norme di diritto internazionale che disciplinano l'occupazione bellica, riconoscendo il ruolo degli Usa e del Regno Unito quali potenze occupanti

<sup>1</sup> M. Bothe, *Occupation after Armistice; Occupation, Belligerent*, in *Encyclopaedia of Public International Law*, a cura di R. Bernhardt, Amsterdam, North-Holland, vol. IV, 1982; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, Giappichelli, 2001<sup>2</sup>, pp. 226-228; 271-274.

e affidando loro il compito di mantenere l'ordine e facilitare il processo per la costituzione di un governo internazionalmente riconosciuto, mentre alle Nazioni Unite è assegnata una funzione di coordinamento dell'assistenza umanitaria e di promozione dei diritti umani<sup>2</sup>.

Rispetto al diritto consuetudinario (codificato nel Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907 sulle leggi e sugli usi della guerra terrestre), volto essenzialmente a definire ed a coordinare i diritti dell'occupante rispetto alle residue prerogative dell'ordinamento del territorio occupato, l'evoluzione del diritto internazionale successivamente alla seconda guerra mondiale ha posto l'accento sulla tutela della società civile che vive nel territorio occupato e sul rispetto dei diritti degli individui che la compongono<sup>3</sup>. Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 si applicano, infatti, a tutti i casi di occupazione, parziale o totale, del territorio di una parte contraente. Le disposizioni fondamentali della IV Convenzione (relativa alla protezione delle persone civili) sul trattamento delle persone protette (in particolare, le garanzie in materia penale) mantengono la loro efficacia sino a che perdura l'occupazione, anche dopo la fine dell'applicazione della Convenzione stessa (art. 6).

Nel caso dell'Iraq, il ruolo degli Stati Uniti e del Regno Unito porta ad attribuire ad essi la titolarità dei diritti e degli obblighi menzionati, ma non vi è dubbio che tutti gli stati presenti sul territorio iracheno ne siano vincolati, nella misura in cui tengano comportamenti suscettibili di essere valutati dal diritto internazionale. Non solo: è obbligo fondamentale delle parti contraenti delle Convenzioni di Ginevra «rispettare e fare rispettare» le Convenzioni «in tutte le circostanze». Pertanto tutte le parti contraenti (ivi compresi gli stati presenti in Iraq) sono tenuti a adottare, se del caso, le opportune misure per evitare o porre fine a violazioni delle Convenzioni da parte di uno o più stati occupanti<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Sul ruolo delle Nazioni Unite v. Pedrazzi, *Le Nazioni Unite e il conflitto iracheno*, in questo volume.

<sup>3</sup> *Human Rights in Times of Occupation: The Case of Kuwait*, a cura di W. Kälin, Berne, Stämpfli, 1994.

<sup>4</sup> *Commentaire des Protocoles Additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, a cura di Y. Sandoz, C. Swinarski e B. Zimmermann, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1986, p. 36.

Il pertinente quadro normativo convenzionale non si presenta uniforme, in quanto (al di là delle Convenzioni di Ginevra, che godono di un'adesione universale e anche per questo sono considerate ormai corrispondenti al diritto internazionale generale) i trattati che regolano la condotta degli stati in relazione ai conflitti armati (*in primis*, il I Protocollo aggiuntivo del 1977 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali) sono stati ratificati soltanto da alcuni degli stati coinvolti nel conflitto e (o) presenti nella fase post-conflittuale<sup>5</sup>. Le considerazioni che seguono sono pertanto fondate essenzialmente sul diritto internazionale consuetudinario (espresso dalle codificazioni dell'Aja del 1907 e di Ginevra del 1949) e riguardano alcuni aspetti di particolare rilievo per l'applicazione del diritto internazionale<sup>6</sup>.

## **2. Diritti e obblighi degli occupanti nei confronti della comunità sociale presente sul territorio occupato; criteri di qualificazione degli atti di ostilità armata nel territorio occupato**

Sino a che perdurano le ostilità armate, il diritto internazionale mira a salvaguardare non solo la sovranità nominale dello stato occupato (qualsiasi annessione del territorio occupato è nulla e priva di effetti), ma anche la legislazione e le strutture amministrative e giudiziarie, che l'occupante è tenuto a rispettare ad eccezione di quelle disposizioni e di quegli organi il cui mantenimento è incompatibile con la condotta delle operazioni militari. Dopo la conclusione del conflitto armato, non vi è dubbio che la (eventuale) nuova organizzazione politica e l'ordina-

<sup>5</sup> Ad esempio, l'Iraq non ha ratificato la Convenzione del 1993 sulle armi chimiche; né l'Iraq né gli Stati Uniti hanno ratificato il I Protocollo aggiuntivo del 1977; la Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali non è stata ratificata dagli Stati Uniti né dal Regno Unito. I trattati richiamati sono riprodotti in *Codice di diritto internazionale umanitario*, a cura di E. Greppi e G. Venturini, Torino, Giappichelli, 2002.

<sup>6</sup> F. Nguyen-Rouault, *L'intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international*, in «Revue générale de droit international public», 107, 2003, n. 4, pp. 835-864; D. Scheffer, *Beyond Occupation Law*, in «American Journal of International Law», 97, 2003, n. 4, pp. 842-860.

mento giuridico dello stato sconfitto debbano essere decisi nel rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli, dunque in base alle aspirazioni e ai propositi della collettività sociale stanziata nel territorio. La Regulation Number One della Coalition Provisional Authority (Cpa) promulgata dall'*Administrator* Paul Bremer il 16 maggio 2003<sup>7</sup> ha confermato che la legislazione vigente in Iraq alla data del 16 aprile 2003 rimane applicabile, a meno che non sia sospesa o abrogata dalla normativa emanata dalla stessa Cpa oppure dalle (future) istituzioni democratiche dell'Iraq. Sembra, però, trattarsi di un atto di ossequio al diritto internazionale di natura soprattutto formale, in quanto la decisione degli occupanti di smantellare sia le istituzioni politiche, sia le strutture amministrative e giudiziarie<sup>8</sup> compromesse con un regime al quale vengono imputate gravi violazioni del diritto internazionale (in particolare dei diritti umani fondamentali) ha portato alla pressoché completa disgregazione dell'ordinamento statale dell'Iraq. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, soprattutto le ris. 1500 (2003) del 14 agosto 2003 e 1511 (2003) del 16 ottobre 2003 insistono sul ristabilimento delle istituzioni locali e nazionali e riconoscono nell'Iraq Governing Council (Igc) l'organo che incarna la sovranità dello stato dell'Iraq nel periodo di transizione verso un nuovo ordinamento democratico; peraltro, il ruolo del Consiglio governativo appare subalterno rispetto alla Cpa, che lo ha nominato e alla quale esso formula proposte per l'elaborazione di una nuova costituzione e la convocazione delle elezioni che dovrebbero porre termine al periodo di transizione<sup>9</sup>.

La popolazione del territorio occupato è soggetta all'autorità dell'occupante, alle cui prescrizioni essa deve osservanza. L'occupante, dal canto suo, è tenuto ad assicurare il sostentamento e la salute dei civili, anche accettando le azioni di soccorso di terzi stati o di enti umanitari; ciò è ribadito, in particolare, dalla ris. 1483 (2003) del 22 maggio 2003.

<sup>7</sup> Coalition Provisional Authority, *Regulation Number 1*, 16 maggio 2003 (<http://www.cpa-iraq.org/regulations/REG1.pdf>).

<sup>8</sup> Coalition Provisional Authority, *Order Number 2. Dissolution of Entities*, 23 maggio 2003 (<http://www.cpa-iraq.org/regulations/CPAORD2.pdf>).

<sup>9</sup> Sulla composizione e sui poteri del Consiglio vedi <http://middle-eastreference.org.uk/iraqgc.html>.

Poiché il territorio occupato non è teatro di guerra, il diritto tradizionale considerava illecita qualsiasi attività armata contro l'occupante. La III Convenzione di Ginevra (art. 4) ha però esteso lo statuto di prigionieri di guerra ai membri dei movimenti di resistenza organizzati appartenenti a una parte in conflitto, purché siano sottoposti a un comando responsabile, portino un segno distintivo fisso e riconoscibile a distanza, portino apertamente le armi e rispettino le leggi e gli usi della guerra.

La posizione degli autori degli attentati che si verificano quotidianamente in Iraq deve essere valutata in base a queste disposizioni, che escludono la possibilità di riconoscere loro la qualifica di prigionieri di guerra se non sussistono i requisiti della distinzione dai civili e del rispetto del diritto internazionale, dunque, ogniqualvolta gli attacchi siano condotti impiegando metodi perfidi (ad esempio, simulando uno statuto o una condizione protetta) oppure indiscriminati (causando perdite eccessive fra i civili o addirittura prendendoli direttamente come obiettivo). Rimane, pertanto, ininfluyente l'appartenenza dei responsabili a un movimento organizzato di resistenza dell'Iraq piuttosto che a uno stato straniero o a un'organizzazione terroristica internazionale. La presunzione favorevole all'appartenenza alla categoria dei prigionieri di guerra delle persone che, avendo compiuto un atto di belligeranza, siano cadute in potere dell'avversario (art. 5 III Convenzione) comporta tuttavia l'obbligo di attendere la determinazione del loro statuto da parte di un tribunale competente, prima di perseguirli penalmente per il crimine di cui sono accusate. La IV Convenzione, d'altra parte, contempla diverse salvaguardie a favore delle persone nei territori occupati, come il divieto delle deportazioni (art. 49), la condizione che tribunali militari ai quali vengono deferiti gli imputati siano costituiti nel territorio occupato (art. 66), le garanzie processuali obbligatorie a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo (art. 71 ss.). Pertanto i presunti responsabili dovranno essere processati in Iraq; essi non potranno essere trasferiti fuori dal territorio iracheno né consegnati a tal fine a una delle potenze occupanti.

### **3. Diritti e obblighi degli occupanti in relazione ai beni e alle risorse del territorio occupato: sfruttamento delle risorse e regime delle attività economiche; protezione dei beni culturali**

Il diritto internazionale consuetudinario è volto a preservare i beni e le risorse del territorio occupato, distinguendo però fra beni pubblici e proprietà privata. Questa deve essere rispettata e non può essere confiscata; quando ne è ammesso il sequestro per un'assoluta necessità militare sono previsti indennizzi e restituzione al ristabilimento della pace.

I beni appartenenti allo stato occupato sono invece appropriabili (in caso di beni mobili come denaro contante, capitali e crediti esigibili, mezzi di comunicazione) o sfruttabili in regime di usufrutto (nel caso degli immobili e delle risorse naturali) per le necessità delle operazioni belliche o delle forze di occupazione. Lo sfruttamento delle risorse naturali del territorio deve essere effettuato dall'occupante in base ai principi della buona amministrazione, al fine di salvaguardarne il capitale.

Tutte le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza hanno preso in considerazione gli aspetti economici dell'occupazione dell'Iraq. In particolare, la ris. 1472 (2003) del 28 marzo 2003 (adottata a pochi giorni dall'inizio del conflitto armato) ha autorizzato l'esecuzione di taluni contratti conclusi, ma non ancora adempiuti, nell'ambito del programma Oil for Food, che la stessa risoluzione ha stabilito dovesse avere termine entro sei mesi. Successivamente, la già citata ris. 1483 (2003) ha revocato le sanzioni economiche nei confronti dell'Iraq, decidendo altresì che il 95% dei proventi derivanti dalla vendita del petrolio estratto in Iraq sia versato sul Fondo di Sviluppo per l'Iraq, mentre il 5% va ad alimentare il Fondo di Compensazione costituito in base alla risoluzione 687 (1991), che dettava le condizioni della pace a conclusione del conflitto iniziato con l'occupazione del Kuwait. A tali disposizioni si conforma la Regulation Number 2 della Cpa del 10 giugno 2003<sup>10</sup>.

Più complessa si presenta la valutazione del sistema posto in

<sup>10</sup> Coalition Provisional Authority, *Regulation Number 2. Development Fund for Iraq*, 10 giugno (<http://www.cpa-iraq.org/regulations/REG2.pdf>).

essere per l'assegnazione degli appalti di lavori e di servizi per la ricostruzione dell'Iraq. La Cpa ha costituito un Iraq Program Management Office, che rende note le richieste di presentazione delle offerte; i contratti sono stipulati per suo conto dal Dipartimento della difesa degli Stati Uniti (DoD) e dalla U.S. Agency for International Development (Usaid)<sup>11</sup>. Entrambi figurano nell'elenco delle agenzie statunitensi che sono tenute ad applicare le regole dell'Accordo plurilaterale sui contratti conclusi dalle amministrazioni pubbliche (Agreement on Government Procurement, Gpa) di cui sono parti una trentina di paesi, tra i quali gli Stati Uniti, la Comunità europea e i suoi stati membri<sup>12</sup>. L'Accordo prevede obblighi di trattamento nazionale e di non discriminazione delle imprese degli stati parti nelle gare indette dagli enti elencati nelle Appendici; agli appalti per la ricostruzione in Iraq sono invece ammesse soltanto le imprese dei 63 stati che partecipano alla Coalizione (come sub-contraenti sono ammesse le imprese di tutti gli stati non sospetti di collusioni con il terrorismo). Poiché le controversie fra le parti del Gpa sono sottoposte alle procedure dell'Intesa sulla soluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio, gli organi contenziosi dell'Omc potrebbero essere chiamati a pronunciarsi sull'argomento.

La protezione dei beni culturali dagli effetti dei conflitti armati è oggi disciplinata da una pluralità di trattati, vincolanti solo per alcuni degli stati protagonisti del conflitto in Iraq e dell'attuale occupazione militare. Va però sottolineato che già il diritto consuetudinario (espresso dal Regolamento dell'Aja del 1907 al suo art. 56) equipara i beni degli istituti dedicati alle arti e alle scienze, le opere d'arte e i monumenti storici alla proprietà privata, vietandone qualsiasi appropriazione o distruzione e facendo obbligo all'occupante di reprimere penalmente tali atti.

La devastazione di una parte del patrimonio culturale del-

<sup>11</sup> Ampie informazioni sui siti <http://www.export.gov/iraq/businessops/index.html> e [http://www.rebuilding-iraq.net/portal/page?\\_pageid=33,30990&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.rebuilding-iraq.net/portal/page?_pageid=33,30990&_dad=portal&_schema=PORTAL).

<sup>12</sup> Il testo dell'*Agreement on Government Procurement* è disponibile nel sito del Wto ([http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf)). L'Appendice concernente le agenzie statunitensi si legge in [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/usa1.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/usa1.doc).

l'Iraq non è stata causata da danni collaterali prodotti dagli attacchi durante le ostilità attive, bensì dai saccheggi verificatisi soprattutto nella prima fase dell'occupazione (come nel caso del Museo nazionale di Baghdad), che indubbiamente sono dipesi dall'insufficiente controllo dell'ordine pubblico esercitato da parte delle forze statunitensi. Le conseguenze del trafugamento di preziose opere d'arte e il loro trasferimento all'estero potranno auspicabilmente essere in parte rimediate dalla cooperazione nell'ambito della Convenzione dell'Unesco del 1970 sulla repressione del traffico di beni culturali, alla quale si sono vincolati tutti i principali paesi di mercato di antichità e di beni artistici e, fra questi, tutti i paesi coinvolti nel conflitto, a partire dagli Stati Uniti e dall'Iraq<sup>13</sup>. La Convenzione prevede, fra l'altro, obblighi di cooperazione per il recupero e per la restituzione di opere trafugate da musei e monumenti e contempla la conclusione di accordi bilaterali per rafforzare i controlli in situazioni d'emergenza.

<sup>13</sup> Il testo e l'elenco delle parti contraenti della Convenzione si possono vedere sul sito dell'Unesco: *Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property* ([http://www.unesco.org/culture/laws/1970/html\\_eng/page1.shtml](http://www.unesco.org/culture/laws/1970/html_eng/page1.shtml)).

## **7. La Santa Sede, il Medio Oriente (conflitto iracheno e arabo-israeliano) e i rapporti con l'Islam**

di Silvio Ferrari

### **1. La politica mediorientale della Santa Sede: obiettivi e strategie**

L'atteggiamento della Santa Sede verso la guerra in Iraq – l'evento più importante dell'anno ora trascorso – non può essere adeguatamente compreso senza allargare lo sguardo all'intera politica mediorientale del Vaticano<sup>1</sup>. Essa è volta a perseguire alcuni obiettivi ben precisi di cui il primo è quella di assicurare la sopravvivenza in Medio Oriente delle comunità cristiane, minacciate dalla crescita del radicalismo islamico, inquiete per i conflitti che attraversano l'intera regione, erose dall'emigrazione.

La tutela della presenza cristiana va di pari passo con quella di Gerusalemme e dei luoghi santi, custodi e testimoni della memoria del cristianesimo delle origini<sup>2</sup>. In entrambi i casi non si tratta soltanto di salvaguardare l'integrità fisica di alcuni edifici e di garantire le condizioni economiche e sociali indispensabili per evitare la diaspora delle comunità cristiane. La posta in gioco è ben più alta e tocca la continuità della presenza cristiana

<sup>1</sup> Su di essa cfr. J.B. Hehir, *The Catholic Church and the Middle East*, in *The Vatican, Islam and the Middle East*, a cura di K.C. Ellis, Syracuse, Syracuse University Press, 1987, pp. 109-124; M. Borrmans, *La politica medio-orientale della Santa Sede*, in *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*, a cura di G. Barberini, Napoli, Esi, 1992, pp. 91-101; S. Ferrari, *La diplomatie du Saint-Siège au Proche-Orient*, in *La diplomatie de Jean Paul II*, a cura di J.-B. d'Onorio, Paris, Editions du Cerf, 2000, pp. 161-201.

<sup>2</sup> Sulla questione dei luoghi santi si veda P. Pieraccini, *Gerusalemme, luoghi santi e comunità religiose nella politica internazionale*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 1996; M. Dumper, *The Politics of the Sacred Space. The Old City of Jerusalem in the Middle East Conflict*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

nei luoghi dove il cristianesimo ha avuto inizio. Ciò spiega l'attenzione tutta particolare dedicata dalla Santa Sede al Medio Oriente e attestata dalla frequenza con cui esso ritorna nei discorsi pontifici.

Nella prospettiva della Santa Sede questi due obiettivi – tutela delle comunità cristiane e dei luoghi santi – sono strettamente connessi: senza la presenza di stabili comunità di fedeli i luoghi santi si ridurrebbero a «musei privi di vita» e, senza le memorie della vita di Cristo e della Chiesa delle origini che essi attestano, le comunità cristiane della Terra Santa perderebbero il carattere che le rende uniche al mondo.

La difesa di questi luoghi e di queste comunità è stata collocata, soprattutto ad opera dell'attuale pontefice, in un orizzonte assai vasto, che va ben al di là del pur legittimo interesse per le sorti del cristianesimo nella regione mediorientale. Le linee maestre che guidano la politica di Giovanni Paolo II affondano le proprie radici nella convinzione che la Terra Santa sia per definizione il luogo dell'incontro e del dialogo tra ebrei, cristiani e musulmani<sup>3</sup>. Esse si riflettono come in un microcosmo nell'impostazione che l'attuale pontefice, portando a maturazione alcuni spunti già contenuti nel magistero di Paolo VI, ha dato alla questione di Gerusalemme<sup>4</sup>: il destino della Città Santa è quello di essere il punto di riconciliazione tra i fedeli delle tre religioni abramitiche<sup>5</sup>, divenendo (anche istituzionalmente) il segno concreto della possibilità della loro pacifica convivenza. L'impegno con cui la diplomazia pontificia ha sostenuto, in riferimento a

<sup>3</sup> Questo motivo è ricorrente negli interventi di Giovanni Paolo II: si veda per esempio il riferimento alla Terra Santa come al «luogo privilegiato dell'incontro e della preghiera dei popoli» contenuto nel discorso al corpo diplomatico dell'11 gennaio 1992 (in «Il Regno-documenti», 1992, n. 3, p. 70), dove vi è anche un riferimento al carattere «prioritario» del «dialogo fra ebrei, cristiani e musulmani» per assicurare la pace «in questa regione del mondo e altrove».

<sup>4</sup> La bibliografia sulla questione di Gerusalemme è assai ampia. Tra le opere più recenti cfr. *Jerusalem a City and Its Future*, a cura di M.J. Breger e O. Ahimeir, Syracuse, Syracuse University Press, 2002; F. Mardam-Bey e E. Sanbar, *Gerusalemme. Il sacro e il politico*, Torino, Bollati Boringhieri, 2002; M. Klein, *Jerusalem. The Constested City*, London, Hurst, 2001.

<sup>5</sup> Si veda in particolare la lettera apostolica *Redemptionis anno* del 20 aprile 1984, in «Acta Apostolicae Sedis», 76, 1984, pp. 625-629.

Gerusalemme, le proposte di internazionalizzazione prima e di garanzie internazionali poi<sup>6</sup> indica la volontà di testimoniare il significato universale della città, che travalica i confini dell'appartenenza ad una sola religione; i termini con cui Giovanni Paolo II ha concepito i propri viaggi in Medio Oriente – intesi come pellegrinaggi ai luoghi non solo del Nuovo ma anche dell'Antico Testamento, cioè del libro che unisce le tre religioni abramitiche<sup>7</sup> – confermano come l'approccio pontificio alla questione mediorientale non sia limitato alla difesa della presenza cristiana ma, a partire da lì, si estenda alla possibilità di un vicendevole riconoscimento di ebrei, cristiani e musulmani.

Questa visione del Medio Oriente e della sua missione storica porta al centro dell'attenzione la questione della coabitazione tra i fedeli di diverse religioni<sup>8</sup>. Ormai da secoli la Santa Sede ha accettato che la presenza cristiana in Medio Oriente passi attraverso il riconoscimento della propria condizione di minoranza e la ricerca di forme di coabitazione con la maggioranza musulmana e, in Israele, ebraica. Queste forme di coabitazione sono mutate a seconda del tempo e delle circostanze. Nell'epoca contemporanea il modello di riferimento è stato il Libano, dove la presenza di una forte comunità cristiana con una propria identità religiosa e culturale distinta da quella arabo-musulmana ha consentito, a partire dalla conclusione nel 1943 del Patto nazionale di coesistenza comunitaria, di sviluppare un peculiare sistema democratico, che assegna un posto di rilievo alle comunità religiose attraverso un delicato sistema di equilibri costituzionali volti ad impedire che lo stato si identifichi con una sola di esse. Ma la felice esperienza della «convivialità» libanese<sup>9</sup> non

<sup>6</sup> Su queste proposte cfr. S. Ferrari, *Vaticano e Israele dal secondo conflitto mondiale alla guerra del Golfo*, Firenze, Sansoni, 1991, pp. 100 ss. e 191 ss.; P. Pieraccini, *Gerusalemme*, cit., pp. 437 ss.

<sup>7</sup> Cfr. per esempio la lettera apostolica *Tertio millennio adveniente* del 10 novembre 1994, in particolare al n. 24, in «Enchiridion Vaticanum», 14, 1994, pp. 1752 ss.

<sup>8</sup> Sull'importanza della nozione di coabitazione nella politica mediorientale della Santa Sede, cfr. A. Riccardi, *Il limes meridionale del Vaticano*, in «Limes», 1994, n. 2, p. 238.

<sup>9</sup> Su questa esperienza si vedano i contributi di E. Picard e B. Labari contenuti in *Comunità cristiane nell'islam arabo*, a cura di A. Pacini, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1996.

ha resistito alla guerra che ha devastato per lungo tempo il paese e comunque non è riproducibile negli altri stati della regione mediorientale dove i cristiani sono in netta minoranza: qui la Santa Sede accetta il regime del *millet* – e quindi l'applicazione di statuti giuridici diversificati in nome dell'appartenenza religiosa – ma rifiuta, almeno in linea di principio, quello della *dhimma*<sup>10</sup> in nome dell'uguaglianza dei diritti civili e politici spettanti ad ogni cittadino. Il progetto, caro ad una minoranza araba di formazione occidentale, di ripensare i sistemi politici dei paesi mediorientali sulla base del principio di laicità non ha mai trovato grande favore presso la diplomazia pontificia, convinta dell'impraticabilità di trapiantare dall'una all'altra sponda del Mediterraneo una nozione che la maggioranza della popolazione araba sente estranea alla propria storia e cultura. Alla Santa Sede appare più realistica la possibilità di una modernizzazione che parta dai principi propri della cultura arabo-musulmana e sia capace di coniugarli con il rispetto della democrazia: per tutti i paesi dove la comunità cristiana, per consistenza numerica, non può che aspirare ad un ruolo di minoranza questo modello (di cui la Giordania è ritenuta una buona esemplificazione)<sup>11</sup> appare preferibile.

Dopo il 1948 un analogo problema di coabitazione si è posto nello Stato di Israele<sup>12</sup>. Ma in questo caso il problema –

<sup>10</sup> *Dhimma* è il termine che indica lo statuto giuridico dei *dhimmi*, cioè dei non musulmani che vivono in terra d'Islam. Il diritto islamico garantisce loro alcuni diritti fondamentali (vita, sicurezza, proprietà, ecc.) ma al tempo stesso li assoggetta ad uno statuto giuridico inferiore a quello dei musulmani, prevedendo per essi alcune incapacità (per esempio a testimoniare in giudizio), un regime fiscale sfavorevole e una serie di limitazioni dei diritti civili e politici. Con il termine *millet* si indica un sistema giuridico fondato sull'appartenenza religiosa: in alcune materie – soprattutto in ciò che riguarda matrimonio, rapporti familiari e successione – i membri di ciascuna comunità religiosa godono dei diritti e dei doveri che sono previsti dalle rispettive leggi religiose e sono soggetti alla giurisdizione dei tribunali della comunità religiosa a cui appartengono. Il regime del *millet* è vigente in alcuni paesi mediorientali.

<sup>11</sup> Cfr. A. Pacini, *Dinamiche comunitarie e sociopolitiche dei cristiani arabi in Giordania, in Israele e nei territori palestinesi autonomi, ibidem*, pp. 281-310; M. Moaddel, *Jordanian Exceptionalism. A Comparative Analysis of State-Religion Relationships in Egypt, Iran, Jordan, and Syria*, New York, Palgrave, 2002.

<sup>12</sup> Sui rapporti tra Vaticano ed Israele cfr. gli scritti di Pieraccini e Ferrari citati, note 2 e 6.

complicato dapprima da considerazioni teologiche sulla legittimità della ricostituzione di uno stato ebraico in Terra Santa e poi da ragioni politiche connesse al fatto che i cristiani residenti in Israele sono in grande maggioranza palestinesi – presenta caratteri differenti: in Israele infatti non esiste una comunità ebraico-cristiana che abbia storia, consistenza e struttura analoga alle comunità arabo-cristiane dei paesi vicini. La debolezza di una comunità cristiana di espressione ebraica ha impedito di agire efficacemente dall'interno dello stato israeliano, come invece è avvenuto in certa misura nei paesi arabi circostanti, e ha indotto la Santa Sede a cercare di tutelare la presenza cristiana attraverso gli strumenti della diplomazia, stipulando con Israele un Accordo fondamentale che disciplina (tra l'altro) le condizioni di vita della Chiesa locale<sup>13</sup>.

Attraverso questa varietà di forme la diplomazia vaticana si sforza di dare attuazione all'intuizione di Giovanni Paolo II, secondo cui il destino della Terra Santa è quello di rappresentare lo stabile punto di incontro di ebrei, cristiani e musulmani. In questo senso l'«utopia» pontificia della riconciliazione tra le tre religioni abramitiche costituisce l'elemento più profondo che ha guidato l'azione della Santa Sede lungo tutto il regno di Giovanni Paolo II.

## 2. Santa Sede, Medio Oriente e Mediterraneo

Più di recente questo primo e prevalente approccio alla questione mediorientale è stato integrato in un più vasto orizzonte nel quale il Medio Oriente viene visto come una componente dell'area mediterranea.

Negli ultimi decenni i paesi che si affacciano sul Mediterraneo sono stati interessati da un movimento migratorio di ampia portata, che ha condotto un numero rilevante di musulmani a

<sup>13</sup> Su questo accordo cfr. *Del desencuentro a la comprensión. Israel-Jerusalén-Iglesia Católica*, a cura di E. Gil e C. Corral, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2001, pp. 17-222; si vedano inoltre gli atti dell'incontro su *The Fundamental Agreement between the Holy See and the State of Israel: a Third Anniversary Perspective*, pubblicati in «Catholic University of America Law Review», 47, Winter 1998, 2.

insediarsi stabilmente in Europa occidentale. Questo movimento ha modificato profondamente la geografia religiosa dell'area mediterranea, per secoli contraddistinta dalla giustapposizione di un'Europa cristiana ad un Medio Oriente ed un Nord Africa musulmano: l'Europa va perdendo i suoi caratteri cristiani (già largamente intaccati dal processo di secolarizzazione) e trasformandosi in un continente multi-religioso, dove l'islam è ormai divenuto la seconda religione per numero di fedeli<sup>14</sup>.

Queste trasformazioni hanno avuto un duplice effetto. Innanzitutto esse hanno ulteriormente accresciuto l'importanza che per la Santa Sede riveste la permanenza di una consistente e vitale comunità cristiana in Medio Oriente: essa infatti rappresenta il *pendant* della presenza musulmana in Europa ed un fattore di equilibrio per l'intera area mediterranea<sup>15</sup>.

In secondo luogo hanno indotto la Santa Sede a riflettere sulle condizioni che possono assicurare un equilibrato sviluppo della nuova demografia religiosa che sta prendendo forma nel Mediterraneo. La Santa Sede ha assunto un atteggiamento di grande apertura verso l'immigrazione musulmana, respingendo l'idea di un'«Europa fortezza» e reagendo con fermezza alle pulsioni xenofobe cavalcate da alcuni partiti politici europei. L'integrazione della comunità musulmana nella società europea, attraverso un processo rispettoso delle radici cristiane dell'Europa, ma aperto ai valori religiosi dell'islam, è il principio che guida gli interventi e l'azione della gerarchia ecclesiastica in questa materia. Questo stesso principio è rivendicato dalla Santa Sede nei confronti dei paesi musulmani del Medio Oriente e soprattutto della penisola arabica, a cui viene richiesto con sempre maggiore insistenza di applicare un criterio di reciprocità e di assicurare la libertà religiosa ai cristiani che vivono al loro interno. Questa richiesta esprime da un lato la preoccupazione per un futuro in cui ad un'Europa multi-religiosa e tollerante si con-

<sup>14</sup> Sui caratteri dell'islam europeo cfr. *Muslims in the Enlarged Europe. Religion and Society*, a cura di B. Maréchal, S. Allievi, F. Dassetto e J. Nielsen, Leiden e Boston, Brill, 2003.

<sup>15</sup> Cfr. su questo tema il numero 2/1994 di «Limes» (Mediterraneo, l'Arabia vicina); *Il Mediterraneo nel Novecento. Religioni e Stati*, a cura di A. Riccardi, Cinisello B., San Paolo, 1994; *Mare di guerra, mare di religioni. Il caso Mediterraneo*, a cura di L. Martini, Fiesole, Edizioni Cultura della pace, 1994.

trapponga un Medio Oriente ed un Nord Africa compattamente ed esclusivamente musulmano; essa manifesta dall'altro la convinzione che il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana e, in particolare, della libertà religiosa siano l'indispensabile pre-condizione per il dialogo e la coabitazione tra i fedeli delle diverse religioni che abitano l'area mediterranea<sup>16</sup>.

### 3. Le trasformazioni del Medio Oriente e la crisi della politica vaticana

Durante il pontificato di Giovanni Paolo II, lo scenario politico, culturale e religioso del Medio Oriente ha subito una radicale trasformazione che ha posto in crisi le linee portanti della strategia vaticana.

Il primo elemento di trasformazione è stato la crescita del radicalismo islamico. Esso costituisce un movimento di recupero identitario, scatenato dalla frustrazione per l'incancrenirsi di problemi (dal sottosviluppo economico al conflitto israelo-palestinese) attribuiti, nella loro genesi e permanenza, alle responsabilità dell'Occidente e alimentato più in profondità dal fallimento dei processi di modernizzazione e democratizzazione ispirati ai principi del 1789 francese o del 1917 russo, al modello secolare-liberale dell'Occidente o a quello secolare-marxista dell'Oriente europeo<sup>17</sup>. La strada per la rinascita dei paesi arabi mediorientali viene individuata dalle forze radicali nel ritorno ai valori dell'islam classico e quindi anche alla stretta compenetrazione di politica, società e religione che lo contraddistingueva: la reintroduzione più o meno ampia della *sharia* nel sistema giuridico di alcuni paesi ne è l'espressione più evidente sul terreno del diritto<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, il discorso al corpo diplomatico pronunciato da Giovanni Paolo II il 13 gennaio 2003, in «Il Regno-documenti», 2003, n. 3, p. 68.

<sup>17</sup> Cfr. *Il dilemma dell'islam. Politica e movimenti islamismi nel mondo arabo contemporaneo*, a cura di L. Guazzane, Milano, F. Angeli, 1995; B. Tibi, *The Challenge of Fundamentalism. Political Islam and the New World Disorder*, Berkeley, University of California Press, 1998.

<sup>18</sup> Cfr. A.E. Mayer, *Islam and the State*, in «Cardozo Law Review», 12, 1990-91, pp. 1015-1056.

La crescita del radicalismo islamico costituisce una seria minaccia per le comunità cristiane della regione: la rivalutazione del diritto islamico classico retrocede i cristiani (ed i pochi ebrei rimasti nei paesi arabi) allo statuto di *dhimmi*<sup>19</sup>, ponendo nuovamente in questione principi di libertà ed uguaglianza che sembravano essersi faticosamente aperti la strada nell'ordinamento giuridico di alcuni stati mediorientali<sup>20</sup>; il crescente risentimento verso gli Stati Uniti e l'Europa, a cui si imputa di volere mantenere il Medio Oriente in uno stato di debolezza ed inferiorità che ne consenta lo sfruttamento economico, si ripercuote anche sulle Chiese cristiane (in particolare quelle di rito latino), identificate a torto o a ragione con l'Occidente; il sostegno popolare goduto dai governi (come quello giordano) che si ispirano ad un islam liberale e moderato, capace di accogliere benevolmente (pur nel rispetto delle proprie tradizioni) comunità di differente fede religiosa, diviene progressivamente più incerto e un'ombra di precarietà si stende sul loro futuro<sup>21</sup>. Nei paesi dove le forze radicali giungono al potere (si pensi all'Iran e all'Afghanistan), la posizione delle comunità cristiane peggiora drasticamente<sup>22</sup>.

A sua volta – ed è questo il secondo elemento che ha modificato in profondità lo scenario mediorientale – il radicalismo religioso ha alimentato il terrorismo islamico, fornendo una serie di giustificazioni ideali che gli hanno permesso di estendere la propria forza di attrazione. La retorica della guerra santa, la promessa della ricompensa eterna al martire che sacrifica la propria vita per uccidere il nemico, l'appello a respingere l'invasione «cristiana e crociata» hanno dato un colore marcatamente religioso tanto alla resistenza palestinese quanto alle azioni dei gruppi terroristici che fanno capo ad al-Qaida<sup>23</sup>. La crescita del

<sup>19</sup> Vedi nota 10 in questo capitolo.

<sup>20</sup> Cfr. B. Ye'or, *Juifs et chrétiens sous l'islam. Les « dhimmis » face au défi intégriste*, Paris, Berg International, 1994, pp. 229 ss.

<sup>21</sup> Cfr. S. Ferrari, *La diplomatie du Saint-Siège*, cit., pp. 197-200.

<sup>22</sup> Cfr. J.-P. Valognes, *Vie et mort des chrétiens d'Orient. Des origines à nos jours*, Paris, Fayard, 1994, pp. 778-795.

<sup>23</sup> Sul nesso tra terrorismo e religione cfr. B. Hoffman, *Inside Terrorism*, London, Gollancz, 1998; M. Juergensmayer, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*, Berkeley, University of California Press, 2000.

terrorismo religioso (per quanto strumentale possa essere il ricorso alla religione) colpisce al cuore il progetto mediorientale di Giovanni Paolo II, centrato sul disegno di ricostruire un clima di dialogo e di riconciliazione tra ebrei, cristiani e musulmani a partire dalla comune fede religiosa<sup>24</sup>: il legame tra religione e terrorismo infatti indica nuovamente (dopo le tragiche vicende della ex-Jugoslavia) che la religione può essere un fattore di divisione e di conflitto e che oggi questo ruolo appare prevalente rispetto a quello di pacificazione e vicendevole riconoscimento auspicato dal pontefice.

Infine il terrorismo islamico ha innescato, dopo l'11 settembre, la reazione degli Stati Uniti. In Medio Oriente essa si è manifestata con l'occupazione dell'Afghanistan, con l'appoggio sempre più incondizionato prestato alla politica del premier israeliano Sharon, volta a risolvere unilateralmente la questione palestinese, e infine con l'occupazione dell'Iraq. Quest'ultimo avvenimento ha dominato tutto il 2003 e ha avuto profonde ripercussioni sulla politica mediorientale del Vaticano.

#### **4. La Santa Sede e la guerra in Iraq**

L'opposizione della Santa Sede all'invasione dell'Iraq da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati è stata espressa in termini più espliciti e risoluti dell'usuale: mons. Jean Louis Tauran, quando ancora era «ministro degli Esteri» del Vaticano, l'ha definita un «crimine contro la pace»<sup>25</sup>.

Le ragioni di questa opposizione sono tanto di ordine generale quanto connesse alla specifica situazione mediorientale.

Tra le prime vi è la convinzione che l'Iraq rappresenti oggi il principale banco di prova per la costruzione di un nuovo ordine internazionale che prenda il posto del bipolarismo uscito dalla

<sup>24</sup> Anche per questo motivo la condanna del terrorismo è stata fermissima: Giovanni Paolo II lo ha definito un crimine contro l'umanità da cui ciascuno ha il diritto di difendersi (cfr. il messaggio per la giornata della pace del 31 dicembre 2001, in «Il Regno-documenti», 2002, n. 1, p. 3).

<sup>25</sup> Il discorso di mons. Tauran che contiene questo passaggio, pronunciato il 24 febbraio 2003, è riprodotto in «Il Regno-documenti», 2003, n. 5, pp. 130-133.

seconda guerra mondiale. La Santa Sede è consapevole che questo nuovo ordine non può che costituirsi attorno alla *leadership* degli Stati Uniti ma insiste perché l'egemonia statunitense sia inquadrata in un preciso sistema di diritto internazionale garantito dalle Nazioni Unite.

L'ultimo messaggio pontificio per la giornata mondiale della pace del 2004 è emblematico in questo senso<sup>26</sup>. Esso si apre con l'affermazione che «la pace e il diritto internazionale sono intimamente legati fra loro: il diritto favorisce la pace» e prosegue sostenendo che «nella doverosa lotta contro il terrorismo, il diritto internazionale è ora chiamato ad elaborare strumenti giuridici dotati di efficienti meccanismi di prevenzione, di monitoraggio e di repressione dei reati», senza che ciò possa però «giustificare la rinuncia ai principi di uno stato di diritto» né condurre ad accettare «che prevalga la legge del più forte». Quest'ultimo accenno va letto alla luce della tesi, espressa in precedenza da mons. Tauran, che «il diritto internazionale non conosce il concetto di nuovo ordine mondiale, che permetterebbe il ricorso unilaterale alla forza da parte di alcuni stati per garantirne il rispetto [...]. Nessuna regola del diritto internazionale autorizza uno o più stati a ricorrere unilateralmente all'uso della forza per cambiare un regime o la forma di governo di un altro stato, perché ad esempio possiederebbe armi di distruzione di massa»<sup>27</sup>.

Altrettanto espliciti sono i riferimenti alle Nazioni Unite, che «pur con limiti e ritardi dovuti in gran parte alle inadempienze dei suoi membri, ha contribuito notevolmente a promuovere il rispetto della dignità umana, la libertà dei popoli e l'esigenza dello sviluppo, preparando il terreno culturale e istituzionale su cui costruire la pace». Il ruolo delle Nazioni Unite va quindi salvaguardato: esse sono sì da riformare, ma soltanto per venire poste «in grado di funzionare efficacemente per il conseguimento dei propri fini statutari, tuttora validi»<sup>28</sup>.

Sottesa a questi richiami sta la convinzione che il nuovo or-

<sup>26</sup> Per il testo cfr. «Avvenire», 17 dicembre 2003.

<sup>27</sup> Cfr. il discorso citato alla nota 23.

<sup>28</sup> Cfr. il messaggio pontificio per la giornata mondiale della pace 2004, citato alla nota 24.

dine internazionale non possa ridursi all'egemonia statunitense ma debba garantire con precise disposizioni giuridiche il coinvolgimento dell'intera comunità delle nazioni. In relazione al Medio Oriente questo è un tema ricorrente dell'azione diplomatica vaticana: esso ritorna quando si affronta la guerra e il dopoguerra in Iraq (che il Vaticano avrebbe voluto ricondurre entro l'ambito decisionale delle Nazioni Unite)<sup>29</sup>, il conflitto israelo-palestinese (dove il Vaticano rivendica un ruolo più incisivo al quartetto – Stati Uniti, Unione europea, Russia e Nazioni Unite – che dovrebbe attuare la «road map»)<sup>30</sup> e la questione di Gerusalemme (per la cui soluzione continua ad essere richiesto un sistema di garanzie internazionali)<sup>31</sup>. Ma in questo caso il Medio Oriente ha un valore emblematico: sotto questo profilo la politica mediorientale della Santa Sede ha un significato che va al di là dei confini regionali, prefigurando la necessità di un ordine internazionale che sappia coniugare il ruolo predominante di una sola nazione con il coinvolgimento di tutte le altre.

Più direttamente connesso al quadro mediorientale è invece un altro timore sotteso all'opposizione della Santa Sede verso l'intervento statunitense in Iraq: quello che l'opinione pubblica araba confonda Chiesa cattolica e Occidente, accomunando la Santa Sede alla coalizione guidata dagli Stati Uniti. Non si tratta soltanto di una legittima preoccupazione per le ripercussioni che questa identificazione potrebbe avere sulle sorti delle minoranze cristiane del Medio Oriente: si tratta più in profondità di evitare che prenda piede un'interpretazione della guerra in chia-

<sup>29</sup> Cfr. in tal senso l'intervento al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite di Mons. Celestino Migliore il 19 febbraio 2003 (in «Il Regno-documenti», 2003, n. 5, pp. 129-130) ed il cenno del pontefice al «sostegno della comunità internazionale» contenuto nel *Messaggio Urbi et orbi* del 20 aprile 2003 (*ibidem*, 2003, n. 9, p. 261).

<sup>30</sup> Sulla necessità che «la comunità internazionale, attraverso mezzi pacifici ed appropriati, sia messa in condizione di giocare il proprio ruolo insostituibile» nella soluzione del conflitto tra israeliani e palestinesi, cfr. il discorso al corpo diplomatico pronunciato da Giovanni Paolo II il 10 gennaio 2002 (*ibidem*, 2002, n. 3, p. 82).

<sup>31</sup> Cfr. *ibidem*, p. 82. La posizione vaticana sulla questione di Gerusalemme è stata riassunta da mons. Tauran in un discorso del 26 ottobre 1998 (cfr. «Il Regno-documenti», 1999, n. 1, p. 19) e da allora non è stata modificata.

ve di scontro tra civiltà o, peggio ancora, di conflitto tra cristianesimo e islam. Questo è il pericolo che la Santa Sede intende evitare a tutti i costi. La sua tradizionale avversione per ogni soluzione militare dei conflitti diviene ancora più acuta quando questi assumono un carattere di scontri di civiltà o di religione tale da rovesciare il disegno che Giovanni Paolo II ha tracciato per il proprio pontificato: fare della comune fede in Dio un elemento di riconciliazione, anziché di divisione, tra gli uomini<sup>32</sup>. L'importanza attribuita dalla Santa Sede a questa preoccupazione era già emersa con chiarezza in occasione della prima guerra del Golfo<sup>33</sup>: la facilità con cui alcuni esponenti dell'amministrazione Bush hanno presentato il secondo intervento in Iraq come un imperativo etico o addirittura religioso, anziché una scelta in primo luogo politica, non ha fatto che aumentare i timori della Santa Sede. I riferimenti alla superiorità della civiltà occidentale rispetto a quella islamica o della religione ebraico-cristiana rispetto a quella musulmana non sono bene accetti perché tendono ad avvalorare lo scontro di civiltà pronosticato da Huntington e temuto al di là del Tevere come la peggiore delle disgrazie. È questa una delle ragioni per cui la Santa Sede insiste nel differenziare la propria posizione dalla politica degli Stati Uniti, che una parte della diplomazia pontificia considera una riedizione del colonialismo europeo dei secoli scorsi e giudica alla lunga destinata, al pari di quest'ultimo, ad essere respinta dalla popolazione araba.

Può essere che questi severi giudizi – che del resto non tutti in Vaticano condividono – vengano modificati nei prossimi mesi, soprattutto se gli Stati Uniti saranno disposti ad accettare un maggiore coinvolgimento della comunità internazionale e se

<sup>32</sup> Sulla centralità della nozione di riconciliazione tra le tre religioni abramitiche nel pensiero di Giovanni Paolo II cfr. G. Arboit, *Le Saint-Siège et le nouvel ordre au Moyen-Orient*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 44 e 90.

<sup>33</sup> Cfr. il discorso del pontefice al clero romano del 14 febbraio 1991, riportato in D. Del Rio, *La pace spreca. Il papa, la chiesa e la guerra del Golfo*, Casale Monferrato, Piemme, 1991, pp. 210-211 ed il Comunicato conclusivo dei lavori al termine della riunione dei patriarchi delle Chiese cattoliche del Medio Oriente e dei presidenti delle conferenze episcopali dei paesi implicati nella guerra del Golfo, 5 marzo 1991, in «Il Regno-documenti», 1991, n. 7, pp. 2-3.

segnali più confortanti degli attuali inizieranno ad arrivare dall'interno dell'Iraq. Ma i passi fino ad ora intrapresi sembrano confermare la marcata indipendenza che – fin dai tempi del conflitto israelo-palestinese del 1948 e della crisi di Suez – caratterizza la politica mediorientale della Santa Sede e la distingue da quella delle potenze occidentali.

## **8. Il semestre di Presidenza italiana**

di Michele Comelli

### **1. Introduzione**

Dal 1° luglio al 31 dicembre 2003 l'Italia ha detenuto la Presidenza dell'Unione europea. Questo capitolo esamina i risultati conseguiti dal semestre di Presidenza italiana alla luce dei principali obiettivi prefissati nei seguenti settori: Conferenza intergovernativa (Cig) per la riforma costituzionale dell'Unione, allargamento e politica estera, giustizia e affari interni e politica economica. La riforma costituzionale dell'Unione europea e la Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) sono oggetto di altri capitoli ai quali si rimanda<sup>1</sup>.

### **2. La Conferenza intergovernativa**

La conclusione positiva della conferenza intergovernativa sulla riforma costituzionale dell'Unione europea, che ha cominciato i suoi lavori il 4 ottobre 2003, era uno degli obiettivi della Presidenza italiana dell'Unione. Tuttavia, al Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 dicembre, i tentativi di accordo sul progetto di Trattato costituzionale dell'Ue sono naufragati a causa delle divergenze che hanno riguardato principalmente una singola questione, seppure di vitale importanza per gli equilibri dell'Unione europea: il sistema di voto per determinare la maggioranza qualificata in seno al Consiglio. La mancata adozione del progetto di Trattato costituzionale, che ha segnato una brusca battuta d'arresto nel processo d'integrazione europea, è, in

<sup>1</sup> Vedi il capitolo di R. Matarazzo e F. Zanon e il capitolo di M. Nones e G. Gasparini in questo volume.

ogni caso, da attribuirsi più alla mancanza generale di volontà politica che a specifiche carenze della Presidenza italiana. Come ha affermato il presidente del Parlamento europeo Pat Cox, il mancato accordo sul progetto di Trattato costituzionale adottato dalla Convenzione europea «non è un fallimento della Presidenza», ma deriva dalla «assenza di volontà collettiva e di saggezza europea»<sup>2</sup>. Sulla stessa lunghezza d'onda i commenti dei principali leader europei<sup>3</sup>, che hanno ravvisato nella mancanza di spirito comunitario e/o nell'intransigenza negoziale di alcuni paesi la causa del fallimento della Cig. Pure, non sono mancate tra i leader europei alcune voci critiche, come quella del ministro degli Affari esteri belga Louis Michel, per il quale il fallimento del vertice è da attribuirsi alla Presidenza italiana, nella misura in cui «ogni presidenza è responsabile del clima che prevale attorno al tavolo»<sup>4</sup>. Forti critiche allo stile negoziale di Berlusconi, ed in particolare ad alcune sue esternazioni, sia in sede di Cig sia in altri contesti, sono giunte dalla stampa internazionale<sup>5</sup>. Gli stessi organi d'informazione, tuttavia, hanno rilevato un certo dualismo tra alcune esternazioni di Berlusconi e la più generale conduzione dei negoziati da parte della Presidenza italiana, compresa l'azione del ministro degli Affari esteri Frattini, giudicata in maniera sostanzialmente positiva<sup>6</sup>. La Presidenza italiana si era data come obiettivo prioritario l'approvazione del Trattato costituzionale entro dicembre, in modo che il testo potesse essere solennemente firmato a Roma nel maggio 2004, dopo l'ingresso nell'Unione dei dieci nuovi paesi, e prima delle elezioni per il Parlamento europeo. Non sembra, però, che il senso di

<sup>2</sup> In «Bulletin Quotidien Europe», 14 dicembre 2003, edizione speciale, p. 4.

<sup>3</sup> In particolare, il cancelliere tedesco Gerhard Schröder ha criticato Spagna e Polonia per aver «messo i loro interessi nazionali al di sopra degli interessi europei», il premier inglese Tony Blair ha ritenuto che il «blocco della situazione era inevitabile», il primo ministro spagnolo José María Aznar ha indicato che «la responsabilità del fallimento è da attribuire ai 25». Cfr. *ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Cfr. T. Barber, *Maestro of the mental leap*, in «Financial Times», 13-14 dicembre 2003, p. 7 e L. Zecchini, *Les gaffes diplomatiques de M. Berlusconi dominant le bilan de sa présidence européenne*, in «Le Monde», 31 ottobre 2003, p. 2.

<sup>6</sup> L. Zecchini, *Les gaffes diplomatiques*, cit.

urgenza avvertito dalla Presidenza italiana e da alcuni paesi fosse condiviso da tutte le delegazioni. Fra l'altro, alcuni leader europei hanno ricordato che nessuna delle precedenti quattro Cig è terminata nell'arco di una sola presidenza<sup>7</sup>.

La Presidenza italiana si è adoperata perché la Cig approvasse un testo il più in linea possibile con quello approvato dalla Convenzione europea<sup>8</sup>, cercando di concentrare «i propri sforzi sui punti ancora realmente controversi»<sup>9</sup>. Tali punti, però, si sono progressivamente rivelati più numerosi di quelli inizialmente previsti, tanto che Berlusconi ha parlato di ottantadue questioni sulle quali è stato raggiunto un accordo in sede di Conferenza intergovernativa.

Sulle principali questioni istituzionali, la posizione italiana è stata in linea, secondo tradizione, con le posizioni francese e tedesca, caratterizzate da una maggiore propensione integrazionista e sopranazionale<sup>10</sup>. Il governo italiano, ha dichiarato Berlusconi in occasione dell'apertura della Cig, intende proseguire la «tradizione europeista che da sempre ha ispirato l'azione dell'Italia»<sup>11</sup>; tuttavia va rilevato come al suo interno siano presenti anche componenti euroscettiche, riconducibili essenzialmente alla Lega Nord ed anche al ministro dell'Economia Giulio Tremonti.

Inoltre il timore che all'interno della Cig si riproponessero le divisioni emerse in relazione alla guerra in Iraq, e l'Italia si allineasse su posizioni condivise da Gran Bretagna e Spagna, si è rivelato infondato.

Quanto alla tecnica negoziale adottata dalla Presidenza ita-

<sup>7</sup> «Bulletin Quotidien Europe», cit.

<sup>8</sup> La Convenzione europea si è riunita dal 28 febbraio 2002 al 10 luglio 2003. Il progetto di Costituzione europea approvato dalla Convenzione europea è stato consegnato dal suo presidente Valéry Giscard d'Estaing al presidente del Consiglio italiano Silvio Berlusconi.

<sup>9</sup> *Intervento del Presidente del Consiglio sulle priorità del semestre di Presidenza italiana*, Parlamento europeo, Strasburgo, 2 luglio 2003 (<http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debatsL5?FILE=20030702IT&LANGUE=IT&LEVEL=DOC&NUMINT=3-005>).

<sup>10</sup> Cfr. il capitolo di R. Matarazzo e F. Zanon in questo volume.

<sup>11</sup> *Intervento del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi per l'apertura della Conferenza Intergovernativa*, Roma, 4 ottobre 2003 ([http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp041003\\_2\\_it.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp041003_2_it.pdf)).

liana, è eccessivo ritenere che sarebbe stato più facile trovare un compromesso se Berlusconi non avesse lasciato per ultima la questione del voto ponderato in seno al Consiglio. Un dato su cui sarebbe utile riflettere è invece la debolezza della *leadership* italiana, nei confronti di quella francese, tedesca e inglese. I «tre grandi», infatti, hanno avuto un ruolo fondamentale nel trovare l'accordo sulla difesa europea<sup>12</sup>, successivamente avallato da tutti gli altri paesi, scavalcando, di fatto, la Presidenza italiana.

### 3. Allargamento, politica estera e relazioni esterne

#### 3.1. Allargamento e Balcani occidentali

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 dicembre ha ribadito l'assenza di ostacoli all'ingresso dei dieci nuovi paesi nell'Unione europea, previsto per il maggio 2004, sottolineando il positivo stato di avanzamento dell'attuale processo di ratifica del trattato d'adesione.

Inoltre, è stato riconfermato l'obiettivo dell'ingresso di Bulgaria e Romania nell'Unione per il gennaio 2007, previa positiva conclusione dei negoziati d'adesione nel 2004 e firma del trattato d'adesione nel 2005.

In attesa della decisione relativa all'avvio dei negoziati d'adesione con la Turchia, prevista per il dicembre 2004, il Consiglio europeo ha espresso apprezzamento per gli sforzi compiuti dal governo turco per accelerare le riforme. Al contempo, però, il Consiglio ha fatto riferimento alla necessità che la Turchia superi gli squilibri macroeconomici e le carenze strutturali. Sulla controversa questione dell'eventuale ingresso della Turchia nell'Unione, il governo italiano ha una posizione favorevole, come sottolineato in diverse occasioni<sup>13</sup>.

La Presidenza italiana si era riproposta di riequilibrare il

<sup>12</sup> Cfr. il capitolo di G. Gasparini e M. Nones in questo volume.

<sup>13</sup> Cfr. l'articolo del ministro degli Esteri Franco Frattini dal titolo *Unione aperta a chi accetta la sua cultura*, apparso sul «Corriere della Sera» il 20 dicembre 2002. Cfr. anche G. Fregonara, *Frattini: Turchia nell'Unione Europea. Un segnale forte contro il terrorismo*, in «Corriere della Sera», 23 novembre 2003.

prossimo allargamento dell'Unione ad est con un maggiore coinvolgimento dei paesi dei Balcani occidentali nei processi decisionali ed un approfondimento del dialogo con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo. Per quanto riguarda i paesi dei Balcani occidentali, ossia Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia e Serbia e Montenegro, la Presidenza italiana ha dato impulso all'attuazione dell'Agenda di Salonicco, stabilita in occasione del Vertice Ue-Balcani del 21 giugno. In quell'occasione, l'Italia aveva sostenuto la richiesta della Presidenza greca di rafforzare il Processo di Stabilizzazione e di Associazione (Psa) promosso dall'Ue nei confronti dei paesi della regione.

Infine, è stato deciso che il dialogo economico dell'Unione europea con i paesi dei Balcani occidentali partirà all'inizio del 2004, mentre il dialogo politico è stato rafforzato, in attuazione delle disposizioni dell'Agenda di Salonicco riguardanti la cooperazione nel settore della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc).

### 3.2. Mediterraneo

L'altra area geografica che la Presidenza italiana ha messo al centro delle sue priorità è il Mediterraneo. In particolare, l'Italia ha cercato di dare impulso al rilancio del Processo di Barcellona, puntando soprattutto sul coinvolgimento delle società civili. La Presidenza italiana si era proposta di raggiungere i seguenti obiettivi:

- 1) trasformare il Forum parlamentare euro-mediterraneo in Assemblée paritaria euro-mediterranea;
- 2) creare una Fondazione euro-mediterranea per il Dialogo tra le culture e le civiltà;
- 3) trasformare il Fondo euro-mediterraneo d'Investimento e Partenariato (Femip) in una filiale euromediterranea della Banca europea per gli Investimenti (Bei).

In occasione della VI Conferenza ministeriale euro-mediterranea, tenutasi a Napoli il 2-3 dicembre, i ministri degli Esteri dell'Ue hanno approvato i primi due progetti, ma non il terzo. L'obiettivo dell'istituzione di una filiale euromediterranea della Bei non è stato, quindi, raggiunto: al suo posto, si è optato per un semplice rafforzamento dello strumento finanziario Femip.

### 3.3. Relazioni transatlantiche, Iraq e Medio Oriente

Il rafforzamento dei rapporti tra Unione europea e Stati Uniti è stato un altro punto prioritario dell'agenda del semestre italiano. La prima metà del 2003 aveva segnato, infatti, uno dei punti più bassi nei rapporti transatlantici. Il principale motivo di tensione era stato la guerra in Iraq, che aveva causato anche forti frizioni interne all'Unione europea, divisa tra sostenitori ed oppositori della linea del governo americano. L'Italia aveva appoggiato, pur con qualche distinguo, la linea americana.

La seconda metà del 2003 ha registrato un progressivo, anche se non costante miglioramento nei rapporti transatlantici, dovuto principalmente a ragioni di politica internazionale non direttamente legate alla Presidenza italiana. L'incontro del segretario di stato americano Colin Powell con i ministri degli Esteri dell'Unione europea e con la Troika dell'Ue a Bruxelles il 25 novembre è stato una tappa positiva di questo riavvicinamento. L'incontro si è rivelato, infatti, un'utile occasione di discussione tra Stati Uniti ed Unione europea sui principali problemi di politica internazionale, anche se su alcuni di essi, fra cui l'Iran, hanno continuato a manifestarsi sostanziali divergenze. Secondo Frattini, parte del merito di questo successo è ascrivibile alla Presidenza italiana, che ha rassicurato Powell, contribuendo ad evitare che l'incontro si svolgesse in un clima «conflittuale o di freddezza»<sup>14</sup>. La necessità del rafforzamento del dialogo con Washington, sostenuta con forza dalla Presidenza italiana, è stata ribadita nella Dichiarazione del Consiglio europeo sulle relazioni transatlantiche allegata alle Conclusioni del Consiglio di Bruxelles del 12-13 dicembre.

L'accento posto dalla Presidenza sul legame transatlantico deriva dalla priorità che il governo Berlusconi ha dato alle relazioni con gli Stati Uniti. Il governo italiano afferma di continuare a muoversi lungo le linee della c.d. «politica degasperiana», i cui pilastri sono da una parte l'integrazione europea e dall'altra il legame con gli Stati Uniti. In molte occasioni, però, prima fra

<sup>14</sup> *Abbiamo fatto la prima manovra europea*, forum con il ministro Franco Frattini sulla politica estera a cura di L. Palmerini e N. Picchio, in «Il Sole-24 Ore», 24 dicembre 2003, p. 11 (<http://europanotizie.ilsole24ore.com/Europa-Notizie/Approfondimenti/20031224/SS20031224011AAA.jsp>).

tutte la decisione di appoggiare la guerra in Iraq, l'Italia ha scelto di anteporre il rapporto con Washington rispetto a quello con Parigi e Berlino. Il legame privilegiato del governo italiano con quello americano, testimoniato anche dall'ottimo rapporto personale tra Bush e Berlusconi<sup>15</sup>, ha influenzato notevolmente anche altri aspetti dell'azione di politica estera della Presidenza italiana. Per quanto riguarda l'Iraq, la Presidenza italiana ha cercato di operare una costante opera di mediazione tra le esigenze di presidente di un'Unione spaccata a metà sull'intervento e quelle di membro della coalizione che ha sostenuto l'intervento americano. Tuttavia, spesso Berlusconi ha impresso all'azione del governo italiano una linea fortemente filoamericana, come risulta anche da un'intervista ad un quotidiano americano, dove il presidente del Consiglio giustifica la guerra in Iraq come necessaria ai fini dell'esportazione della democrazia<sup>16</sup>.

In relazione al Medio Oriente, il perdurare, se non addirittura l'aggravarsi del conflitto tra arabi ed israeliani ha ridotto le speranze di una conclusione positiva del processo di pace nel breve periodo. In tali condizioni è subito apparso impossibile l'organizzazione di una conferenza per la pace, che l'Italia si era offerta di ospitare.

La posizione ufficiale tenuta dalla Presidenza italiana in relazione al conflitto israelo-palestinese è apparsa in linea con la tradizionale posizione dell'Unione: nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 dicembre, per esempio, l'Unione ha condannato sia gli attentati terroristici dei palestinesi sia la costruzione del muro di sicurezza israeliano nella Cisgiordania occupata e a Gerusalemme est. Tuttavia, in più di un'occasione il governo italiano si è distinto per un maggiore sostegno ad Israele, rispetto alla linea espressa dalla maggior parte degli altri governi europei e dai passati governi italiani<sup>17</sup>. Già a pochi giorni dall'inizio del semestre di Presidenza italiana,

<sup>15</sup> Cfr. il testo della conferenza stampa dell'incontro tra Bush e Berlusconi a Crawford il 21 luglio 2003 ([http://www.ueitalia2003.it/ITA/LaPresidenzaInforma/Caleidoscopio/Audio/20030721\\_010bushberl.htm](http://www.ueitalia2003.it/ITA/LaPresidenzaInforma/Caleidoscopio/Audio/20030721_010bushberl.htm)).

<sup>16</sup> *From Berlusconi, a paean to Bush*, in «International Herald Tribune», 5 dicembre 2003, p. 1.

<sup>17</sup> Cfr. *In Berlusconi, Israel finds a key EU ally*, in «International Herald Tribune», 19 novembre 2003, p. 1.

nel corso di una visita in Medio Oriente, Berlusconi aveva scelto di non incontrare il leader palestinese Arafat. L'Unione europea, invece, contrariamente agli Stati Uniti, aveva deciso di non marginalizzare il leader dell'Autorità palestinese, che pure si era rivelato incapace di porre un freno allo stillicidio di attentati terroristici. Inoltre, l'impulso fornito dalla Presidenza italiana in occasione del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne di Riva del Garda del 5-6 settembre si è rivelato decisivo ai fini dell'inclusione di Hamas nella lista delle formazioni terroristiche stilata dall'Unione. Sulla costruzione del muro da parte del governo israeliano, poi, sono giunte all'inizio di novembre parole di comprensione da parte del vice presidente del Consiglio italiano Gianfranco Fini, che ha affermato che «bisogna comprendere le ragioni che spingono Israele a voler controllare meglio il proprio territorio»<sup>18</sup>. Infine, in varie occasioni Berlusconi ha affermato che in futuro Israele dovrebbe diventare membro dell'Unione europea.

### 3.4. Relazioni con la Russia

La Presidenza italiana si è adoperata per un «salto di qualità»<sup>19</sup> nei rapporti tra l'Unione e la Russia. In occasione del XII Vertice tra l'Ue e la Russia tenutosi a Roma il 6 novembre è stato adottato il concetto di uno spazio economico comune. Contestualmente, è stato firmato un accordo di cooperazione in materia di lotta alla criminalità organizzata transnazionale.

Nel corso della conferenza stampa seguita al vertice del 6 novembre, Berlusconi ha difeso Putin dalle accuse di aver violato i diritti umani nella guerra in Cecenia e le regole dello stato di diritto nel procedimento giudiziario contro la compagnia petrolifera Yukos. Il 20 novembre, con una risoluzione approvata a larga maggioranza, il Parlamento ha censurato queste dichiarazioni di Berlusconi, ritenendole, in contrasto con le critiche ri-

<sup>18</sup> M. Caparra, *Muro di Israele, il governo italiano più morbido della Ue*, in «Corriere della Sera», 11 novembre 2003, p. 6.

<sup>19</sup> *Programma della Presidenza italiana dell'Unione europea*, 2003, p. 14 ([http://www.ueitalia2003.it/NR/rdonlyres/8472423B-6771-4C52-B82C-E8053D3E26A0/0/ProgrammaPresidenza\\_ITA.pdf](http://www.ueitalia2003.it/NR/rdonlyres/8472423B-6771-4C52-B82C-E8053D3E26A0/0/ProgrammaPresidenza_ITA.pdf)).

volte ufficialmente dall'Ue al governo russo sulla Cecenia e sul caso Yukos.

#### **4. Cooperazione nel settore Giustizia e Affari interni (Gai)**

In relazione al settore Giustizia e Affari interni (Gai), la Presidenza italiana si è concentrata soprattutto sull'immigrazione, ed in particolare sulla gestione delle frontiere comuni dell'Unione e sul controllo dei flussi migratori. Il Consiglio Gai ha raggiunto un accordo politico sugli elementi principali della proposta della Commissione per l'istituzione di un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa delle frontiere comuni. In mancanza di ostacoli, l'agenzia dovrebbe diventare operativa entro il primo gennaio 2005. Inoltre, è stata approvata una dotazione finanziaria di 250 milioni di euro per il quinquennio 2004-2008 destinata alla cooperazione con i paesi terzi d'origine e di transito in materia d'immigrazione ad asilo. Il Consiglio Gai, poi, ha adottato un programma di misure per combattere l'immigrazione clandestina attraverso le frontiere marittime. Sempre sul fronte del controllo dei flussi migratori, il Consiglio Gai ha definito un orientamento generale sulle due proposte della Commissione sugli indicatori biometrici nei visti e nei titoli di soggiorno.

Non è, invece, stata approvata la proposta italiana di istituire un sistema europeo di quote per l'immigrazione legale. L'opposizione è giunta principalmente da Francia<sup>20</sup>, Germania e Regno unito, attestati su posizioni intergovernative rispetto a questi temi.

Il Consiglio non ha neppure raggiunto un accordo sulle due direttive riguardanti l'asilo, sottopostegli dalla Commissione già da due anni. La Presidenza italiana ha privilegiato la cooperazione di polizia rispetto alla cooperazione giudiziaria: particolare rilievo è stato dato alla lotta contro il terrorismo e la crimina-

<sup>20</sup> In particolare, il presidente francese Jacques Chirac si è dichiarato «a priori ostile» anche alla sola menzione del principio delle quote nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 16-17 ottobre. Cfr. «Uniting Europe», n. 249, 20 ottobre 2003, p. 2.

lità organizzata, tramite un rafforzamento della cooperazione di polizia, che passa anche attraverso il conferimento di maggiore operatività ad Europol.

## 5. La politica economica

Con riguardo alla politica economica europea, la Presidenza italiana ha sostenuto un'interpretazione flessibile del Patto di stabilità<sup>21</sup>. Coerentemente con quest'impostazione, la Presidenza ha appoggiato la decisione del Consiglio Ecofin del 25 novembre di sospendere le procedure di deficit eccessivo richieste dalla Commissione europea contro Francia e Germania. Al contempo, il Consiglio ha chiesto ai due paesi degli sforzi di bilancio necessari per porre fine alla situazione di deficit eccessivo al massimo entro il 2005. La decisione è stata votata a maggioranza qualificata, e solo quattro paesi, ossia Austria, Finlandia, Olanda, Spagna si sono espressi in senso contrario. Anche la Commissione ha espresso parere contrario alla decisione, sebbene la rigidità del Patto fosse stata, in precedenza, oggetto di critica da parte del presidente Romano Prodi<sup>22</sup>. Il ministro dell'Economia italiano Giulio Tremonti ha difeso davanti al Parlamento europeo la decisione del Consiglio Ecofin, sostenendo che «l'implementazione del Patto può essere operata adattando ancora più razionalmente la disciplina di bilancio ai cicli economici positivi o negativi e spingendo sulle riforme strutturali»<sup>23</sup>. Inoltre, Tremonti ha affermato in più di un'occasione la necessità di valorizzare la dimensione della crescita, parallelamente a quella della stabilità, considerato il modesto tasso di crescita registrato dall'economia europea negli ultimi anni. Lo strumento che dovrebbe tradurre in pratica quest'orientamento è l'Azione europea per la crescita, approvata dal Consiglio europeo di di-

<sup>21</sup> Cfr. il capitolo di F. Bruni in questo volume.

<sup>22</sup> M. Marozzi, *Prodi sul patto di stabilità «È stupido ma utile»*, in «La Repubblica», 18 ottobre 2002.

<sup>23</sup> Intervento e replica del ministro Tremonti al Parlamento europeo sul Patto di stabilità e crescita economica, Bruxelles, 3 dicembre 2003 (<http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debatsL5?FILE=20031203IT&LANGUE=IT&LEVEL=TOC2&CHAP=7>).

cembre. Tale azione prevede investimenti materiali e immateriali in due settori: le infrastrutture delle reti transeuropee (Rte) e l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo. Per quanto riguarda le reti transeuropee, il Consiglio dei trasporti del 5 dicembre ha raggiunto un'intesa basata sul lavoro effettuato dal gruppo *ad hoc* Van Miert della Commissione. Essa prevede il co-finanziamento comunitario di trenta assi prioritari di trasporto, quattro dei quali interessano il territorio italiano. Per i progetti di trasporto transfrontalieri, il consiglio Ecofin ha deciso l'aumento del contributo massimo dell'Ue dal 10 al 20%. L'Azione europea per la crescita intende inserirsi nell'attuazione dell'Agenda di Lisbona, mirante a migliorare la competitività, l'occupazione e il potenziale di crescita dell'Unione, attraverso investimenti in capitale sia fisico sia umano. Frattini ha definito l'Azione per la crescita «la prima manovra europea»<sup>24</sup>. Positivo è stato anche il commento del presidente della Banca europea per gli investimenti (Bei) Philippe Maystadt, secondo il quale tale azione è necessaria «per migliorare la competitività strutturale dell'Unione europea»<sup>25</sup>. Lo stesso Maystadt, però, ritiene che «non ci si deve aspettare un effetto a breve dall'operazione»<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda i servizi finanziari, dopo quindici anni d'*impasse*, è stato raggiunto dal Consiglio Competitività un accordo in materia di offerte pubbliche d'acquisto (Opa). La direttiva sull'Opa, però, ha dovuto incorporare un emendamento proposto dalla Germania, che ha abolito l'obbligo per il gruppo dirigente di una società oggetto di scalata di richiedere il parere degli azionisti prima di intraprendere misure difensive. Il ministro delle Politiche comunitarie Rocco Buttiglione ha definito «fondamentale»<sup>27</sup> l'accordo sull'Opa. Il commissario per il Mercato interno Frits Bolkenstein, fortemente critico della posizione assunta dalla Germania e alla fine accettata dagli altri paesi, ha invece considerato la direttiva non in linea con l'obiettivo, fissa-

<sup>24</sup> *Abbiamo fatto la prima manovra europea*, cit.

<sup>25</sup> A. Cerretelli, *La Bei è pronta per il piano Tremonti*, in «Il Sole-24 Ore», 26 luglio 2003, p. 6.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> I. Caizzi, *Un codice europeo per le scalate in Borsa*, in «Corriere della Sera», 28 novembre 2003, p. 27.

to dal Consiglio di Lisbona del marzo 2000, di rendere l'Unione europea l'economia più competitiva del mondo<sup>28</sup>.

Infine, un risultato positivo per l'Italia è stata l'assegnazione a Parma dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare. Le dimensioni dell'agenzia sono molto limitate – vi saranno impiegate 330 persone quando opererà a pieno regime – e presumibilmente non daranno significativi benefici economici al paese; tuttavia, l'Italia potrà operare in questo modo una certa influenza nel settore della sicurezza alimentare, dove rivendica un'importante tradizione ed *expertise*.

## 6. Conclusioni

La Presidenza italiana non è riuscita nell'obiettivo di far approvare entro dicembre il Progetto di Costituzione europea, che pure ha sostenuto con determinazione. Le cause del fallimento sono da ricercarsi, innanzi tutto, nell'atteggiamento di alcuni governi (Spagna e Polonia), che hanno guardato più all'interesse nazionale che a quello comunitario, e, subordinatamente, nell'indisponibilità a compromessi della Francia e, in misura minore, della Germania.

Sintomatico del ruolo limitato dell'Italia nella politica europea è, invece, il formarsi di un direttorio anglo-franco-tedesco, sempre più influente e decisivo in diversi settori: dalla Conferenza intergovernativa (accordo sulla difesa europea<sup>29</sup>) alla politica estera (accordo sulle ispezioni nucleari in Iran). L'Italia, che pure deteneva la Presidenza, si è limitata ad un ruolo decisamente subordinato, avallando *ex post* le iniziative che questo gruppo ha intrapreso sui temi sopraelencati.

In politica estera, la Presidenza italiana ha cercato di proporsi in funzione equilibratrice, tra sostenitori ed oppositori della guerra in Iraq, tra europeisti ed atlantisti nelle discussioni sulla difesa europea. Tuttavia, soprattutto dalle dichiarazioni nette di Berlusconi è emersa una linea decisamente filoamericana e filoatlantica.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> V. il capitolo di G. Gasparini e M. Nones in questo volume.

Grazie all'appoggio della Presidenza italiana sono stati compiuti notevoli progressi nella cooperazione europea nel settore dell'immigrazione, anche se le posizioni di retroguardia di altri paesi non hanno consentito l'adozione di alcune misure proposte dall'Italia.

In relazione ai temi economici, la decisione di sospendere, nei confronti di Francia e Germania, le procedure previste dal Patto di Stabilità, è risultata largamente maggioritaria in seno al Consiglio Ecofin. Tuttavia, questa decisione non solo ha introdotto una *querelle* con risvolti giudiziari con la Commissione, ma soprattutto ha dato voce a quei paesi piccoli, che ritengono che in seno all'Unione i grandi paesi siano «più uguali degli altri». Infine, la Presidenza italiana si è adoperata con successo per l'approvazione dell'Azione europea per la crescita, un'iniziativa suscettibile di contribuire alla ripresa economica dell'Ue, anche se forse non nel breve periodo.

## **9. La Convenzione europea e la Conferenza intergovernativa**

di Raffaello Matarazzo e Flavia Zanon

### **1. Introduzione**

Il 2003 si è concluso con una clamorosa e preoccupante battuta di arresto del processo di riforma costituzionale dell'Ue. Al Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre i capi di stato e di governo dell'Unione non sono riusciti a raggiungere un accordo sul testo del nuovo Trattato costituzionale. L'attesa che il Vertice potesse concludere positivamente la Conferenza intergovernativa sulla riforma costituzionale apertasi a Roma il 4 ottobre sotto presidenza italiana, è andata pertanto delusa.

Un esito deludente, malgrado il risultato positivo che era stato invece raggiunto dalla Convenzione europea<sup>1</sup>, che il 20 giugno 2003, in occasione del Consiglio europeo di Salonicco, aveva ufficialmente consegnato alla Presidenza italiana, per mano del suo presidente Valéry Giscard d'Estaing, un progetto di Trattato costituzionale che conteneva molti elementi innovativi rispetto ai Trattati vigenti.

La brusca interruzione del processo di riforma costituzionale non ne pregiudica comunque l'esito finale. I negoziati della Conferenza intergovernativa proseguiranno durante la presidenza di turno irlandese in carica dal primo gennaio 2004 e si baseranno sul testo approvato dalla Convenzione europea, concentrandosi sui nodi che la presidenza italiana non è riuscita a sciogliere.

<sup>1</sup> La Convenzione europea, organo a rappresentanza mista composto di 105 membri e 13 osservatori, aveva aperto i propri lavori il 28 febbraio del 2002 con il duplice obiettivo di far avanzare il processo di integrazione europea rispetto al non soddisfacente esito del Trattato di Nizza e di preparare le istituzioni dell'Unione all'imminente allargamento a dieci nuovi paesi.

## **2. Il progetto di Trattato costituzionale approvato dalla Convenzione europea**

La Convenzione europea ha compiutamente adempiuto al mandato che le era stato conferito dal Vertice europeo di Laeken nel dicembre del 2001<sup>2</sup> e per alcuni aspetti si è spinta anche oltre gli obiettivi che le erano stati indicati, giungendo ad elaborare un progetto di rinnovamento complessivo dei fondamenti costituzionali dell'Ue.

Questo risultato è stato conseguito non solo grazie al clima costruttivo che ne ha animato i lavori per circa un anno e mezzo, ma soprattutto grazie all'innovativo metodo di lavoro adottato che ha previsto il raggiungimento del consenso senza utilizzare lo strumento tradizionale del voto. Questo metodo ha consentito alla Convenzione di trovare un accordo anche su nodi rilevanti che non erano stati sciolti nel corso delle due precedenti Conferenze intergovernative di Amsterdam e Nizza. La partecipazione alla Convenzione di rappresentanti dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo ha inoltre contribuito ad accrescere la legittimità e la trasparenza del processo di riforma costituzionale.

Un fondamentale ruolo di impulso e coordinamento è stato svolto dal Presidium della Convenzione<sup>3</sup> che, nella consapevolezza che le decisioni finali sarebbero spettate alla successiva Conferenza intergovernativa, ha scelto di tener particolarmente conto delle posizioni espresse dai governi nazionali. Ciò ha determinato una progressiva crescita di autorevolezza della Convenzione stessa agli occhi delle cancellerie europee, che infatti hanno gradualmente deciso di sostituire i propri rappresentanti nella Convenzione con i ministri degli Esteri dei propri esecutivi o personalità di spicco della politica nazionale (il governo italiano è stato rappresentato sin dall'inizio dal vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini). Le dinamiche dei governi nazionali all'interno della Convenzione sono state caratterizzate da alme-

<sup>2</sup> *Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea* approvata al Vertice di Laeken, 14-15 dicembre 2001 (<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNIT.pdf>).

<sup>3</sup> Composto di 12 membri fra cui il presidente della Convenzione Valèry Giscard d'Estaing e i due vicepresidenti Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene.

no due contrapposizioni fondamentali: fra paesi grandi e piccoli e fra stati membri più disposti a cessioni di sovranità ed altri più cauti (per motivi storico-politici, oppure per aver da poco recuperato la piena sovranità nazionale). Con il varo del progetto di Trattato costituzionale la Convenzione ha consacrato il proprio metodo, rendendo prevedibile che un organismo analogo possa essere convocato ogniqualvolta in futuro si dovranno esaminare modifiche costituzionali.

Il progetto di Trattato costituzionale, pur presentando luci e ombre, costituisce un avanzamento significativo dell'integrazione europea ed un rafforzamento delle istituzioni sopranazionali rispetto ai Trattati vigenti.

Uno sforzo significativo è stato compiuto per semplificare la confusa struttura in pilastri dei trattati, che è stata sostituita da un unico quadro giuridico (anche se rimangono delle procedure differenziate per alcune materie) e dal conferimento all'Unione della personalità giuridica, così da facilitare l'azione dell'Unione sulla scena internazionale.

L'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione<sup>4</sup> nel testo costituzionale rappresenta una delle innovazioni più rilevanti del testo, poiché garantisce una maggiore tutela dei diritti dei cittadini europei, riducendone di fatto la distanza dalle istituzioni.

Un altro passo in avanti della proposta di Trattato è la definizione di una più chiara ripartizione delle competenze tra Unione e stati membri. Le competenze sono state riorganizzate in tre tipi fondamentali: esclusive, concorrenti e «azioni di sostegno, di complemento e di coordinamento». Inoltre l'Unione potrà continuare a adottare misure che vadano al di là dei poteri espressamente attribuitigli qualora si rendano necessarie per il perseguimento dei suoi obiettivi costituzionali.

Il tema per molti versi cruciale di una maggiore democratizzazione dell'Unione è stato affrontato attraverso disposizioni di varia natura. La principale è senza dubbio il notevole rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, il cui potere di co-decisione legislativa è stato esteso a molti nuovi settori, inclusi

<sup>4</sup> Redatta da un'altra Convenzione nel 2000 e poi solennemente approvata a Nizza.

l'agricoltura e i fondi strutturali, che assorbono larga parte del bilancio dell'Unione. Al Parlamento europeo è stato inoltre attribuito un ruolo più rilevante nella procedura di nomina del presidente della Commissione. Per la prima volta, inoltre, i Parlamenti nazionali sono stati inseriti nel processo legislativo dell'Unione tramite la creazione di un meccanismo politico di controllo (allarme preventivo) dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda gli strumenti decisionali il progetto di Trattato prevede una semplificazione delle procedure per le cooperazioni rafforzate e l'introduzione di specifici nuovi meccanismi di cooperazione fra gruppi limitati di paesi nel campo della politica di sicurezza e difesa. Il voto a maggioranza qualificata in Consiglio è stato esteso a una serie di nuove aree, ma non alla politica estera e di sicurezza e alla fiscalità come pure era stato auspicato da più parti.

Nell'ultima fase dei suoi lavori la Convenzione, su impulso decisivo del Presidium, ha scelto di affrontare gran parte del pacchetto di riforme istituzionali approvate a Nizza, nella consapevolezza – emersa a più riprese dal dibattito – che quelle misure fossero inadeguate a garantire un efficiente funzionamento dell'Unione allargata. Si sono dunque affrontati i controversi nodi del sistema di calcolo della maggioranza qualificata e della composizione della Commissione europea sui quali si sono manifestate le divisioni che si sarebbero poi fatalmente riproposte all'interno della Conferenza intergovernativa. La soluzione introdotta nel progetto di Trattato per la definizione della maggioranza qualificata, nonostante la forte opposizione di Spagna e Polonia, prevede un sistema molto più trasparente dell'attuale, basato su una «doppia maggioranza»: *a)* una maggioranza degli stati membri che, a sua volta *b)* rappresenti almeno il 60% della popolazione dell'Unione.

Per la composizione della Commissione è stata invece approvata la proposta, sostenuta dai paesi maggiori, di istituire un collegio formato dal presidente, dal ministro degli Affari esteri/vicepresidente e da 13 commissari con diritto di voto nominati a rotazione in condizione di parità tra gli stati membri. Il presidente della Commissione nomina inoltre dei commissari senza diritto di voto provenienti da tutti gli stati membri non rappresentati fra i primi 13.

Una parte significativa del dibattito alla Convenzione ha infine riguardato la definizione dei nuovi assetti istituzionali. Per la Presidenza del Consiglio europeo è stata accolta la proposta di istituire un presidente eletto con un mandato di due anni e mezzo rinnovabile in sostituzione dell'attuale presidenza semestrale detenuta a turno dai paesi membri. Questa riforma, che Francia e Germania avevano proposto per la prima volta nel gennaio 2003 in un documento congiunto, aveva inizialmente suscitato forti resistenze da parte dei paesi piccoli. Essa mira a dare maggiore continuità e coerenza all'azione dell'Unione.

Ampia convergenza si è registrata invece intorno alla proposta di creare la figura del Ministro degli Esteri dell'Unione, destinato ad assumere le competenze oggi divise fra l'Alto Rappresentante per la Pesc e il Commissario per le relazioni esterne. Responsabile di fronte al Consiglio, e dunque ai governi, per le attività rientranti nella Pesc, egli ricoprirebbe anche il ruolo di vicepresidente della Commissione, e grazie all'ampio potere di iniziativa che gli verrebbe attribuito dal trattato, potrebbe promuovere uno sviluppo significativo della politica estera europea.

### **3. Il dibattito in Italia sul processo di riforma costituzionale dell'Ue**

#### **3.1. Le posizioni del governo e dei rappresentanti italiani alla Convenzione**

Nel primo semestre del 2003 il governo italiano ha tenuto una linea di cautela sui principali temi della riforma costituzionale dell'Unione anche in vista del ruolo di mediazione che avrebbe dovuto svolgere durante il suo turno di presidenza dell'Unione. L'obiettivo italiano era, fra l'altro, di ottenere il consenso degli altri paesi allo svolgimento della Conferenza intergovernativa durante il semestre di presidenza italiana.

Il vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini, che ha rappresentato il governo italiano all'interno della Convenzione, ha sostenuto la proposta franco-tedesca di istituire una presidenza stabile dell'Unione. Per offrire una mediazione ai paesi più piccoli, favorevoli invece al mantenimento della presidenza di turno semestrale, Fini ha proposto che alla presidenza stabile ve-

nisse affiancato un *bureau* di presidenza e che le presidenze dei Consigli settoriali rimanessero a rotazione. Il governo italiano si è inoltre dichiarato a favore di una drastica riduzione del numero delle formazioni del Consiglio dei ministri e alla creazione di un Consiglio Affari legislativi nel quale venissero discusse ed approvate, in modo finalmente trasparente, tutte le proposte legislative. Nei suoi interventi in Convenzione Fini ha confermato inoltre il sostegno al rafforzamento del metodo comunitario e al mantenimento dell'equilibrio di poteri fra il Parlamento europeo, la Commissione e il Consiglio. A nome del governo egli si è infine pronunciato sia per l'estensione del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, sia per l'inserimento nel preambolo della Costituzione di un riferimento alle «comuni radici giudaico-cristiane», considerate «valori fondanti» del patrimonio dell'Unione.

Nel complesso le posizioni del governo italiano all'interno della Convenzione, pur orientate al rafforzamento di alcuni aspetti del metodo e delle istituzioni comunitarie, sono state ispirate ad una maggiore selettività, rispetto al passato, nel sostegno a nuovi trasferimenti di sovranità a Bruxelles. Questa cautela, certamente nuova rispetto alla tradizionale politica europea dell'Italia, è per molti aspetti ascrivibile alle divisioni che all'interno della maggioranza si sono manifestate in più occasioni sui temi delle riforme istituzionali europee.

Le posizioni del governo hanno trovato punti di convergenza e di divergenza con gli altri rappresentanti italiani in seno alla Convenzione. I rappresentanti del Parlamento italiano Marco Follini (della maggioranza) e Lamberto Dini (dell'opposizione), hanno sostenuto la proposta di fusione delle presidenze di Consiglio e Commissione in un'unica presidenza dell'Unione, sostenuta dal vicepresidente della Convenzione Giuliano Amato, ma giudicata da Fini «politicamente prematura». La proposta di creare un Consiglio Affari Legislativi e di estendere il voto a maggioranza qualificata alla Pesc, due punti qualificanti della posizione del governo, hanno avuto il sostegno degli altri membri italiani della Convenzione.

Molto dibattute sono state anche le proposte di riforma concernenti la spesa di sicurezza e giustizia, e in particolare la creazione di una procura europea (appoggiata dal centrosinistra, e su cui si è diviso il centrodestra). Netta, infine, è stata la spacca-

tura sull'inserimento di un riferimento alle radici giudaico-cristiane dell'Europa nel preambolo del Trattato che, pur ottenendo l'appoggio di tutto il centrodestra, non è stato condiviso da rappresentanti dell'opposizione.

### 3.2. Il dibattito in Italia

Le esitazioni del governo rispetto all'approfondimento dell'integrazione europea in alcune aree sono state criticate dai partiti dell'opposizione, che hanno in più occasioni sottolineato come un indebolimento del processo di integrazione europea sarebbe stato contrario agli stessi interessi nazionali italiani<sup>5</sup>. Nonostante queste divergenze di prospettiva un'ampia maggioranza del Parlamento italiano ha concordato con il governo sull'obiettivo di ottenere l'avvio della Conferenza intergovernativa nel corso della presidenza italiana. In coincidenza con l'apertura del semestre di presidenza, maggioranza e opposizione hanno valutato la bozza della Convenzione «una buona base costituzionale», invitando il governo a difenderla nel negoziato successivo ed assicurando «il massimo sostegno» alla sua «azione alla guida dell'Unione»<sup>6</sup>.

Anche gli interventi del presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi hanno sottolineato l'esigenza che il processo di riforma costituzionale si concludesse con l'approvazione del progetto di Trattato della Convenzione entro il 2003 e quindi che la Conferenza intergovernativa si svolgesse durante il semestre di presidenza italiana. Il presidente Ciampi ha in più occasioni invitato a portare avanti «una visione ambiziosa» del processo di integrazione, e a «consolidare l'identità europea», get-

<sup>5</sup> Cfr. intervento di P. Fassino, segretario nazionale dei Democratici di Sinistra, alla Camera dei Deputati, 6 marzo 2003 ([http://new.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stenografici/sed276/s000r.htm](http://new.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed276/s000r.htm)).

<sup>6</sup> Vedi la risoluzione *bipartisan* approvata dal Senato il 1° luglio 2003 ([http://notes3.senato.it/ODG\\_PUBL.NSF/61e5e42d33cb92ac412568400038b59e/be962c561f029663c1256d5700291561?OpenDocument](http://notes3.senato.it/ODG_PUBL.NSF/61e5e42d33cb92ac412568400038b59e/be962c561f029663c1256d5700291561?OpenDocument)) e la mozione approvata al Senato il 2 luglio 2003 sulla Convenzione europea ([http://notes3.senato.it/ODG\\_PUBL.NSF/61e5e42d33cb92ac412568400038b59e/0a44e1c09075f6aec1256d5800282a66?OpenDocument](http://notes3.senato.it/ODG_PUBL.NSF/61e5e42d33cb92ac412568400038b59e/0a44e1c09075f6aec1256d5800282a66?OpenDocument)).

tando «le basi per un'unione politica» di stati e di cittadini. Come già avvenuto nel 2002, Ciampi si è rivolto in particolare ai capi di stato e di governo dei paesi fondatori, esortando a un maggior senso di responsabilità e coesione<sup>7</sup>.

Grazie all'interesse suscitato dalla conclusione dei lavori della Convenzione europea e soprattutto dal semestre di presidenza italiana dell'Unione, il dibattito sulle riforme costituzionali ha ricevuto dai media italiani nel corso del 2003 un'attenzione mai raggiunta in precedenza. Oltre ai temi istituzionali, un particolare rilievo è stato riservato all'inserimento nel preambolo della costituzione di un riferimento alle radici cristiane dell'Europa, grazie anche ai molteplici appelli del Pontefice in questo senso. Nel corso del semestre di presidenza dell'Unione, l'atteggiamento positivo dell'opinione pubblica italiana verso l'integrazione europea ha fatto registrare una leggera flessione, attribuibile da un lato alla forte divisione manifestata dall'Unione in occasione della crisi irachena, dell'altro alla negativa percezione degli effetti dell'euro. Nonostante la flessione, gli italiani hanno mantenuto un atteggiamento verso l'integrazione tra i più positivi in Europa: il 62%, infatti, crede che l'appartenenza all'Unione sia positiva per il paese (64% in primavera), il 76% è favorevole ad una politica estera comune (79% in primavera), il 74% è favorevole all'adozione di una Costituzione europea (77% in primavera, ma pur sempre la maggiore percentuale in Europa)<sup>8</sup>.

#### **4. La Conferenza intergovernativa e il ruolo della presidenza italiana**

Ricevendo dalle mani di Valéry Giscard d'Estaing il progetto di Trattato costituzionale, il Consiglio europeo riunito a Salo-

<sup>7</sup> Cfr. intervento di C.A. Ciampi in «Frankfurter Allgemeine» del 10 dicembre 2003 e l'articolo di C.A. Ciampi e J. Rau, presidente della Repubblica federale tedesca, *L'Europa e la svolta necessaria*, in «Corriere della Sera», 16 gennaio 2003.

<sup>8</sup> Cfr. «Eurobarometer», 2003, n. 59 ([http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb59/eb59\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_en.htm)) e «Eurobarometer», 2003, n. 60 (First results, December 2003) ([http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb60/eb60\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_en.htm)).

nicco il 19 e 20 giugno ha valutato il lavoro della Convenzione europea «un passo storico verso la realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea». Definendolo «una buona base su cui avviare la Conferenza intergovernativa», ha affidato alla presidenza italiana il mandato di aprire il negoziato nell'ottobre successivo. Il Consiglio ha esortato inoltre la Conferenza intergovernativa «ad approvare il Trattato costituzionale il più presto possibile, ed in tempo utile affinché sia conosciuto dai cittadini europei prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004»<sup>9</sup>.

Alla luce di questa indicazione la Presidenza italiana ha fin dall'inizio puntato a difendere il testo elaborato dalla Convenzione e a fare in modo che esso venisse approvato entro la fine dell'anno senza subire modifiche radicali. Per perseguire questo obiettivo, il ministro degli Esteri Franco Frattini prima dell'inizio della Conferenza intergovernativa ha affermato di voler condurre il dialogo negoziale solo «al più alto livello politico» (con i ministri degli esteri, i capi di governo) e di voler sostituire il metodo tradizionale di revisione del testo con il metodo del «dissenso costruttivo»<sup>10</sup>. Questa scelta era fondamentale volta ad evitare il rischio che il moltiplicarsi di proposte di modifica facessero saltare gli accordi maturati all'interno della Convenzione, compromettendo così gli esiti del negoziato.

Al termine della Convenzione, il Parlamento europeo e vari convenzionali avevano espresso il timore che nelle mani dei governi la bozza di trattato potesse essere spogliata delle sue riforme più significative, perdendo efficacia e impatto sul processo di integrazione. Condividendo questo timore, la Presidenza italiana ha quindi espresso la ferma intenzione di appoggiare solamente un accordo di «alto profilo», rifiutandosi di avallare qualsiasi «compromesso al ribasso» rispetto a quanto concordato dalla Convenzione. Se i sei paesi fondatori dell'Unione hanno

<sup>9</sup> *Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003* (<http://ue.eu.int/pressData/it/ec/76289.pdf>).

<sup>10</sup> In base al quale le proposte di modifica avanzate da ciascuna delegazione sarebbero state discusse solo se accompagnate da proposte alternative su cui fosse possibile trovare il consenso. Cfr. intervista di F. Frattini all'«Ansa» del 28 agosto 2003 ([http://www.ueitalia2003.it/ITA/LaPresidenzaInforma/Documenti/20030828\\_intervfrattini.htm](http://www.ueitalia2003.it/ITA/LaPresidenzaInforma/Documenti/20030828_intervfrattini.htm)).

condiviso e sostenuto questo approccio della Presidenza italiana, alcuni governi vi si sono invece opposti, vedendovi il «tentativo di conferire alla Convenzione europea un potere costituente a posteriori»<sup>11</sup>.

Se quindi, da un lato, il lavoro della Convenzione ha permesso di considerare acquisite un notevole numero di riforme, la Conferenza intergovernativa ha di fatto dovuto ridiscutere alcune delle proposte centrali della bozza di trattato. Nella scelta di riaprire il negoziato e, in particolare, di rivedere la soluzione sulla definizione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, vanno individuate le ragioni principali del fallimento del negoziato stesso. I rappresentanti di Spagna e Polonia, del resto, avevano avanzato forti riserve sulla nuova definizione della maggioranza qualificata già nel corso dei lavori della Convenzione, insistendo per il mantenimento del sistema concordato a Nizza. Il compromesso raggiunto in quel vertice, infatti, aveva garantito ai due paesi una posizione particolarmente favorevole. Durante i lavori di quest'ultima Conferenza intergovernativa, Francia e Germania si sono opposte al mantenimento del sistema approvato a Nizza, giudicandolo squilibrato rispetto alle reali dimensioni demografiche dei due paesi, ed hanno difeso con fermezza la proposta di «doppia maggioranza» elaborata dalla Convenzione, che per la prima volta introduce il principio democratico del calcolo anche della popolazione. La Presidenza italiana, pur difendendo la posizione franco-tedesca, si è per diversi mesi spesa nella ricerca di un accordo su questo nodo che prevedesse o il rinvio della data di entrata in vigore del nuovo sistema di voto (il 2014 invece del 2009), o un riequilibrio della ponderazione approvata a Nizza in favore della Germania (ipotesi respinta dai tedeschi), o una correzione della proposta della Convenzione (non accettata dalla Spagna).

Il dibattito della Cig ha affrontato anche la spinosa questione della composizione della Commissione rispetto alla quale il negoziato, allontanandosi dal testo della Convenzione, si è

<sup>11</sup> Cfr. *Caro Berlusconi, ci siamo anche noi. Lettera appello di sette Paesi piccoli*, in «Corriere della Sera», 3 ottobre 2003. Vedi anche A. Palacio, *Noi spagnoli non accetteremo imposizioni*, in «Corriere della Sera», 3 settembre 2003.

orientato ad accogliere le istanze dei paesi piccoli e della stessa Commissione, favorevoli fin dall'inizio ad un Collegio composto da un commissario con diritto di voto per stato membro. Una convergenza si è trovata inoltre sull'eliminazione del Consiglio Affari legislativi e sul mantenimento di un numero ridotto di formazioni del Consiglio. Da non sottovalutare, infine, la rilevanza politica degli accordi in tema di difesa grazie alla sintonia raggiunta da Francia, Germania e Regno Unito<sup>12</sup>.

A seguito del fallimento del vertice di Bruxelles, questi dossier sono rimasti aperti e su di essi dovranno lavorare le successive presidenze dell'Unione: Irlanda e Paesi Bassi.

## 5. Conclusioni

Il progetto di Trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione europea costituisce un significativo avanzamento del processo di integrazione dell'Unione e la sua presentazione al Consiglio europeo di Salonicco prima dell'estate aveva fatto sperare che potesse essere ufficialmente approvato dalla Conferenza intergovernativa entro la fine dell'anno.

Il mancato raggiungimento dell'accordo al vertice di Bruxelles del 12 e 13 dicembre rappresenta una preoccupante battuta d'arresto del processo di riforma costituzionale e si colloca in un quadro di generale deterioramento del clima politico europeo. Se durante il negoziato la Polonia e soprattutto la Spagna hanno voluto difendere un avvicinamento allo status degli altri quattro grandi dell'Unione da lungo tempo inseguito<sup>13</sup>, non meno rigida è apparsa la linea di Germania e Francia che si sono prodigate meno di quanto non avessero fatto in passato per la ricerca di un accordo finale<sup>14</sup>.

La Presidenza italiana, pur essendosi impegnata a fondo nel negoziato della Conferenza intergovernativa grazie al buon lavoro

<sup>12</sup> Su questo punto v. il capitolo di M. Nones e G. Gasparini in questo volume.

<sup>13</sup> Cfr. G. Amato, *Sulla conferenza di Roma le mani forti di Madrid*, in «Il Sole-24 Ore», 3 ottobre 2003.

<sup>14</sup> Cfr. B. Spinelli, *L'Europa degli autoinganni*, in «La Stampa», 7 dicembre 2003.

ro svolto dal ministro degli Esteri Franco Frattini, non ha raggiunto l'obiettivo che si era posta di ottenere il consenso degli altri stati membri su un testo più vicino possibile a quello della Convenzione.

Il negoziato proseguirà sotto la guida della presidenza irlandese che ha annunciato che presenterà una relazione sulle prospettive della Cig al prossimo Consiglio europeo di marzo 2004, nella speranza che le elezioni europee del prossimo giugno possano svolgersi in un clima politico più favorevole all'approvazione definitiva del nuovo trattato costituzionale europeo.

## 10. L'Europa della difesa

di Michele Nones e Giovanni Gasparini

### 1. Introduzione

Nel corso del 2003, sotto la guida della presidenza di turno greca e quindi italiana, sono state numerose le iniziative di sviluppo della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), nonostante le (e forse in parte anche in risposta alle) divisioni fra i paesi membri determinate dall'intervento armato contro l'Iraq<sup>1</sup>.

Le novità hanno riguardato ogni aspetto della Pesd: istituzioni, strategie, missioni, capacità, comandi, rapporto con la Nato e costruzione del mercato europeo della difesa.

Dal punto di vista istituzionale, la principale fonte di innovazione sono stati i lavori per la definizione del nuovo Trattato dell'Unione, sfociati in un primo momento nella bozza di Costituzione presentata il 18 luglio dalla Convenzione e successivamente oggetto di trattative e modifiche durante la Conferenza intergovernativa.

La mancata adozione del nuovo Trattato non ha comunque completamente vanificato i risultati raggiunti in altre sedi, fra cui spicca l'accordo sull'Agenzia Difesa e sulle cellule di pianificazione e comando, inizialmente oggetto di tensione con la Nato.

Inoltre, l'Unione europea si è dotata di una propria strategia di sicurezza che determina le finalità e le modalità della sua azione internazionale e attende di essere tradotta in termini operativi.

Infine, l'impegno in diverse missioni internazionali ha, da un

<sup>1</sup> Per approfondimenti: *Osservatorio sulla difesa europea*, a cura di G. Gasparini ([http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa\\_sicurezza/osservatorio/osservatorio.asp](http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa_sicurezza/osservatorio/osservatorio.asp)).

lato, mostrato l'attivismo crescente dell'Unione, dall'altro, sottolineato i limiti delle sue capacità operative. Il lavoro di sviluppo delle capacità è continuato per tutto l'anno e si avvarrà, con la creazione dell'Agenzia per la Difesa, di una risorsa essenziale per il suo avanzamento.

In ambito industriale, sono proseguiti i lavori nelle ormai tradizionali sedi internazionali di cooperazione, cui si accompagna una nuova iniziativa della Commissione europea che potrà dare una nuova spinta all'integrazione dei mercati della difesa.

## 2. Le questioni istituzionali

### 2.1. La strategia di sicurezza dell'Unione europea

Il Consiglio europeo tenuto a Salonicco il 20 giugno ha accolto il documento sul Concetto strategico dell'Unione presentato dall'Alto Rappresentante Javier Solana, invitandolo ad approfondirlo, con l'intenzione di procedere ad una sua adozione, avvenuta al Consiglio europeo di Bruxelles il 12 dicembre.

L'evento riveste un'importanza particolare, dal momento che per la prima volta l'Ue esplicita la propria percezione e visione delle questioni internazionali, giungendo ad un risultato che è diverso dalla semplice somma degli obiettivi dei suoi stati membri.

Il documento strategico, intitolato *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, propone di affrontare le problematiche di sicurezza impiegando ogni mezzo a disposizione dell'Unione, al fine di promuovere la stabilità ed il diritto nelle aree di interesse europeo, nell'ambito di un rafforzamento dell'ordine e delle istituzioni internazionali.

Il terrorismo internazionale, la diffusione delle armi di distruzione di massa e delle aree di instabilità sono indicati quali principali minacce da contrastare tramite un'azione di prevenzione a tutto campo ed il rafforzamento del cosiddetto «multilateralismo efficace», ovvero di istituzioni internazionali che supportino e facciano rispettare la *rule of law*.

Larga eco ha avuto il riferimento del testo al dibattito in corso fra prevenzione delle crisi ricorrendo al cosiddetto «*soft power*» e applicazione della forza quale misura preventiva (un richiamo alla *preemption* americana), risoltosi sostanzialmente a

favore della prima opzione, pur non escludendo il ricorso alla forza come *extrema ratio*.

Le finalità dell'azione dell'Ue sono volte a garantire una risposta efficace alle minacce descritte, promuovere l'allargamento dell'area di sicurezza ad iniziare dalle zone geograficamente prossime e sviluppare un ordine internazionale fondato su regole ed istituzioni condivise a livello internazionale.

Al fine di permettere all'Unione di giocare un ruolo globale in linea con il suo peso economico e demografico, si richiede un maggiore coordinamento delle politiche nazionali ed un incremento delle capacità diplomatiche e militari a disposizione dell'Ue, nonché uno sforzo sempre maggiore di collaborazione con i paesi e le istituzioni partner.

La strategia di sicurezza rappresenta, inoltre, un utile documento anche per lo sviluppo del dialogo transatlantico e presenta diversi punti di contatto con la «National Security Strategy» americana, soprattutto nella parte di analisi delle minacce, ma se ne differenzia principalmente nella scelta delle modalità di intervento, più attente agli aspetti di *soft power* e al contesto multilaterale.

Il primo documento strategico dell'Unione stabilisce le linee guida della sua azione esterna e del processo di adeguamento dei mezzi agli obiettivi prefissati, svolgendo tre diversi compiti: sensibilizzare le opinioni pubbliche europee, stimolare le riforme politiche interne necessarie e comunicare ai paesi terzi le intenzioni dell'Ue quale attore internazionale a vocazione globale.

## 2.2. La Costituzione europea e la difesa

La bozza del nuovo Trattato contenente la Costituzione europea è stata presentata il 18 luglio alla presidenza di turno italiana. La Convenzione europea, che ha elaborato la bozza della Costituzione, ha dedicato un suo gruppo di lavoro (l'ottavo) proprio ai temi della difesa e nel corso del 2003 ha presentato diverse proposte in merito.

La Conferenza intergovernativa (Cig) che si proponeva di discutere la bozza di Costituzione ed adottarla si è aperta il 4 ottobre.

Il testo rappresenta il punto di arrivo di mesi di discussione

e contiene ai Titoli I e V (Azione esterna dell'Unione) l'articolato relativo alle problematiche della Pesc e Pesd (Art. I-39/40, III-193/215, 231). Fra le principali proposte riguardanti specificamente la Pesd (Art. I-40, III-210/214) vi sono: lo stabilimento di un'Agenzia europea per la difesa (Art. III-212, vedi sotto), la possibilità di ricorrere a cooperazioni strutturate fra alcuni stati (Art. III-213 e relativo Protocollo), la possibilità di sviluppare una cooperazione di difesa reciproca fra alcuni stati (Art. III-214) e l'istituzione di una clausola di solidarietà fra i membri (Art. III-231).

La Presidenza italiana si è prodigata per raggiungere un accordo che salvaguardasse le finalità dei Convenzionali (i redattori della bozza costituzionale) e ha presentato diverse opzioni per superare le perplessità ed opposizioni di vari paesi, fra cui si sono distinti i paesi «atlantisti», guidati dalla Gran Bretagna, preoccupati per un possibile impatto negativo sulla Nato e i paesi «neutrali» (Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia).

La Presidenza ha presentato un primo documento in data 25 novembre, prima della Cig di Napoli del 28-29 novembre, nonché altre proposte il 5 dicembre ed il 9 dicembre, favorendo così l'accordo Cig del 12-13 dicembre.

La principale novità introdotta dalla Costituzione riguarda le cosiddette «cooperazioni strutturate», ovvero la possibilità per un gruppo di paesi membri di procedere ad una maggiore integrazione in ambito difesa, secondo le regole stabilite da un apposito Protocollo che definisce i criteri oggettivi per la partecipazione: disponibilità di forze militari proiettabili, investimenti in ambito difesa, partecipazione all'Agenzia Difesa e a progetti comuni per lo sviluppo delle capacità militari.

L'accordo è stato favorito non solo dall'operato della Presidenza, ma anche da incontri trilaterali fra Francia, Germania e Gran Bretagna. Il cambiamento di opinione inglese, gradatamente più favorevole all'opzione europea rispetto alle resistenze iniziali, una volta garantita la compatibilità del progetto europeo rispetto all'Alleanza atlantica, è stato probabilmente il punto chiave.

Purtroppo, la mancata adozione del nuovo Trattato-Costituzione, a causa delle divergenze circa il voto a maggioranza qualificata, non permette agli accordi in materia di difesa di avere un adeguato quadro giuridico.

Si corre, inoltre, il rischio di dover riaprire il negoziato sugli stessi punti considerati acquisiti, anche perché la Presidenza non ha formalizzato gli accordi raggiunti durante la Cig.

Resta, quindi, in vigore il Trattato di Nizza che (Art. 27) non permette le cooperazioni rafforzate in ambito difesa; l'ampiezza dell'accordo sulla difesa in sede di Cig potrebbe però suggerire che le finalità degli articoli sopraelencati e del Protocollo aggiunto possano, tramite opportuna decisione unanime del Consiglio, essere poste quali obiettivi comuni dello sviluppo della Pesd.

Qualora la Costituzione non dovesse essere approvata in tempi brevi, è possibile che un insieme di paesi sia spinto a sviluppare comunque queste finalità, anche al di fuori delle istituzioni europee.

Da parte italiana, vi è uno specifico interesse a far parte delle avanguardie per l'integrazione delle politiche di difesa al fine di non venire marginalizzata, perdendo quell'influenza sui partner europei che contribuisce a rafforzare l'attenzione e la disponibilità americana nei nostri confronti; l'effettiva capacità del paese di essere presente nel gruppo di testa, nonostante le difficoltà legate soprattutto alle limitazioni di budget e ad una certa mancanza di spirito d'iniziativa, rimane comunque da verificare.

### 2.3. Le capacità militari, l'Agenzia europea della Difesa e la questione dei comandi

La mancata conclusione della Conferenza intergovernativa era stato preceduta da una serie di accordi sulla difesa che dovrebbero essere finalizzati nel corso del 2004, riguardanti principalmente lo sviluppo delle capacità militari dell'Unione.

Il 20 giugno il Consiglio europeo di Salonicco ha evidenziato i recenti sviluppi della Pesd, dichiarando una capacità operativa iniziale della Forza di Reazione Rapida dell'Ue che comprende ogni missione di tipo Petersberg, ma al contempo identificando diverse aree che necessitano di miglioramenti e prevedendo a tal fine l'istituzione entro il 2004 dell'Agenzia intergovernativa per lo sviluppo, la ricerca e l'acquisizione di armamenti.

La questione delle capacità è stata oggetto di diverse iniziative soprattutto a livello dei gruppi di lavoro Ecap (European Capability Action Plan), i cui rapporti sono stati presentati il 1° marzo ed il 1° maggio.

È stato adottato un nuovo catalogo delle capacità che stabilisce le iniziative da intraprendere con orizzonte 2010 e si propone di promuovere uno sviluppo armonico con le capacità richieste dall'Alleanza atlantica nell'ambito della Nato Response Force (Nrf), dal momento che per i singoli membri si tratta di sviluppare uno stesso insieme di forze da rendere disponibile per le diverse iniziative internazionali.

La Presidenza italiana, come indicato dal programma presentato ad inizio luglio, si è fortemente impegnata sul fronte dello sviluppo dell'Agenzia Difesa<sup>2</sup>, un nuovo organismo intergovernativo preposto allo sviluppo delle capacità militari europee.

Il 4 ottobre il vertice informale dei ministri della Difesa tenutosi a Roma ha discusso ampiamente dell'Agenzia, giungendo ad un accordo di massima sulla sua costituzione.

Il 17 novembre il Consiglio Affari generali e Relazioni esterne ha istituito l'Agenzia, demandando ad un gruppo *ad hoc* lo studio di proposte per la sua operatività entro il 2004. La mancata adozione della Costituzione non inficia quindi questi sforzi, pur facendo mancare un ulteriore sostegno politico e giuridico.

L'Agenzia rappresenta un tassello essenziale per lo sviluppo

<sup>2</sup> L'Agenzia europea per la Difesa è una struttura intergovernativa operante nell'ambito delle capacità militari, lo sviluppo, la ricerca e l'acquisizione di armamenti, la promozione della base industriale e del mercato della difesa. I compiti dell'Agenzia sono: lo sviluppo delle capacità militari, tramite la definizione delle necessità operative e dei requisiti comuni e lo stabilimento di priorità in termini finanziari; la promozione delle cooperazioni in materia di armamenti, sviluppando programmi multinazionali ed interfacciandosi con le iniziative dell'Occar; l'armonizzazione del mercato della difesa in Europa, avvalendosi dell'esperienza della LoI-Accordo Quadro; la promozione della base tecnologica ed industriale della difesa europea; la promozione di attività di ricerca in ambito difesa. I dettagli istituzionali ed operativi dell'Agenzia, diretta dall'Alto Rappresentante e da un Comitato Direttivo composto dai ministri della Difesa europei, con la partecipazione della Commissione europea, saranno definiti dal Consiglio nel periodo aprile-giugno 2004, sulla base delle proposte formulate da un apposito gruppo di lavoro (vedi Osservatorio sulla difesa europea, cit.).

delle capacità, a vantaggio di tutto il processo di integrazione «dal basso» dell'Europa della difesa.

Si dovrebbe, pertanto, approfondire questa esperienza inizialmente intergovernativa rendendola sempre più comunitaria, permettendole di integrare progressivamente le esperienze multilaterali già presenti in Europa, quali Occar, Weag e Accordo Quadro (LoI).

Un altro problema affrontato e risolto nel corso dell'anno è stato quello delle cellule di pianificazione e dei comandi a disposizione dell'Unione: si tratta dello sviluppo di una capacità di pianificazione e comando autonoma, necessaria per missioni in cui non sia prevista l'attivazione degli accordi «Berlin +» che regolano il rapporto con i comandi Nato.

Il vertice sulla difesa europea del 29 aprile promosso da Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo e contestato dai paesi più «atlantisti», ha proposto di istituire un vero e proprio comando autonomo per l'Ue a Tervouren, in Belgio.

A questa iniziativa si contrappone quella inglese che, opponendosi ad un comando separato rispetto a quello Nato, favorisce l'istituzione di una cellula europea interna al comando atlantico Shape.

Il 20 settembre un incontro trilaterale fra Francia, Germania e Regno Unito non riusciva a trovare un accordo, mentre il 4 ottobre al vertice informale dei ministri della Difesa l'Italia presentava una proposta di compromesso basata su comandi nazionali a rotazione, integrati con una componente multinazionale.

Non sono mancate espressioni di preoccupazione provenienti dalla Nato e critiche da parte americana, ma il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre ha infine raggiunto un accordo su una struttura che fa coesistere tutte le soluzioni proposte: cellula europea al comando Nato Shape e struttura autonoma interna allo Staff militare dell'Ue che si avvale di comandi nazionali resi multinazionali.

Si ribadisce così il diritto dell'Unione di dotarsi di comandi autonomi, ma allo stesso si garantisce il rapporto con l'Alleanza atlantica, vitale soprattutto nel breve e medio periodo.

## 2.4. Le missioni dell'Ue

Il 2003 è stato l'anno delle prime missioni operative della Pesd.

Il 1° gennaio ha avuto inizio in Bosnia Erzegovina la prima operazione di stabilità a guida europea condotta nel quadro della Pesd; si tratta dell'operazione di polizia militare European Union Police Mission (Eupm), in sostituzione dell'analoga missione delle Nazioni Unite, International Police Task Force (Iptf). Si tratta di una forza di polizia di 512 uomini (di cui 422 provenienti da stati dell'Ue, i restanti da 18 altri paesi partner).

La prima missione militare dell'Unione è invece iniziata il 31 marzo: si tratta dell'operazione «Concordia» in Macedonia; l'Ue è subentrata alla missione della Nato «Allied Harmony» ed ha per la prima volta applicato gli accordi «Berlin +» che le permettono di avvalersi degli *asset* dell'Alleanza atlantica.

Si tratta di una forza di stabilizzazione di circa 350 uomini provenienti da 27 paesi, sotto il comando sul campo del Generale Pierre Maral (la Francia è la «nazione quadro»). Il D-Saceur, l'Ammiraglio Rainer Feist (Nato, tedesco) è il Comandante operativo. Il Consiglio Relazioni esterne del 18 marzo aveva approvato la decisione di sostituire la Nato dopo che il Consiglio Nato aveva deciso di porre termine alla propria operazione.

La missione «Concordia», inizialmente della durata di sei mesi e quindi prorogata, ha avuto termine il 15 dicembre, quando le è subentrata la missione di polizia «Proxima», sempre a guida Ue.

Il 12 giugno ha avuto inizio l'operazione «Artemis» per il mantenimento della pace nell'area di Bunia, nella Repubblica democratica del Congo, su richiesta delle Nazioni unite (Risoluzione 1484 del Consiglio di Sicurezza), terminata il 1° settembre in seguito al subentro della missione Onu Monuc.

La missione, finalizzata alla stabilizzazione di una situazione in rapido deterioramento a causa di conflitti etnici, ha coinvolto circa 1.500 militari.

La Francia ha coordinato l'intervento mentre il controllo politico è rimasto di competenza del Comitato politico e di Sicurezza (Cops).

Pur trattandosi di una missione limitata in termini di tempo e di risorse, l'impegno dell'Unione in Congo è significativo, dal

momento che configura una disponibilità ad agire anche al di là dei limiti geografici del vicinato europeo.

L'impegno militare dell'Unione rappresenta di per sé un evento di portata storica, ma ha anche mostrato diverse limitazioni operative che sarà compito delle autorità europee e nazionali superare, tramite lo sviluppo di nuove capacità.

Sono emersi due diversi modi di operare: attraverso gli accordi «Berlin +» con la Nato oppure applicando il principio della «nazione quadro», ovvero demandando ad una guida nazionale (nel caso di «Artemis» la Francia) il compito di provvedere a costituire lo «scheletro» della missione internazionale.

## 2.5. Il rapporto con la Nato

Nel corso dell'anno si sono succedute diverse iniziative di approfondimento del rapporto fra l'Alleanza atlantica e l'Unione europea, talora messo in crisi dalle tensioni transatlantiche legate principalmente all'operato americano in Iraq.

In seguito agli accordi «Berlin +» del dicembre 2002, le due istituzioni hanno potuto iniziare ad operare, grazie anche all'accordo sulla sicurezza delle informazioni raggiunto il 14 marzo.

Si sono svolti diversi incontri di coordinamento e scambio di informazioni, la cui frequenza ad ogni livello ha oramai raggiunto un aspetto di routine.

Inoltre, dal 19 al 25 novembre si è tenuta la prima esercitazione militare congiunta Nato-Ue.

Il 4 dicembre si è tenuta un'ulteriore riunione di coordinamento che ha toccato nuovamente la spinosa questione del rapporto fra il comando Nato ed un'eventuale cellula autonoma europea di nuova costituzione (vedi sopra).

In questo ambito, si è stabilito che la Nato debba avere un ufficiale di collegamento con la nuova unità di pianificazione e comando da costituire all'interno dello Staff militare dell'Ue.

Nonostante i risultati raggiunti, rimangono peraltro aperte diverse questioni, in particolare quella del rapporto fra le rispettive forze di reazione rapida, la European Rapid Reaction Force e la Nato Response Force.

La questione della compatibilità e del rapporto fra Nato e Ue rappresenta un dilemma anche per l'Italia, non solo per ra-

gioni di natura politica, relativa al rapporto transatlantico, ma anche perché esercita una forte pressione su risorse sempre più scarse, determinate da una costante insufficienza dei bilanci nazionali per la difesa.

### **3. La costruzione del mercato europeo della difesa**

#### **3.1. Le iniziative intergovernative (Weag, Occar, LoI)**

Nel corso del 2003 è proseguita l'attività della *Research Cell* in ambito Weag che si sta affermando come l'unica esperienza europea sul terreno della ricerca e anche l'unica direttamente collegata al quadro istituzionale dell'Unione europea.

È proseguito, seppur lentamente, l'allargamento dell'attività dell'Occar dal momento che non tutti i programmi in corso possono transitare sotto la sua gestione (o perché vi partecipano altri paesi che non lo accettano o perché non si possono rischiare ritardi ed extra-costi nelle fasi più delicate dei programmi stessi). Inoltre, dopo il lancio di numerosi programmi intergovernativi negli anni novanta, e particolarmente nella seconda metà degli stessi, i nuovi programmi sono numericamente limitati: l'unico che si è potuto assegnare all'Occar è stato il velivolo da trasporto A 400 M, a cui, per altro, non partecipa l'Italia<sup>3</sup>. Due altre novità sono state l'ingresso nell'Occar del Belgio il 27 maggio e la nomina di un nuovo direttore italiano che assumerà l'incarico a febbraio, a conferma del riconoscimento delle capacità del quadro dirigente delle Forze armate sia sul piano soggettivo sia su quello di partecipare attivamente e positivamente alle esperienze di collaborazione internazionale e, in particolare, europee.

L'operatività dell'Accordo Quadro LoI è rimasta, invece, condizionata dalla mancata ratifica dell'Italia che solo il 2 ottobre è entrata ufficialmente nell'Accordo, con un ritardo da record (più di tre anni).

Durante tutto il primo semestre è proseguito l'iter di appro-

<sup>3</sup> M. Nones, *L'industria della difesa italiana fra collaborazioni europee e transatlantiche*, nell'edizione 2002 del presente *Annuario*.

vazione della legge di ratifica. A otto mesi dall'approvazione da parte della Camera dei Deputati, il Senato lo ha finalmente approvato a fine marzo. Sono state, però, introdotte due modifiche: una tecnica, perché nel testo originale l'anno finanziario di riferimento era il 2002 (presentato in gennaio, nessuno aveva ipotizzato uno slittamento al 2003); l'altra «politica», perché per dare un «contentino» ai movimenti pacifisti e cattolici, si è soppresso l'art. 11 che prevedeva l'esclusione delle transazioni legate ai programmi congiunti intergovernativi o industriali dal meccanismo di notifica al Ministero dell'Economia da parte delle banche (l'obiettivo era quello di eliminare un'inutile e ridicola procedura che vede lo stato italiano pagare la sua quota del programma internazionale e, poi, lo stesso stato vedersi notificare e dover autorizzare i pagamenti fatti alle imprese italiane coinvolte in questi programmi). Questo ha reso necessario un ulteriore passaggio alla Camera, consentendo all'opposizione di proseguire la sua azione ostruzionistica col risultato che l'approvazione definitiva si è avuta solo il 3 giugno<sup>4</sup>. Purtroppo l'opposizione ha lasciato la gestione della vicenda alle sue frange più oltranziste, finendo con l'assumere una posizione di forte chiusura sicuramente degna di migliori cause. Al Senato sono state richieste più di 110 verifiche del numero legale durante le tre sedute di votazione e un'infinità di votazioni sulle centinaia di emendamenti presentati. Alla Camera si è cercato di ricominciare da capo, nonostante fosse richiesto solo un passaggio «tecnico», per di più su un cambiamento introdotto per venirle incontro. Si è trattato di una brutta esperienza<sup>5</sup> per l'opposizione che, anziché rivendicare i suoi meriti nell'aver portato l'Italia dentro l'unica concreta esperienza di integrazione del mercato europeo della difesa, ha preferito fare una battaglia strumentale sulle presunte conseguenze negative sul piano del controllo delle esportazioni.

Nel frattempo i lavori in ambito LoI si sono concentrati nella messa a punto delle Intese applicative necessarie per dare at-

<sup>4</sup> Legge 17 giugno 2003 n. 148 (<http://gazzette.comune.jesi.an.it/2003/146/1.htm>).

<sup>5</sup> M. Nones, *Il processo di costruzione dell'Europa della difesa e la partecipazione italiana*, nell'edizione 2003 del presente *Annuario*.

tuazione agli impegni previsti dall'Accordo. L'intervento sulle regole e le procedure del mercato della difesa, che ha mantenuto una dimensione nazionale, ha, infatti, richiesto un defatigante lavoro per mettere a punto un regime condiviso (non perfettamente identico, ma sufficientemente omogeneo) che potesse essere introdotto nei differenti regimi giuridici nazionali. Alla fine dell'anno queste Intese applicative risultavano definite: Ricerca e tecnologia, Sicurezza delle informazioni, Armonizzazione dei requisiti militari, Sicurezza degli Approvvigionamenti, Trattamento delle informazioni tecniche (per questi ultimi due il processo di firma si sta per concludere). Non ancora completamente conclusa è, invece, la definizione dell'Intesa su Procedure di trasferimento e di esportazione, ma è previsto che lo sia in primavera. Per altro va sottolineato che, per quanto riguarda l'Intesa sulla Sicurezza degli approvvigionamenti, il lavoro dovrà essere completato, entro quest'anno, con la messa a punto dei Codici di comportamento volontari attraverso cui le imprese dovrebbero impegnarsi a rispettare le clausole che le riguardano. Solo con la loro sottoscrizione il meccanismo diventerà completamente operativo. In ambito Accordo Quadro si sono, inoltre, cominciati ad affrontare anche altri temi, soprattutto legati agli strumenti per realizzare una maggiore apertura dei rispettivi mercati, attraverso la rinuncia agli *off-set* e un più facile interscambio di componenti ed apparati.

Problema irrisolto rimane quello dell'eventuale ingresso di altri paesi. Non essendo previste specifiche condizioni, come giustamente si sono invece definite per le Cooperazioni strutturate, la decisione viene rimandata ai Paesi partecipanti, col rischio di farle assumere un valore «politico» che non dovrebbe avere.

### 3.2. Le iniziative comunitarie

La Commissione europea ha presentato l'11 marzo al Consiglio e al Parlamento europeo una Comunicazione su «Difesa europea – Questioni industriali e di mercato. Verso una politica comunitaria in materia di attrezzature militari»<sup>6</sup>. Si tratta della

<sup>6</sup> Com(2003) 113 definitivo ([http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2003/com2003\\_0113it01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2003/com2003_0113it01.pdf)).

terza Comunicazione della Commissione in materia (le due precedenti risalgono al 1996 e 1997), resa necessaria dalla mancata concretizzazione delle indicazioni contenute nei precedenti documenti da parte dei governi. Le raccomandazioni proposte dalla Commissione al fine di rendere il processo di ristrutturazione dell'industria della difesa in Europa compatibile con gli obiettivi politici dell'Unione (e della Pcsd in particolare) sono: coinvolgimento della Ce nel monitoraggio dell'industria e nel processo di standardizzazione degli assetti, nonché nella ricerca in area difesa; snellimento delle procedure di trasferimento intercomunitario dei materiali d'armamento; armonizzazione della regolamentazione del mercato (con la necessaria rivisitazione dell'Art. 296, ex 223, del Trattato) e dell'export, al fine di garantire efficienza e competizione, nel rispetto di regole comuni; sviluppo di una Agenzia europea per gli Armamenti. La Commissione procederà inoltre alla definizione di un «Libro Verde» in materia, previsto per il 2004.

La maggiore novità dell'attuale approccio al mercato della difesa da parte della Commissione consiste nel riconoscimento della sua specificità che non consente una semplice riduzione dell'area di applicazione dell'art. 296 del Trattato. A prescindere da quei segmenti che data la loro natura strategica e altamente «sensibile» sono destinati a rimanere sotto lo stretto ed esclusivo controllo degli stati nazionali, anche per la gran parte delle produzioni militari sembra indispensabile la costruzione di un regime speciale in cui convivano le competenze nazionali e quelle europee e siano salvaguardate, seppur in un'ottica comune ed omogenea, le specificità del mercato della difesa. L'Italia può, in quest'ottica, offrire un contributo significativo perché, essendo la sua industria fortemente impegnata sul fronte dell'europeizzazione, è interessata ad un maggiore grado di apertura ed integrazione del mercato europeo, ovviamente gestito con la necessaria gradualità e sulla base del principio di reciprocità.

Il Consiglio europeo ha approvato, a maggioranza qualificata, il 21 gennaio il Regolamento (150/2003) che sospende i dazi doganali applicabili a talune armi e attrezzature ad uso militare<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Guce L 25, 30 gennaio 2003 ([http://europa.eu.int/eur-lex/it/archive/2003/l\\_02520030130it.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/archive/2003/l_02520030130it.html)).

Fino a quel momento i Paesi membri avevano considerato le loro importazioni da Paesi non Ue come fuori dalle regole del Trattato in base all'art. 296. Dopo un intervento sanzionatorio della Corte di Giustizia europea che ha sostenuto la necessità di una specifica motivazione per ogni ricorso a questa clausola di esenzione<sup>8</sup>, i Paesi membri hanno raggiunto un accordo che, pur prevedendo di fatto la non applicazione di dazi alle importazioni e pur riconoscendo una procedura speciale per il controllo doganale e il rilascio delle relative informazioni, sancisce il principio che anche i materiali militari rientrano nella sfera di applicazione del Trattato<sup>9</sup>.

Questo cambiamento di impostazione è di grande rilevanza sia perché, grazie alla lista concordata, si viene a definire con maggiore precisione e con un atto giuridicamente vincolante il perimetro dei prodotti militari (superando il limite dell'Elenco comune delle attrezzature militari associato nel 2000<sup>10</sup> al Codice di Condotta dell'Unione per le esportazioni militari che è stato adottato dal Consiglio l'8 giugno 1998, ma che resta un impegno «politico» dei governi), sia perché crea un presupposto favorevole per la riflessione proposta dalla Commissione con la sua Comunicazione.

<sup>8</sup> Sentenza della Corte di Giustizia europea, Commissione contro il Regno di Spagna (causa C 414/97), 16 settembre 1999 (<http://www.curia.eu.int/it/actu/activites/act99/9922it.htm> ToC12).

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Guce C 191, 8 luglio 2000 ([http://europa.eu.int/eur-lex/it/archive/2000/c\\_19120000708it.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/archive/2000/c_19120000708it.html)).

# Le operazioni all'estero delle Forze armate italiane

Scheda di Giovanni Gasparini e Michele Nones

## 1. Quadro generale

Nel corso del 2003 le Forze armate italiane sono state impegnate in numerose operazioni all'estero su mandato Onu ed in ambito Ue e Nato, nonché, infine, in contesti non istituzionalizzati. Questo sforzo ha raggiunto il suo culmine con l'intervento in Afghanistan e in Iraq, operazioni che si sono aggiunte agli ormai tradizionali impegni nei Balcani<sup>1</sup>.

Sono inoltre proseguite altre missioni minori per un totale di circa 250 militari, impegnati al confine fra Etiopia ed Eritrea, a Hebron, in Israele, al confine fra India e Pakistan, in Libano, in Marocco, a Malta.

A fine 2003 risultavano schierati all'estero circa 8.050 uomini, di cui 4.000 nei Balcani, 2.800 in Iraq, 1.000 in Afghanistan e 250 in altri teatri, con un costo complessivo annuo di diverse centinaia di milioni di euro.

Questo impegno militare riveste oramai un'importanza di ordine primario per la politica estera del paese. La partecipazione alle iniziative di sicurezza in ambito europeo ed atlantico passa anche e soprattutto attraverso questi contributi che fanno dell'Italia uno dei paesi più attivi sulla scena internazionale.

## 2. Balcani

L'impegno italiano nei Balcani prosegue oramai ininterrottamente dal 1995; il miglioramento del contesto locale di sicurez-

<sup>1</sup> Fonte principale dei dati della scheda: Ministero della Difesa, *Presenza militare italiana all'estero. Aggiornamento al 29.12.2003* ([http://www.difesa.it/approfondimenti/mis/pre\\_mil\\_estero\\_29\\_12\\_2003.zip](http://www.difesa.it/approfondimenti/mis/pre_mil_estero_29_12_2003.zip)).

za ha permesso nel corso degli anni una graduale riduzione della presenza militare internazionale nell'area; anche l'apporto italiano si è ridotto in proporzione, fino agli attuali 4.000 uomini circa.

Al di là di alcuni interventi su base bilaterale in Albania, l'intervento italiano si esprime nell'ambito di missioni internazionali a guida Nato e Ue su mandato delle Nazioni Unite, svolgendo funzioni di monitoraggio e stabilizzazione delle aree assegnate e persegue la tutela delle istituzioni internazionali e nazionali di pertinenza.

In Bosnia Erzegovina l'Italia partecipa a due differenti missioni: la European Union Police Mission (Eupm) e la missione di stabilizzazione Sfor a guida Nato.

A fine anno il contributo italiano a Sfor era di 1.170 truppe su un totale di 12.000 (di cui 770 dell'Esercito e 400 Carabinieri della Msu), oltre alla disponibilità garantita di assetti navali ed aerei secondo necessità, per un costo annuo di 94 milioni di euro.

È in corso un'ulteriore riduzione del contingente a 7.000 effettivi, con conseguente possibile passaggio di mano della missione dalla Nato all'Ue nel corso del 2004.

La partecipazione alla forza di polizia militare Eupm (sубentrata nel 2003 alla missione Onu, Iptf) è garantita da 23 Carabinieri ed è costata circa 2 milioni di euro.

L'impegno principale nei Balcani è rappresentato dal Kosovo: l'Italia partecipa alla forza di stabilizzazione della Nato Kfor con 2.100 uomini su 26.000 (1.610 dell'Esercito, 210 dell'Aeronautica e 280 Carabinieri della Msu). L'Italia ha garantito il comando della missione dall'ottobre 2002 all'ottobre 2003 e rimane tuttora responsabile insieme ai tedeschi del settore sud-ovest (Mnb-Sw). Il contingente ha subito una riduzione durante il 2003 e si prevede un ulteriore taglio nel corso del 2004.

In Macedonia l'Italia è presente con 100 uomini per missioni di supporto in ambito Nato, mentre ha contribuito con 50 uomini (su 350) alla missione Concordia a guida Ue svoltasi dal 1° aprile al 15 dicembre, che ha sostituito un'analogha missione a guida Nato (Allied Harmony, fino al 31 marzo) alla quale è subentrata attualmente una forza di polizia militare denominata Proxima.

Infine, in Albania sono presenti a diverso titolo più di 600

militari che svolgono funzioni di addestramento delle forze locali e di contrasto alla criminalità e all'immigrazione clandestina (compito essenzialmente svolto tramite monitoraggio aeronavale).

Il finanziamento stanziato dal Parlamento a copertura dei costi vivi di queste operazioni nel corso del 2003 somma a circa 330 milioni di euro.

### **3. Afghanistan**

L'impegno italiano in Afghanistan rappresenta la continuazione delle operazioni nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale intraprese in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001.

Nel corso del 2003 l'Italia è stata presente nel paese nel contesto di due diverse missioni: la forza di stabilizzazione Isaf (cui partecipa dal 2002) e l'operazione contro i nuclei terroristi combattenti a guida americana Enduring Freedom.

L'Isaf, divenuta dall'11 agosto 2003 operazione a guida Nato autorizzata dalle Nazioni Unite, svolge una funzione di assistenza al governo provvisorio, limitata a Kabul ma in corso di espansione ai Provincial Reconstruction Teams (Prt), secondo la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1510 del 13 ottobre, di cui uno forse a guida italiana. Ciò richiederebbe un aumento del contributo nazionale nel corso del 2004. A fine 2003, su un totale di 4.500 truppe vi erano 525 italiani (di cui 450 a Kabul), essenzialmente elementi dell'Esercito integrati da un'aliquota di Carabinieri e dal supporto dell'Aeronautica.

Il costo dell'operazione è di circa 70 milioni di euro.

La missione Enduring Freedom rientra nell'ambito delle operazioni di autodifesa in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 e svolge operazioni di interdizione contro le rimanenti forze talebane nell'area.

Il contributo italiano, piuttosto consistente ad inizio anno, si è ridotto sensibilmente in seguito al ritiro avvenuto il 15 settembre della Task Force «Nibbio» (1.000 uomini circa dell'Esercito, più un reparto dell'Aeronautica) ed è ora limitato ad una unità navale (equipaggio di 230 marinai) in forza alla Euromarfor, di cui l'Italia ha garantito il comando fino al 16 settembre.

Si tratta di una missione particolarmente rischiosa che ha portato a subire qualche attacco ma senza vittime (si contano 4 feriti). Gli oneri per il 2003 hanno raggiunto i 170 milioni di euro.

Nel corso del 2004 sono possibili diverse evoluzioni del teatro afgano e vi potrebbe essere la fusione delle due missioni sotto un'unica autorità.

#### 4. Iraq

La presenza delle truppe italiane in Iraq rientra nel quadro generale delle operazioni della coalizione a guida americana che nel corso dell'anno hanno portato alla caduta del regime dittatoriale di Saddam Hussein e quindi all'occupazione del paese da parte delle stesse forze.

In mancanza di una esplicita Risoluzione delle Nazioni Unite che autorizzasse l'uso della forza, il governo italiano ha ritenuto non opportuno la partecipazione del paese al conflitto, mantenendo un profilo di non belligeranza, ma di supporto politico all'azione americana e benevola assistenza (che ha portato anche in un caso al rischieramento diretto nel Nord Iraq di unità americane di stanza in Italia).

L'Italia partecipa invece alla forza di occupazione Iraqi Freedom, costituitasi al termine della fase acuta delle operazioni militari contro il regime baathista per garantire la sicurezza del paese durante il difficile processo di transizione ad un nuovo governo iracheno.

Il dibattito parlamentare sulla missione, culminato nella risoluzione di approvazione il 15 aprile, ha visto aprirsi una spaccatura fra maggioranza e opposizione, nonché la presenza di posizioni diverse all'interno dell'opposizione stessa, segnando così una rottura della precedente impostazione *bipartisan*, che tuttora prosegue per le altre missioni internazionali.

Il 14 maggio il ministro della Difesa Antonio Martino ha presentato al Parlamento il profilo della missione Antica Babilonia.

Il Decreto Legge 165 del 10 luglio, convertito in Legge 219 del 1° agosto, contiene l'autorizzazione e il finanziamento (per 232 milioni di euro) per il primo semestre della missione.

I compiti della missione così come sono stati presentati al Parlamento tendono a concentrarsi sul profilo umanitario e di supporto alla popolazione locale, il controllo del territorio, la garanzia della sicurezza ed il supporto all'autorità provvisoria irachena nella fase di transizione dalle forze di occupazione all'autogoverno.

Le principali motivazioni politiche della missione sono da ricercare nel desiderio di confermare la fedeltà transatlantica del paese e nel tentativo di rendere multilaterale il profilo dell'intervento a guida americana in Iraq, nonché nell'interesse nazionale alla stabilità complessiva del paese.

Il 15 luglio avveniva il Transfer of Authority (Toa) del Contingente alle autorità della coalizione.

Il contingente italiano risponde operativamente al comando inglese della Divisione multinazionale che controlla il settore sud-orientale del paese, nell'ambito del Comando unificato americano; le forze rispondono a regole d'ingaggio stabilite a livello nazionale e si applica loro il Codice penale militare di guerra.

Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite n. 1483 del 22 maggio e n. 1511 del 16 ottobre rappresentano il quadro legale generale di impiego delle forze dislocate in Iraq.

Il contributo italiano è dato da un contingente interforze di 2.800 uomini in totale, costituiti da una Brigata dell'Esercito (1.700 uomini), unità Msu dei Carabinieri (400 effettivi), forze navali di supporto ed aliquote dei Lagunari (500 militari), un reparto dell'Aeronautica (200 uomini), elementi delle forze speciali.

In un quadro di costante peggioramento della situazione generale, il 12 novembre veniva perpetrato un attacco tramite un camion imbottito di esplosivo e lanciato contro la base Maestrale della Msu, nel centro di Nassiriya. L'esplosione distruggeva l'intera palazzina, provocando 19 morti (12 Carabinieri, 5 militari dell'Esercito e 2 civili) e 21 feriti fra gli italiani, oltre a diverse vittime irachene. Sull'episodio sono in corso inchieste interne ed indagini della magistratura.

La reazione composta e solidale della popolazione italiana e della maggioranza parlamentare non ha messo in dubbio la partecipazione italiana alla missione, mentre si sono nuovamente registrate divisioni fra le forze di opposizione fra coloro che ri-

chiedono una revisione del contesto politico di riferimento, pur senza ritirare le truppe, e l'estrema sinistra che reclama il ritiro del contingente.

Le forze italiane hanno incontrato diversi problemi, legati all'impossibilità di distinguersi in qualche modo dalle forze di occupazione, in un contesto di scarso supporto multilaterale, ed alla recrudescenza degli attacchi sia di tipo militare, condotti con tattiche di guerriglia, sia di natura terroristica, da parte di forze leali al regime di Saddam Hussein e da formazioni radicali islamiche di probabile origine straniera.

## **5. Implicazioni per lo strumento militare**

Il dibattito parlamentare sulla missione in Iraq è stato accompagnato da forti polemiche fra maggioranza e opposizione che hanno segnato una rottura della precedente impostazione *bipartisan* che aveva caratterizzato le decisioni relative alla partecipazione italiana ad operazioni militari. Ciò rappresenta un fattore di debolezza per l'impegno internazionale italiano e richiede una riflessione più approfondita circa l'interesse nazionale.

L'esperienza ormai acquisita sottolinea l'importanza del contesto multilaterale per lo svolgimento delle operazioni e richiede alle forze armate di sviluppare sempre più una mentalità interforze e internazionale, in cui il fattore dell'interoperabilità è essenziale.

Si devono quindi aumentare gli sforzi per rendere proiettabili le forze, garantire nuove risorse in termini di equipaggiamenti; l'addestramento per le missioni all'estero va gradualmente ma rapidamente esteso a tutte le componenti dello strumento militare e va sensibilmente incrementato il numero di forze impiegabili all'estero.

Si registrano in tal senso alcuni passi positivi, legati essenzialmente all'aver stabilito con l'ultima Finanziaria un fondo apposito per coprire le missioni all'estero delle Forze armate, ma rimane tuttora non soddisfatta l'esigenza di coprire anche i costi non straordinari che questo maggiore impegno implica (usura dei mezzi, obsolescenza).

## **11. Le relazioni commerciali internazionali: il Round di Doha e il fallimento della Conferenza ministeriale di Cancun**

di Paolo Guerrieri e Irene Caratelli

La scena dei rapporti commerciali internazionali del 2003 è stata dominata dal clamoroso fallimento della Quinta Conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), tenutasi a Cancun (Messico), tra il 10 e il 14 settembre dello scorso anno.

La Ministeriale dell'Omc era stata concepita come una semplice verifica di medio termine dei negoziati lanciati a Doha (Qatar) nel novembre 2001, la cosiddetta Doha Development Agenda, Dda<sup>1</sup>. Nessuno pertanto si aspettava che potesse fallire e, nell'ipotesi più pessimistica, si prevedeva semplicemente di siglare un accordo di basso profilo. L'insuccesso della Conferenza di Cancun preoccupa perché si è giunti ad un esito che nessuno auspicava, ma che tutti hanno contribuito in varia misura a determinare.

È ora necessario rilanciare i negoziati commerciali multilaterali sulla base dell'Agenda approvata a Doha, ma partendo da quanto concordato fino a Cancun. Le difficoltà non sono poche, ma vi sono stati segnali positivi lanciati prima dall'Unione europea (Ue) con un documento pubblicato dalla Commissione sul rilancio dei negoziati nel novembre dello scorso anno e poi, all'inizio di quest'anno, da parte degli Stati Uniti e di alcuni paesi di rilievo dell'area in via di sviluppo che hanno aperto qualche speranza.

D'altronde, non è la prima volta che i negoziati commerciali multilaterali subiscono una seria battuta d'arresto. L'Uruguay

<sup>1</sup> All'epoca la fine del Round era stata stabilita per il 31 dicembre 2004. Tuttavia, visto il fallimento della Conferenza di Cancun è stato ipotizzato uno slittamento dei lavori al 2007.

Round, ultimo in ordine di tempo, si concluse dopo otto anni durante i quali non vennero rispettate molte delle scadenze fissate e, in due occasioni (le Conferenze ministeriali di Montreal del 1988 e di Bruxelles del 1990), il Round sembrò sull'orlo del fallimento. Ciononostante, si arrivò all'accordo finale e alla costituzione dell'Omc<sup>2</sup>.

### 1. Il venir meno del clima di cooperazione di Doha

Poco più di due anni fa, nella Ministeriale di Doha, un clima di rinnovata cooperazione internazionale aveva permesso di raggiungere un accordo importante nel quale le esigenze dei Paesi in via di sviluppo (Pvs) erano state messe al centro di quello che era stato infatti definito il «Round dello Sviluppo».

La Dda era stata approvata nonostante, nei mesi precedenti la riunione dei ministri, aleggiasse un diffuso scetticismo sulla possibilità di siglare un accordo di alto profilo. I motivi erano molteplici, non ultimo perché si sentiva ancora il peso della *débâcle* della Conferenza di Seattle del 1999. A Doha giocò a favore del successo dei negoziati la determinazione di molti governi dei paesi avanzati – in primo luogo Stati Uniti ed Europa – ad evitare ad ogni costo un fallimento della Conferenza dell'Omc, a soli due mesi dai drammatici attentati dell'11 settembre 2001, per scongiurare ulteriori lacerazioni nei confronti dell'area in via di sviluppo. Particolare rilievo venne così dato ai temi dello sviluppo nel contenuto della Dichiarazione e dei correlati documenti di Doha, adottando un approccio originale rispetto ai precedenti Round negoziali. Si voleva affrontare in primo luogo il problema dell'asimmetrica distribuzione dei benefici che in passato erano derivati dalle precedenti liberalizzazioni commerciali.

Nella Dichiarazione finale di Doha, l'Ue e gli Usa avevano acconsentito così a sottoscrivere un accordo nel quale si prevedeva in campo agricolo la riduzione, in vista di una futura elimi-

<sup>2</sup> La nascita dell'Omc (o World Trade Organisation, Wto), che conta attualmente 147 membri, risale alla conclusione dell'accordo di Marrakech (1994), entrato in vigore il 1° gennaio 1995.

nazione, di tutte le forme di sussidi all'esportazione e sostanziali tagli dei sostegni interni distorsivi del commercio. Gli Stati Uniti fecero anche rilevanti concessioni approvando la dichiarazione sul legame tra Trips (Trade Related Intellectual Property Rights) e salute pubblica, che permetteva ai paesi più poveri di produrre medicine essenziali in deroga ai brevetti. Infine, gli Stati Uniti sostennero le richieste europee di avviare la discussione per l'ampliamento dell'agenda negoziale ai cosiddetti temi di Singapore<sup>3</sup>. I Pvs dal canto loro accettarono di lanciare il Round a condizione che i paesi industrializzati si impegnassero ad affrontare, oltre agli ingenti sussidi alla produzione e all'export agricolo, problemi quali le condizioni di attuazione di alcuni accordi assunti nell'Uruguay Round (*implementation*) e la persistenza di elevati picchi tariffari nei settori di maggior interesse per le proprie esportazioni.

Dal lancio del nuovo Round in poi, tuttavia, le negoziazioni commerciali sono proseguite a rilento e molte delle promesse sono state tradite. Sono passati circa ventidue mesi senza che venissero rispettate le scadenze più importanti fissate per il raggiungimento degli accordi intermedi. Il clima di cooperazione di Doha si è così rapidamente dissolto nell'ultimo anno di trattative lasciando che i rapporti commerciali tra i grandi paesi, da un lato, e tra questi ed i paesi del Sud, dall'altro, fossero caratterizzati da tensioni e asprezze crescenti. Solo tardivamente, a pochi giorni dall'avvio dei negoziati di Cancun, sono arrivati due segnali di apertura: il raggiungimento dell'accordo sulle importazioni parallele di farmaci generici a favore di quei Pvs che non siano in grado di produrli direttamente; e la conclusione di un'intesa di base tra Stati Uniti ed Unione europea nel settore agricolo. Nelle intenzioni tali accordi avrebbero dovuto spianare

<sup>3</sup> Con le Singapore *issues* ci si riferisce a quattro temi: Concorrenza, Investimenti, Facilitazione al Commercio e Appalti Pubblici. La discussione sull'inclusione di tali materie all'interno dei negoziati commerciali multilaterali era stata avviata durante la prima Conferenza ministeriale dell'Omc riunitasi nel 1996 a Singapore, da cui il nome appunto. A Doha era stato stabilito che l'inclusione delle questioni di Singapore nella Dda sarebbe dipesa dal raggiungimento, nella riunione della quinta Conferenza ministeriale a Cancun, di un *consenso esplicito* da parte di tutti i membri dell'Omc sulle *modalità del negoziato*.

la strada ad un esito positivo della Conferenza di Cancun. Evidentemente questa ipotesi era troppo ottimistica.

## 2. Le divisioni presenti a Cancun

La paralisi negoziale che aveva caratterizzato i mesi precedenti ha fatto sì che la Conferenza di Cancun si aprisse con forti divisioni su temi cruciali: l'agricoltura; l'accesso al mercato dei prodotti non agricoli; la liberalizzazione dei servizi; la protezione dei diritti di proprietà intellettuale; i negoziati sui temi di Singapore; i problemi dell'*implementazione*. Da queste premesse non era facile giungere ad un accordo, le responsabilità del fallimento vanno quindi distribuite equamente sui diversi attori.

Tra questi figura in primo piano l'Unione europea che alla Quinta Ministeriale ha adottato una strategia negoziale rivelatasi poi miope ed eccessivamente rigida. L'Europa non ha saputo in effetti valorizzare ciò che aveva da offrire sul piano agricolo – grazie alla riforma della Politica agricola comune (Pac) – e ha alzato notevolmente il prezzo da chiedere in contropartita, esigendo dagli altri membri l'impegno ad ampliare i temi sul tavolo dei negoziati alle Singapore issues<sup>4</sup>. La riforma della Pac rappresenta certo un passo importante dal momento che prevede che i sussidi comincino ad essere sganciati dal sostegno alla produzione. Tuttavia, essa è stata letta dagli altri paesi – ed in particolare da quelli in via di sviluppo – come una mera base di partenza per la negoziazione di ulteriori concessioni.

Anche sui temi di Singapore l'Ue non ha tenuto sufficientemente conto dell'energica opposizione di un vasto ed eterogeneo numero di paesi, in via di sviluppo e non. Gli Stati Uniti

<sup>4</sup> A proposito delle Singapore issues la Dichiarazione finale di Doha prevedeva che: «We agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations». Visti i contrasti sull'interpretazione di questo testo, il Presidente della Conferenza alla fine della Quarta ministeriale aveva provveduto a chiarire che esso garantiva: «each Member the right to take a position on modalities that would prevent negotiations from proceeding after the Fifth Ministerial conference, until that member is prepared to join in an explicit consensus».

per esempio si sono sempre mostrati piuttosto tiepidi. Poco prima che fosse dichiarato ufficialmente il fallimento del vertice, l'Ue aveva proposto una mediazione: mettere da parte i due temi più spinosi delle Singapore issues, Concorrenza e Investimenti, e inserire all'interno dei negoziati Omc solo le discipline relative ad Appalti Pubblici e Facilitazione al Commercio; tuttavia, ha incontrato in questo caso l'opposizione degli unici due paesi, Giappone e Corea del sud, che l'avevano appoggiata fino a quel momento<sup>5</sup>. In definitiva, il tentativo europeo di allargare le trattative ai temi di Singapore e di legare l'inclusione di questi ultimi ad un eventuale accordo nel settore agricolo non solo si è rivelato perdente, ma ha finito per rafforzare la coalizione del gruppo dei 20 paesi, il cosiddetto G20+<sup>6</sup>.

Anche gli Stati Uniti non hanno brillato a Cancun e si sono spesi ben poco per il raggiungimento di un accordo finale, rimanendo pressoché in disparte. A differenza di quanto era accaduto a Doha, si è percepita l'assenza della *leadership* americana. Alcuni ne hanno ravvisato le cause, da un lato, nella riluttanza di parte del Congresso a sostenere la Dda e, dall'altro, nel timore della delegazione americana di dover fare costose concessioni (per esempio sui crediti concessi agli agricoltori che esportano i propri prodotti), che avrebbero scontentato lobby domestiche influenti a poco più di un anno dalle elezioni presidenziali.

Ciò non significa che gli Stati Uniti volessero far fallire il vertice. È semmai vero il contrario. Basti ricordare che poco prima dell'avvio della Conferenza gli Stati Uniti avevano accettato di siglare l'accordo sull'importazione parallela dei farmaci salvavita in favore dei Pvs e avevano raggiunto un accordo sui temi agricoli con l'Ue. Anche se in quest'ultimo caso l'effetto prodotto è stato in larga parte negativo, perché l'accordo tra i

<sup>5</sup> L'intransigenza dipendeva dal fatto che Giappone e Corea del Sud non volevano che fosse raggiunto un accordo di alto profilo nel settore agricolo, più che dall'importanza attribuita alle Singapore issues.

<sup>6</sup> Il G20+ in origine era costituito da: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Cina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filippine, Guatemala, India, Messico, Pakistan, Paraguay, Perù, Sud Africa, Tailandia, Venezuela. Durante la Conferenza di Cancun, si sono uniti Egitto, Nigeria e Indonesia, mentre El Salvador si è ritirato.

due Grandi ha finito per allarmare i Pvs, sia per le note resistenze europee a concordare una data per l'eliminazione dei sussidi, sia per il sostegno che in questo modo veniva dato da parte americana al protezionismo europeo, in aperto contrasto con le promesse fatte a Doha<sup>7</sup>.

Oltre alla rigidità europea e al basso profilo del comportamento americano, il fenomeno più rilevante che ha caratterizzato la Conferenza di Cancun è stato il ruolo giocato dal gruppo di paesi in via di sviluppo guidato da Cina, India, Brasile, Messico e Sud Africa (il cosiddetto G20+), che si è opposto fermamente alla proposta avanzata da Usa e Ue nel settore agricolo. La coalizione è riuscita a rimanere compatta pur in presenza di forti divisioni all'interno del Gruppo (per esempio tra Brasile e India, essendo il primo a favore di sostanziali aperture nel settore, e la seconda più incline a difendere politiche protezionistiche) e nonostante i tentativi operati, da Stati Uniti ed Unione europea, per dividere e indebolire l'alleanza. Per la prima volta nella storia dei negoziati multilaterali un gruppo di Pvs è riuscito ad unificare la propria strategia negoziale arrivando a nominare due ministri per ognuno dei grandi temi presenti sul tavolo agricolo (sostegno interno, accesso al mercato, sostegno all'export) così da condurre come un blocco compatto le trattative bilaterali<sup>8</sup>.

Ma se il G20+ è riuscito ad esprimere un forte potere di veto a Cancun, che ha permesso di ostacolare e rendere impossibile il raggiungimento di un accordo, non è riuscito ad esercitare d'altra parte alcun ruolo propositivo per spianare la strada ad un accordo alternativo. Il fallimento del vertice non ha rappresentato certo una vittoria per nessuno, ma ha semmai comportato costi elevati per tutti, a partire dai paesi più poveri dell'area in via di sviluppo.

<sup>7</sup> Nel 2002, inoltre, l'amministrazione americana aveva approvato il Farm Security and Rural Investment Act (meglio noto come Farm Bill) con il quale era stato incrementato il livello della spesa federale da destinare al settore agricolo di 82,6 miliardi di dollari nei prossimi dieci anni (in termini di sostegno alla produzione).

<sup>8</sup> Inoltre, sulle Singapore issues, su cui si è consumato il fallimento del vertice di Cancun, tre gruppi di Pvs – i paesi dell'Africa-Caraibi-Pacifico (Acp), i paesi meno avanzati (Pma) e i paesi dell'Unione africana – si erano alleati ancor prima della Conferenza per opporsi al lancio dei negoziati.

### 3. I nuovi equilibri del negoziato commerciale multilaterale

Al di là degli scontri sui temi dell'Agenda tradizionale e sulle Singapore issues, ricordati in precedenza, hanno pesato negativamente sull'insuccesso della riunione di Cancun anche problemi istituzionali come, ad esempio, la debolezza del meccanismo di formazione del consenso in seno all'Omc. Si discute oggi di una possibile riforma dell'Organizzazione, ma non è ancora chiaro se ci si debba concentrare su questioni procedurali, come l'organizzazione delle Conferenze ministeriali, o andare oltre e affrontare il meccanismo decisionale dell'Omc, ossia il principio del *consensus* su cui si è retto sino ad oggi l'intero sistema<sup>9</sup>.

Ma l'esito negativo della Conferenza di Cancun ha soprattutto messo a nudo – ed è un fatto di grande rilievo – la crisi del modello negoziale che aveva caratterizzato e assicurato il successo in passato di pressoché tutti i precedenti Round commerciali, in sede Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade)<sup>10</sup> prima e Omc poi. Lo schema negoziale di base prevedeva un sostanziale accordo da raggiungere tra Europa e Stati Uniti e da «spalmare» successivamente sul resto dei paesi. Ma è un modello che non ha funzionato a Cancun. La ragione è nell'ascesa di nuovi potenti attori negoziali all'interno dell'Omc che hanno trasformato il vecchio duopolio euro-americano in un contesto oligopolistico, in cui più soggetti hanno il potere di influire sull'esito finale del negoziato.

Basti pensare all'accresciuto peso, in termini economici e demografici, di paesi come la Cina, il Brasile e l'India. Questo

<sup>9</sup> La questione è molto delicata, come rilevano Keohane e Nye: «One state: one vote is not democratic because a Maldives Islander would have 1000 times the voting power of a citizen of China. On the other hand, a cosmopolitan view that treats the globe as one constituency, implies the existence of a political community in which citizens of 198 states would be willing to be continually outvoted by a billion Chinese and a billion Indians», in R.O. Keohane e J.S. Nye, *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*, in «Research Working Papers», n. 4, Cambridge, John F. Kennedy School of Government, 2001, p. 13 ([http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP01-004/\\$File/rwp01\\_004\\_nye\\_rev1.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP01-004/$File/rwp01_004_nye_rev1.pdf)).

<sup>10</sup> L'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (Gatt), che regola il commercio internazionale dei beni, è stato siglato il 30 ottobre 1947 a Ginevra, da 23 stati, ed è stato poi incorporato negli accordi di Marrakech del 1994.

nucleo portante dei Pvs a medio reddito – in cui vive la maggior parte della popolazione del globo – sembra avere ormai acquisito maggiore consapevolezza della propria forza e un maggiore interesse nel risultato finale dei negoziati multilaterali. Essi inoltre hanno capito l'importanza di formare coalizioni forti per non rimanere esclusi dalle trattative e hanno imparato l'uso degli strumenti previsti dagli accordi Omc (come le azioni *anti-dumping*).

Il regime commerciale internazionale si sta dunque muovendo verso un contesto nuovo, di natura oligopolistica. Sappiamo che un mercato oligopolistico funziona ed è stabile solo se si afferma una soluzione cooperativa tra le grandi imprese (paesi) che lo animano, in grado di neutralizzarne i reciproci poteri di veto. Un gioco non cooperativo, fatto di azioni e reazioni autonome e «egoistiche» di tutti gli attori principali, rischia di innescare, viceversa, una sorta di guerra di tutti contro tutti. Questo rischio va scongiurato nelle attuali relazioni commerciali multilaterali, cercando di favorire soluzioni cooperative tra i paesi. A meno di modifiche significative nei contenuti e nelle modalità dei negoziati, il presente Round potrebbe arenarsi nel gioco perverso dei veti incrociati tra paesi, minando la capacità di decisione e decretando una lenta marginalizzazione dell'Omc.

Affinché si affermi un atteggiamento cooperativo sarà decisivo non solo l'atteggiamento dei due maggior attori, gli Stati Uniti e l'Unione europea, ma anche quello di alcuni Pvs. A Cancun, infatti, non tutti i Pvs ritenevano che raggiungere un compromesso rappresentasse comunque un'alternativa migliore al fallimento dell'intero negoziato. Ciononostante, la gran parte dei paesi in via di sviluppo sembra oggi avere compreso l'importante funzione svolta dall'Omc. Nella triade di possibilità individuate da Albert Hirschman – *Exit, Voice, Loyalty*<sup>11</sup> – essi sembrano orientati ad esercitare la propria voce nell'ambito dell'Organizzazione, non intendendo né uscirne, né accettare processi decisionali che rispecchiano per lo più equilibri di forza del passato<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

<sup>12</sup> I Pvs dovranno anche impegnarsi concretamente a promuovere ulteriori processi di liberalizzazione anche al loro interno, visto che alle alte tariffe

#### 4. Le strade possibili per un rilancio del negoziato

In un contesto economico globale il fallimento di un negoziato multilaterale come quello in corso, ovvero la mancata adozione di coraggiose misure di liberalizzazione commerciale, potrebbe determinare rischi di duplice natura: i paesi potrebbero ricorrere a politiche e strumenti protezionistici e/o potrebbe rafforzarsi la tendenza a ricorrere alla firma di accordi bilaterali o regionali.

Il protezionismo può risorgere e dilagare in qualsiasi momento, soprattutto in fasi di ristagno economico quali quelle degli ultimi anni. Come ricordava un grande economista degli anni cinquanta, Thomas Balogh, «il successo del libero scambio dipende dalla piena occupazione e non viceversa»<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda gli accordi commerciali bilaterali e/o regionali, va detto che essi possono svolgere una funzione positiva importante di «laboratori di sperimentazione», facilitando negoziati commerciali dai contenuti più avanzati, a condizione di muoversi nell'ambito del rafforzamento del contesto multilaterale. Tali accordi possono rappresentare dunque un elemento complementare al processo di liberalizzazione in ambito Omc, ma non sono in grado di sostituire le intese multilaterali.

Eppure, ripercorrendo la storia degli accordi commerciali internazionali degli ultimi decenni va riconosciuto che ad ogni stallo negoziale a livello multilaterale, ha fatto seguito la ripresa di iniziative regionali che, a loro volta, hanno stimolato il rilancio

applicate dai paesi ricchi in alcuni settori essi aggiungono le proprie barriere commerciali, ostacolando pesantemente i flussi di commercio Sud-Sud. Il livello di protezione che gli esportatori di prodotti agricoli dei Pvs devono affrontare nei mercati dei paesi industrializzati è da quattro a sette volte maggiore di quello sofferto sui beni manufatti, mentre il livello di protezione che i Pvs devono sopportare per esportare gli stessi prodotti in altri Pvs è due o tre volte maggiore di quella esistente sui beni manufatti (World Bank, *Global Economic Prospects 2004. Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington, World Bank, 2003, <http://www.worldbank.org/prospects/gep2004/>).

<sup>13</sup> T. Balogh, *The international aspects of full employment*, in *Essays in Full Employment*, London, Oxford University Press, 1944, ristampato in *Una società di ineguali. Saggi sullo squilibrio e gli scambi internazionali*, Torino, Einaudi, 1967, p. 102.

cio del dialogo a livello multilaterale. Tuttavia, se oggi gli Usa (come hanno minacciato all'indomani del fallimento di Cancun) e l'Ue dovessero ricorrere sempre più a strategie di liberalizzazione commerciale di natura regionale-bilaterale il quadro d'insieme si frammenterebbe, e a farne le spese sarebbero soprattutto i paesi piccoli e più poveri, in quanto privi di un reale potere negoziale.

La soluzione multilaterale resta dunque centrale nell'ambito delle relazioni commerciali internazionali. Appare dunque urgente rilanciare il negoziato e l'Agenda di Doha. E non mancano certo i presupposti per promuovere un accordo ampio che possa generare benefici per tutte le parti in campo. I Pvs, per esempio, hanno forti interessi nei processi di liberalizzazione in campo agricolo, nell'attuazione degli accordi del comparto tessile-abbigliamento, ed in ulteriori progressi nella Modalità 4 dell'Accordo generale sul commercio nei servizi (Gats), che disciplina il movimento delle persone fisiche. Ma anche i paesi industrializzati hanno interessi altrettanto marcati, come: l'effettiva salvaguardia dei diritti di proprietà intellettuale, la liberalizzazione dei servizi finanziari e di quelli professionali, maggiori regole sulla concorrenza, etc.

Si possono delineare tre scenari futuri per un rilancio dei negoziati, ma sarà necessario raggiungere in ambito Omc un complesso equilibrio su tre fronti: nel processo decisionale, nell'agenda negoziale e nei risultati delle strategie di liberalizzazione.

Il primo scenario è relativamente ottimista e muove da un'interpretazione in qualche modo riduttiva del fallimento di Cancun, come un incidente di percorso. Si auspica così di riprendere a trattare e ottenere dei primi risultati già a partire dai prossimi mesi. Non si esclude addirittura di riuscire a rispettare la scadenza fissata originariamente per la conclusione del Doha Round. Ora, il problema non è tanto la ripresa del negoziato, che potrebbe verificarsi anche in tempi brevi, ma la possibilità di rispettare le promesse di Doha. Cancun doveva rappresentare semplicemente una tappa intermedia, eppure il tavolo è saltato. Si possono dunque nutrire dei dubbi sul fatto che sia sufficiente riprendere quanto prima le trattative.

Il secondo scenario prevede la ripresa delle trattative del negoziato nel 2005, ovvero dopo le elezioni del parlamento europeo e le presidenziali americane. Non sottostimando affatto il

segnale negativo che è venuto da Cancun, si ritiene in questo caso che una conclusione positiva delle trattative richieda il concorso almeno di due fattori: la riaffermazione di una forte *co-leadership* di Stati Uniti ed Europa, e quindi di una loro rinnovata capacità di coinvolgere anche gli altri attori, in primo luogo il G20+; il raggiungimento di un accordo sul tema dell'agricoltura che sia basato su meccanismi in grado di suggerire formule efficaci di compromesso. A questo riguardo si può osservare che l'Omc, pur se dovrà rimanere un'organizzazione basata sulla regola del consenso, dovrà necessariamente rinforzare i meccanismi che consentono di formare questo consenso.

Il terzo scenario è il più negativo e contempla l'ipotesi di uno stallo del negoziato nei prossimi anni e di un suo congelamento di fatto. In questa prospettiva il regime commerciale multilaterale si indebolirebbe seccamente trasformandosi in un oligopolio conflittuale. La conseguenza inevitabile sarebbe una crescente frammentazione delle relazioni commerciali internazionali e l'affermarsi di blocchi regionali dominati dai paesi più forti. Uno scenario ovviamente foriero di rischi per l'economia mondiale nel suo complesso, anche se a pagarne i maggiori costi sarebbero, ancora una volta, i paesi più poveri all'interno dell'area in via di sviluppo.

Per scongiurarlo, bisogna lavorare per creare quanto prima le condizioni più favorevoli per un rilancio del negoziato multilaterale e per un suo esito positivo. Le recenti aperture manifestate dagli Stati Uniti in favore di un rilancio delle trattative attraverso la lettera inviata da Robert Zoellick a tutti i paesi membri dell'Omc hanno aperto qualche spiraglio e nuova speranza. Certo, il cammino sembra ancora tutto in salita.

## **12. Decisioni monetarie e di bilancio nell'area dell'euro di fronte alla difficile congiuntura economica**

di Franco Bruni e Anna-Carin Andersson

### **1. Introduzione: la difficile congiuntura macroeconomica internazionale 2002-3**

Nella sua Relazione annuale dell'estate 2003 la Banca dei Regolamenti internazionali descriveva un'economica internazionale tribolata dai «disagi di un terreno cedevole»<sup>1</sup>. Si riferiva alle difficoltà che, fin dal 2002, si sono manifestate nella crescita e nell'equilibrio macroeconomico dell'economia globale. Di particolare rilievo è lo scenario dei paesi industriali avanzati. Gli Usa hanno avuto una ripresa dopo il forte rallentamento del 2001, ma la loro crescita è rimasta più contenuta di quella del decennio precedente. Inoltre l'economia statunitense ha registrato gravi e crescenti disavanzi del settore pubblico e della bilancia dei pagamenti che fanno apparire meno sostenibile l'attuale tasso di crescita e causano debolezza e instabilità nel cambio del dollaro. Il ciclo europeo è stato deludente mentre il Giappone ha appena iniziato a correggere il suo ristagno più che decennale. Lo «scoppio della bolla speculativa» che sosteneva la crescita fino al 2000, soprattutto negli Usa e nei settori tecnologicamente più avanzati, è riconosciuto fra le cause principali delle attuali difficoltà del ciclo internazionale, insieme al fenomeno connesso della crisi della borsa e degli scandali finanziari, nonché alle persistenti rigidità strutturali in Europa e Giappone e alle gravi tensioni geopolitiche.

In questo quadro va sottolineato che *l'andamento dell'economia europea* (a differenza che negli Usa e in Giappone) è stato,

<sup>1</sup> Banca dei Regolamenti internazionali, *73a Relazione annuale*, Basilea, 2003, cap. I (<http://www.bis.org/publ/ar2003i.htm>).

*oltre che insoddisfacente, particolarmente inatteso* cioè molto diverso da quanto previsto anche solo un anno prima. Guardando ad esempio a dati e previsioni ufficiali del Fmi<sup>2</sup> si rileva che il tasso di crescita del Pil reale degli Usa nel 2002 è stato, un po' sopra al 2%, quasi identico a quello previsto fin dall'aprile dell'anno precedente (ben prima dell'11 settembre!) e che il consuntivo del 2003 dovrebbe risultare prossimo a quello previsto nell'aprile del 2002 (+3,4). Nel caso del Giappone gli stessi dati rivelano invece qualche sorpresa positiva, cioè tassi di crescita consuntivi, sia nel 2002 che nel 2003, quasi l'1% più alti di quelli attesi 12-18 mesi prima. Nell'area dell'euro la differenza fra previsioni e realizzazioni è stata invece molto accentuata, soprattutto nel 2003: nell'aprile del 2002 il Fmi prevedeva per il 2003 una crescita del 2,9%; tale previsione veniva poi corretta al 2,3% in settembre 2002, all'1,1% nell'aprile del 2003 e solo nel settembre 2003 cadeva allo 0,5%, prossima al consuntivo. La sorpresa negativa è stata particolarmente accentuata nel caso della Germania dove nel giro di 18 mesi il tasso di crescita previsto si è ridotto di quasi il 3%.

La natura in larga parte inattesa del ristagno europeo ha avuto ripercussioni per le politiche monetarie e di bilancio. La prima è stata cauta e lenta nell'esercitare uno stimolo espansivo; la seconda ha evidenziato il precipitare della crisi del Patto di Stabilità e Crescita.

## **2. La politica monetaria, l'euro e il Sistema europeo delle Banche centrali**

Dall'inizio del 2002 alla fine del 2003 la Bce ha abbassato i tassi da lei controllati di 1,25%, portando il tasso centrale del «corridoio» dal 3,25% al 2%. Su 12 *decisioni prese sui tassi di interesse* nel 2002 le prime 11 sono state nel senso di lasciare i tassi invariati. Solo nel dicembre del 2002 il tasso di riferimento veniva abbassato dello 0,5%. Sulle 12 decisioni prese nel 2003 per 10 volte non ci sono state variazioni; i tassi sono stati ridotti

<sup>2</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Washington, vari numeri.

di 0,25% in marzo e di 0,5% in giugno. Ciò in presenza di un tasso di inflazione medio dei prezzi al consumo nell'area dell'euro rimasto quasi sempre leggermente superiore al valore limite del 2%. Questo stile prudente della politica monetaria europea è stato spesso criticato e differisce da quello aggressivo della banca centrale statunitense i cui tassi di riferimento, alla fine del 2003, risultavano dell'1% più bassi di quelli europei. Il cambio dell'euro col dollaro, che si era rafforzato di circa il 10% nel 2002, è cresciuto di più del 20% nel 2003. Più che riflettere direttamente la differenza fra le politiche monetarie, questa rivalutazione è dovuta alla crescente preoccupazione dei mercati per il disavanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti americana accompagnatosi ad una violenta riduzione dei movimenti di capitale transatlantici verso gli Usa. Tale riduzione è avvenuta nonostante la crescita reale e i profitti societari siano stati complessivamente migliori in Usa. Il rafforzamento dell'euro, calcolato sulla media delle valute dei paesi con cui l'Europa commercia, è stato nel 2003 poco più della metà di quello rispetto al dollaro. Ha comunque inciso sulle esportazioni nette europee e, per loro tramite, ha contribuito negativamente alla crescita. Non ha invece portato alcuna sostanziale correzione al disavanzo corrente Usa. La Bce ha più volte ricordato che la stabilizzazione del cambio non è fra i suoi obiettivi istituzionali<sup>3</sup> e che un euro forte contribuisce invece al fine primario della sua strategia, cioè il contenimento dell'inflazione.

L'inflazione media dell'area dell'euro è stata, nel 2003, vicina al 2%, un poco più bassa che nel 2002. Certi prezzi al dettaglio, in alcuni paesi, fra i quali l'Italia, hanno registrato, in periodi più o meno distanti dall'introduzione del circolante in euro, tassi di crescita nettamente superiori all'inflazione media. Il fenomeno è da attribuirsi a carenze nel meccanismo concorrenziale e nel controllo pubblico e sociale di una delicata fase di cambio della moneta della quale alcuni venditori hanno approfittato con vantaggio temporaneo. Da questo fenomeno sono sorti al-

<sup>3</sup> «The Governing Council does not have any particular rate for the exchange rate in mind which it would call appropriate», W.F. Duisenberg, *Ecb Press Conference (Questions and answers)*, Lisbon, 2 ottobre 2003 (<http://www.ecb.int/key/03/sp031002en.htm>).

larmi e polemiche, non solo in Italia, che hanno a volte attribuito all'euro in sé un effetto inflazionistico. Gli indici statistici del potere d'acquisto mostrano però, in media, come detto, un'inflazione contenuta e calante. Si è inoltre ridotta la dispersione dei tassi di inflazione nazionali, con una differenza fra la media dei tre più alti e quella dei tre più bassi scesa di quasi un punto % e divenuta inferiore al 2%. È andata riducendosi anche la dispersione dei tassi reali di *crescita* delle economie nazionali dell'area dell'euro, ma purtroppo ciò è avvenuto attorno ad una media più bassa dello 0,9% del 2002 e con alcuni paesi con crescita negativa. Quanto all'Italia, nel 2003 il suo tasso di inflazione si è ancor più allontanato verso l'alto rispetto alla media dell'area euro, mentre il suo tasso di crescita si è avvicinato dal basso a quello medio. Nel complesso continua a non esserci evidenza di un'eterogeneità dei cicli nazionali tale da essere incompatibile con una politica monetaria unica.

Fra le decisioni prese dalla Bce nel 2003 vi è stata qualche *modifica delle sue tecniche operative*<sup>4</sup> e un *riesame della sua strategia* complessiva i cui risultati sono stati annunciati dal Consiglio direttivo di maggio<sup>5</sup>. La *definizione di stabilità dei prezzi* data nel 1998 (inflazione dell'indice dei prezzi al consumo europeo armonizzato inferiore al 2% nel medio periodo) è stata integrata precisando che l'inflazione verrà mantenuta «vicino» al 2%. È stato inoltre meglio *chiarito il ruolo dell'analisi «economica» e «monetaria»* nell'individuare rischi di instabilità dei prezzi dando all'esame dell'andamento degli aggregati monetari il compito di *cross-check* le previsioni condotte in base a un'insieme di indicatori economici.

Il 2003 è stata la vigilia dell'anno in cui l'*allargamento dell'Ue* porterà con sé, dal punto di vista della politica monetaria, due aspetti nuovi. Il primo è l'avvento di un periodo non breve durante il quale *la quota di paesi membri dell'Unione che non fanno parte dell'area dell'euro crescerà moltissimo*. Inizialmente, ed improvvisamente, tale quota diventerà addirittura la maggio-

<sup>4</sup> Il 23 gennaio è stata leggermente modificata l'organizzazione dell'obbligo di riserva delle banche e dimezzata la scadenza delle operazioni di rifinanziamento principali.

<sup>5</sup> Bce, *I risultati della valutazione svolta dalla Bce sulla sua strategia di politica monetaria*, in «Bollettino mensile della Bce», 2003, n. 6, pp. 85-99.

ranza: i dieci nuovi membri più gli attuali tre (Regno Unito, Danimarca e Svezia) contro i dodici paesi dell'area euro. L'altro aspetto è la *prospettiva di un notevole accrescimento dell'area dell'euro e del numero delle banche centrali partecipanti all'Eurosistema*. Si tratta di una prospettiva non immediata, ma cui occorre prepararsi subito anche perché l'adesione all'euro di ogni nuovo paese è un processo graduale che va monitorato e giudicato in base alle condizioni poste dal Trattato.

Per quanto riguarda il primo aspetto è rilevante quanto è avvenuto durante il 2003 agli attuali paesi Ue non-euro, soprattutto l'esito negativo del referendum svedese. Circa il secondo aspetto, il 2003 ha invece visto maturare un'importante decisione di riforma del meccanismo di votazione del Consiglio direttivo della Bce. È opportuno soffermarsi su questi avvenimenti.

Il 12 settembre 2003 *la Svezia ha votato «no»* (con un margine di quasi il 15%) al referendum sull'adozione dell'euro che il governo guidato da Göran Persson, un anno prima, aveva deciso di indire. La Svezia rispetta le condizioni del Trattato per partecipare all'area dell'euro, salvo quella che le imporrebbe di fissare il suo cambio ad una parità con l'euro da rispettare per due anni. D'altra parte l'unica ragione per cui non rispetta questa condizione è quella che non desidera farlo e, dato che la Svezia non gode, come il Regno Unito e la Danimarca, di un'apposita clausola di *opting out*<sup>6</sup> dall'unione monetaria, questo mancato impegno nell'adesione all'euro potrebbe configurarsi come violazione del Trattato<sup>7</sup>. Il deferimento della Svezia alla Corte di Giustizia non sarebbe forse oggi politicamente opportuno, ma il fatto stesso che si tenga un referendum su un impegno che il paese ha già preso in base al Trattato costituisce un elemento di disordine istituzionale nella delicata fase dell'allargamento<sup>8</sup>. Ancor peggio, ovviamente, il fatto che il referendum

<sup>6</sup> Si veda la successiva nota 17.

<sup>7</sup> Ulf Bernitz, *Sverige har redan bundit sig för EMU*, in «Svenska Dagbladet», agosto 1995; di diverso avviso il responsabile del Ministero delle Finanze svedese nelle negoziazioni del Trattato: C.B. Hamilton, *Måste Sverige gå med i EMU?*, in *Vad vill Sverige med EMU? Konjunkturrådets rapport 1996*, a cura di N. Lundgren, Stockholm, SNS Förlag, 1996.

<sup>8</sup> La Svezia è parte dell'Unione dal 1995 anche in seguito all'esito di un referendum tenutosi nel 1994. Nel 1996 il Comitato Calmfors, incaricato dal

abbia avuto esito negativo, nonostante il favore del governo e di una larga parte della classe dirigente economico-politica, e nonostante la commozione suscitata dall'assassinio del ministro degli Esteri Anna Lindh, favorevole all'euro. Le motivazioni della propaganda per il «no» sono state varie<sup>9</sup> e non sempre pertinenti alla questione: dal fatto che l'economia svedese, in una fase migliore di quella media europea, non deve «importare euro-sclerosi», al timore di perdere, insieme all'autonomia monetaria, il modello di *welfare* generoso o addirittura l'intera autonomia della politica di bilancio, alla possibilità che, privi del riferimento diretto alla politica monetaria anti-inflazionistica nazionale, i sindacati riducano l'autodisciplina delle richieste salariali, alle critiche del modello di politica monetaria della Bce, fino alle voci dell'impatto inflazionistico dell'introduzione del circolante in euro giunte dalla Germania, dall'Italia e dalla Grecia. Il «no» ha avuto nel complesso una caratterizzazione «di sinistra» (diversamente, ad esempio, dalla situazione inglese) ed è risultato più abbondante fra le donne, i giovani, gli agricoltori e i disoccupati: gli stessi gruppi che erano stati più avversi all'adesione all'Ue nel 1994<sup>10</sup>.

La notizia del «no» svedese ha avuto notevole eco internazionale, al punto che il presidente della Bce Duisenberg ha ritenuto di dover emettere, il 14 settembre, un comunicato ufficiale<sup>11</sup> specificando che l'esito del voto non avrebbe influenzato la politica della Bce, il valore dell'euro e la collaborazione fra la Bce e la banca centrale svedese. I giornali inglesi hanno enfatizzato l'effetto negativo sulla probabilità di accelerare l'entrata della sterlina nell'euro<sup>12</sup>: un aspetto sottolineato anche nei com-

governo di analizzare la questione della partecipazione all'unione monetaria raccomandò di non aderire subito. Sondaggi di opinione più favorevoli all'euro e le conclusioni di un altro comitato incaricato dal governo nell'ottobre del 2000 (Statens Offentliga Utredningar, *Sou 2002: 16 – Stabiliseringspolitik i valutaunionen*) portarono alla decisione di indire il referendum del 2003.

<sup>9</sup> *Edging Closer*, in «The Economist», 12 giugno 2003; *A Nordic No*, *ibidem*, 19 agosto 2003.

<sup>10</sup> Dagens Nyheter (DN), *Valet blottade klyftorna*, 15 settembre 2003; Valu 2003, DN.

<sup>11</sup> <http://www.ecb.int/press/03/pr030914it.htm>.

<sup>12</sup> Si vedano, ad esempio, il «Financial Times» del 15 settembre 2003 e il «Daily Telegraph» dello stesso giorno dove, addirittura, si incoraggia Blair a

menti del presidente Prodi. Anche in Norvegia si è osservato che l'esito del voto svedese avrebbe contribuito a tener lontana la questione dell'adesione norvegese all'Unione<sup>13</sup>. In Danimarca le reazioni del governo e della classe dirigente, favorevole alla moneta unica, hanno sottolineato come la questione si ponga in modo diverso in un paese che ha già la parità fissa con l'euro. L'organizzazione anti-europea ha comunque sostenuto che l'esito del voto svedese avrebbe contribuito a posporre il prossimo referendum danese sull'abbandono della clausola di *opting out* che il Trattato concede al paese<sup>14</sup>. In Germania si è notato, fra l'altro, un senso di colpa per come l'andamento stagnante dell'economia tedesca possa aver influenzato il voto in Svezia<sup>15</sup> ed anche in Francia non sono mancate analisi della responsabilità dell'Ue nell'esser poco attraente per l'elettorato svedese<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda il Regno Unito va anche ricordato che nel giugno del 2003 *il Tesoro inglese ha effettuato per la seconda volta uno studio ufficiale sull'opportunità economica di aderire all'area dell'euro*. Infatti la politica inglese nei confronti dell'unione monetaria, formulata nel 1997 (quando fu condotto il primo studio ufficiale), prevede di tenere un referendum per l'adesione all'euro solo quando, a giudizio del governo, emerga chiaramente l'opportunità *economica* di aderire, sotto forma di risposta positiva di un apposito studio a cinque test economici<sup>17</sup>.

risuscitare un raggruppamento di paesi alternativo all'Ue quale l'Efta allargato ai paesi dell'Est.

<sup>13</sup> Tidningarnas Telegrambyrå, *Stora konsekvenser för Norge*, 14 settembre 2003.

<sup>14</sup> Tidningarnas Telegrambyrå, *Fogh Rasmussen: Ingen betydelse i Danmark*, 14 settembre 2003. Dopo il referendum sulla ratifica del Trattato di Maastricht del giugno 1992, che con la prevalenza dei no innescò la crisi del Sistema monetario europeo, e dopo quello del maggio 1993 che ratificò il Trattato integrato dal Protocollo di Edimburgo che concedeva alla Danimarca la clausola di *opting out*, i danesi hanno approvato con un referendum il Trattato di Amsterdam. Il successo di quest'ultima consultazione suggerì al primo ministro Rasmussen un nuovo referendum sulla partecipazione all'euro. Questo si tenne il 28 settembre del 2001 ed ebbe esito negativo col 53% di «no».

<sup>15</sup> «Berliner Zeitung», 15 settembre 2003.

<sup>16</sup> «Le Monde», 15 settembre, 2003.

<sup>17</sup> Fin dalla prima stesura del Trattato il Regno Unito ha goduto di una clausola di *opting-in* cioè del diritto di non partecipare all'euro fino al momento in cui chiederà al Consiglio di essere esaminato per la partecipazione. C'è

Questi mirano ad accertare, rispettivamente: *i*) la sufficiente sincronizzazione del ciclo economico britannico con quello dell'area dell'euro, *ii*) l'esistenza di sufficiente flessibilità (in particolare nel mercato del lavoro) per gestire eventuali sfasamenti ciclici senza variare il cambio, *iii*) l'evoluzione favorevole degli investimenti diretti esteri nei confronti dell'area dell'euro, *iv*) la probabilità di un impatto positivo dell'adozione dell'euro sulla competitività della *City* finanziaria inglese e, più in generale, *v*) sullo sviluppo economico e l'occupazione nel Regno Unito. Lo studio del 2003 è stato particolarmente approfondito, articolato in 18 parti per più di 2000 pagine<sup>18</sup>. Solo il quarto test, riguardante gli effetti sulla *City*, ha dato esito positivo, anche se nel complesso il giudizio finale dello studio appare meno negativo di quello del 1997.

In sintesi dunque il 2003, alla vigilia dell'allargamento dell'Ue, ha visto i tre paesi dell'Ue senza euro rimanere dell'avviso di non aderire alla moneta unica, mentre l'esito del referendum svedese ha sottolineato il fragile supporto che l'integrazione europea ha nel consenso dei cittadini. Una fragilità che potrebbe divenire un problema più imbarazzante con l'allargamento.

I nuovi membri dell'Unione sono comunque obbligati a considerare subito il loro tasso di cambio come «una questione di interesse comunitario», a perseguire la stabilità dei prezzi come obiettivo primario della loro politica monetaria, e a fare del loro meglio per rispettare appena possibile i criteri del Trattato che consentono l'adozione della moneta unica, anche tramite la partecipazione, da un certo punto in poi, al cosiddetto Erm II, il regime di parità fissa con l'euro. Con l'allargamento cresce dunque anche il numero dei potenziali futuri partecipanti all'area dell'euro<sup>19</sup>. È perciò necessario *adeguare la «governance»*

una sfumatura di differenza dalla clausola di *opting-out* di cui gode la Danimarca, inserita nel testo del Trattato solo dopo che il referendum danese del 1992 aveva respinto la sua prima formulazione. Un'appendice concede alla Danimarca di notificare il suo eventuale desiderio di rimanere un paese «con deroga» pur rispettando i criteri per la partecipazione all'euro. Notifica che la Danimarca ha fatto e può ritirare quando vuole.

<sup>18</sup> HM Treasury, *UK Membership of the Single Currency: An Assessment of the Five Economic Tests*, giugno 2003 ([http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/the\\_euro/assessment/report/euro\\_assess03\\_repindex.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/the_euro/assessment/report/euro_assess03_repindex.cfm)).

<sup>19</sup> Il Consiglio generale della Bce diventerà subito più numeroso e, in un

della Bce il cui Consiglio direttivo è forse già oggi troppo numeroso per prendere in modo efficiente e tempestivo le decisioni di politica monetaria. Ad esso partecipano con un voto a testa tutti i governatori delle banche centrali dell'area dell'euro più i sei membri del Comitato esecutivo che risiedono a Francoforte: in futuro si potrebbe arrivare a 30-35 partecipanti. Il Trattato di Nizza aveva dunque introdotto la possibilità che fosse lo stesso Consiglio direttivo della Bce, all'unanimità, a proporre una riforma del proprio meccanismo di votazione<sup>20</sup> ed era stato raccomandato che tale riforma venisse formulata al più presto. Dopo una lunga e difficile gestazione la Bce ha formalizzato la sua proposta<sup>21</sup> la cui inclusione nel Trattato Ue dovrebbe venir ratificata prima dell'allargamento. La riforma si basa su un meccanismo di *rotazione* dei governatori delle banche centrali nazionali in un gruppo «ristretto» di 15 votanti. Per evitare però che tale gruppo si trovi composto da paesi che nel loro insieme non rappresentano una quota sufficiente dell'economia dell'area dell'euro, la rotazione avverrebbe dividendo i paesi, a seconda della loro dimensione, in tre categorie, e facendo rotare più di frequente i paesi piccoli, mentre i paesi medi, e ancor più quelli grandi, rimarrebbero per periodi maggiori nel gruppo dei votanti<sup>22</sup>. Nell'insieme la proposta di riforma è stata probabilmente il miglior risultato raggiungibile ma, avendo richiesto l'unanimità, non manca dei difetti dei compromessi politici e si presenta molto complicata. Inoltre sottolinea forse eccessivamente la

certo senso, più importante, perché fra i suoi compiti c'è quello di monitorare la convergenza dei paesi con deroga verso le condizioni per l'ammissione all'euro. Già dal 26 giugno del 2003 i governatori delle banche centrali dei dieci paesi in procinto di aderire all'Ue sono stati invitati a partecipare come osservatori al Consiglio generale.

<sup>20</sup> Il Trattato di Nizza ha introdotto un nuovo art. 10.6 dello Statuto del Sistema europeo delle banche centrali che consente di modificare, con un voto unanime del Consiglio dei capi di stato e di governo, sulla base di una raccomandazione unanime del Consiglio direttivo della Bce, l'art. 10.2 dello stesso Statuto, cioè quello che detta le regole di votazione.

<sup>21</sup> Bce, *L'adeguamento delle modalità di voto del Consiglio direttivo*, in «Bollettino mensile della Bce», 2003, 5, pp. 75-84. Il nuovo sistema è stato raccomandato dal Consiglio direttivo del 4 febbraio 2003.

<sup>22</sup> È previsto che i gruppi di paesi siano 2 fino a quando i membri dell'area dell'euro rimangono fra 16 e 21. Quando diventano 22 o più, i gruppi rotanti sono 3.

nazionalità dei governatori cui invece il Trattato fa obbligo di decidere nell'interesse di tutta l'area dell'euro e non in rappresentanza degli interessi del proprio paese. Anziché il principio della rotazione, alcuni avevano osservato<sup>23</sup>, si sarebbe dovuto avere il coraggio di applicare quello della *delega*, affidando le decisioni ordinarie sul livello dei tassi controllati dalla Bce ad un gruppo veramente ristretto, eventualmente coincidente con il Comitato esecutivo.

Fra il 2002 e il 2003 sono cambiati tre dei sei componenti del Comitato esecutivo della Bce. Dal 1° giugno 2002 Lucas Papademos ha sostituito Christian Noyer alla Vicepresidenza; dal 1° giugno 2003 Gertrude Tumpel-Gugerell ha sostituito Sirkka Hämmäläinen; dal 1° novembre del Jean-Claude Trichet ha sostituito Willem Duisenberg alla Presidenza.

Fra il 2002 e il 2003 l'Ue ha accresciuto ulteriormente la propria integrazione finanziaria<sup>24</sup>, realizzando progressivamente gli obiettivi del Financial Service Action Plan che, predisposto dalla Commissione nel 1999, dovrà essere completato entro il 2005. In particolare, sono state adottate nuove procedure per migliorare ed uniformare la regolamentazione finanziaria europea. Nel 2002 hanno cominciato a funzionare i due comitati istituiti nell'ambito della cosiddetta procedura Lamfalussy per ri-regolamentare il mercato dei titoli europeo: il Committee of European Securities Regulators, composto di rappresentanti tecnici delle autorità di regolamentazione nazionali, e l'European Securities Committee, composto di rappresentanti politici dei Ministeri competenti degli stati membri. Il primo provvedimento sul quale tali comitati hanno lavorato è la direttiva sul *Market Abuse* adottata il 28 gennaio 2003. Nel 2003 la Commissione, su richiesta del Consiglio del dicembre 2002, ha predisposto l'estensione della procedura Lamfalussy al settore bancario e a quello assicurativo-previdenziale: il 6 novembre del 2003 ha de-

<sup>23</sup> Ad esempio R.E. Baldwin *et al.*, *Twelve is Company, Twenty-seven is a Crowd: Preparing the Ecb for Enlargement*, 14 settembre 2001 ([http://www.igier.uni-bocconi.it/whos.php?nascondi=1046&tbm=albero&id\\_doc=177](http://www.igier.uni-bocconi.it/whos.php?nascondi=1046&tbm=albero&id_doc=177)).

<sup>24</sup> Commission of the European Communities, *Tracking EU financial integration*, Sec(2003) 628, Brussels 25 maggio 2003 ([http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/finances/cross-sector/reporting/tracking-financial-integration\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/cross-sector/reporting/tracking-financial-integration_en.pdf)).

ciso una serie di misure<sup>25</sup> prevedendo fra l'altro l'istituzione di un comitato tecnico e di uno politico per ciascuno di tali due settori<sup>26</sup>. Questa complessa architettura di comitati costituisce ora il nucleo di una sorta di autorità di regolamentazione finanziaria europea<sup>27</sup> e sarà cruciale, ad esempio, nell'adozione della riforma dei coefficienti di capitale degli intermediari finanziari che seguirà le conclusioni del Comitato di Basilea. Anche se la Bce non è ancora direttamente coinvolta nelle politiche di regolamentazione, è evidente il collegamento fra l'avanzamento dell'integrazione finanziaria, il buon funzionamento della politica monetaria nell'area dell'euro e la progressiva affermazione, certamente in corso, della moneta europea a livello globale<sup>28</sup>. Nel frattempo la Bce ha curato il monitoraggio della stabilità bancaria<sup>29</sup> e, insieme alla Commissione, alle banche centrali e alle autorità di vigilanza nazionali, ha predisposto un Memorandum of Understanding per la gestione coordinata di eventuali crisi bancarie e finanziarie<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> *Financial services: Commission presents measures to improve regulation of banking, insurance and investment funds*, 6 novembre 2003, nonché l'annesso Memo/03/220 che risponde, in proposito, alle *frequently asked questions* ([http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/finances/cross-sector/committee](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/cross-sector/committee)).

<sup>26</sup> Si tratta del European Banking Committee, del Committee of European Banking Supervisors, del European Insurance & Occupational Pensions Committee e del Committee of European Insurance & Occupational Pensions Supervisors.

<sup>27</sup> Per instaurare una vera e propria autorità europea, con autonomia e poteri delegati dagli stati membri, occorrerebbe una modifica del Trattato, sulla quale per ora non c'è alcun consenso.

<sup>28</sup> Ecb, *Review of the International Role of the Euro*, dicembre 2003 (<http://www.ecb.int/pub/pdf/euro-international-role2003.pdf>).

<sup>29</sup> Ecb, *EU Banking Sector Stability*, 19 novembre 2003 (<http://www.ecb.int/pub/pdf/eubksectorstability2003.pdf>).

<sup>30</sup> *Memorandum of Understanding on high-level principles of co-operation between the banking supervisors and central banks of the European Union in crisis management situations*, 10 marzo 2003 ([http://www.ecb.int/press/03/pr030310\\_3.htm](http://www.ecb.int/press/03/pr030310_3.htm)).

### 3. La cooperazione in materia di politiche di bilancio e il Patto di Stabilità e Crescita

L'Unione economica e monetaria contemplata dal Trattato di Maastricht è basata, oltre che sulla creazione dell'euro, su uno schema di disciplina e coordinamento delle politiche di bilancio che è stato chiarito e rafforzato dal Patto di Stabilità e Crescita<sup>31</sup>. L'esigenza di un meccanismo di disciplina fiscale in un'unione monetaria è teoricamente fondata<sup>32</sup> e, nel complesso, politicamente condivisa ma, mentre negli anni che vanno dal Trattato alla selezione dei paesi partecipanti all'euro (1992-1997) i progressi verso la stabilizzazione della finanza pubblica furono molto netti, in seguito si attenuarono<sup>33</sup> e, dalla sua introduzione, nel 1999, il meccanismo del Patto ha funzionato con crescente difficoltà.

Il 2003 è stato l'anno in cui da un lato, per la prima volta, il meccanismo disciplinare del Patto ha provato ad addentrarsi nella sua fase cruciale, cioè la cosiddetta «procedura per deficit eccessivi», e dall'altro il Patto è entrato in crisi conclamata mentre l'esigenza di una sua riforma, da tempo avvertita in sede accademica e politica, è diventata progetto quasi esplicito delle autorità comunitarie<sup>34</sup>. La ragione prossima della crisi è senz'altro il brusco e inatteso rallentamento ciclico, che ha reso più difficili e meno condivisibili le riduzioni precedentemente pro-

<sup>31</sup> Cfr., nei precedenti annuari Ispi-Iai, i capitoli dedicati alla descrizione del Patto e del suo funzionamento, a partire dal cap. 15, pp. 245 e ss., dell'edizione 2000 (*L'Italia e la politica internazionale*, a cura di R. Aliboni et al., Bologna, Il Mulino, 2000).

<sup>32</sup> Cfr., ad esempio: *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, a cura di A. Brunila, M. Buti e D. Franco, Basingstoke, Palgrave, 2001; Bce, *La relazione tra la politica monetaria e le politiche di bilancio nell'area dell'euro*, in «Bollettino mensile della Bce», 2003, n. 2, pp. 37-49; F. Bruni, *Fiscal Discipline in a Monetary Union: Issues for the Euro Area*, Paris, Suerf e Banque de France, 24 ottobre 2003; V.V. Chari e P.J. Kehoe, *On the desirability of fiscal constraints in a monetary union*, in «Nber Working Papers», 2004, n. 10232 (<http://papers.nber.org/papers/W10232>).

<sup>33</sup> Bce, *L'Uem e la conduzione delle politiche di bilancio*, in «Bollettino mensile della Bce», 2004, n. 1, pp. 45-55.

<sup>34</sup> Anche se non vi sono ancora pronunciamenti ufficiali e c'è un parere contrario della Bce che, in diverse occasioni, ha sostenuto che il Patto va bene com'è, anche se la sua applicazione può essere migliorata.

grammate dei disavanzi pubblici. Il vero problema sta però a monte, cioè nella scarsa incisività con cui il Patto ha funzionato nei suoi primi anni, quando il ciclo più favorevole avrebbe consentito aggiustamenti più coraggiosi verso l'azzeramento dei disavanzi strutturali, che è uno degli obiettivi del Patto. Subentrata nel 2002 la congiuntura avversa, i paesi sono stati presi in contropiede con saldi strutturali ancora lontani dal pareggio e che da questo si sono rapidamente allontanati.

Il meccanismo di coordinamento delle politiche di bilancio basato sull'esame e il giudizio dei Programmi di Stabilità presentati dai paesi ha continuato ad operare. I Programmi 2003-2006, presentati nel 2002, sono stati esaminati dalla Commissione e dal Consiglio durante i primi mesi del 2003<sup>35</sup>. Nel complesso è risultato trattarsi di documenti basati su previsioni eccessivamente ottimistiche della congiuntura e, quindi, anche delle possibilità di aggiustamento dei disavanzi. Il tasso di crescita dell'area dell'euro previsto nel 2003, ad esempio, risultava dai Programmi pari a 2,1% mentre in primavera 2003 la previsione ufficiale della Commissione era già scesa all'1%. In parte questo ottimismo era «in buona fede» e contribuisce a sottolineare quanto già detto prima, che la gravità imprevista della congiuntura è stata fra le cause delle difficoltà del Patto. Fatto sta che il Programma presentato dalla Germania alla fine del 2002, ad esempio, presentava un rapporto deficit/Pil pari a 2,75% nel 2003 e 1,5% nel 2004, mentre le corrispondenti previsioni della Commissione in primavera del 2003, erano 3,4% e 2,9%. Per la Francia, contro disavanzi di 2,6% e 2,1% nel Programma, le previsioni della Commissione indicavano 3,7% e 3,5%. Mentre il Programma italiano indicava, sempre per il 2003 e 2004, disavanzi dell'1,5% e 0,6%, la Commissione prevedeva 2.3 e 3.1.

In questa situazione, che era anche di disordine statistico, il Consiglio ha esercitato la sua azione disciplinare nei confronti di Germania, Francia e Portogallo ed ha dato opinioni molto preoccupate per Grecia, Italia e Austria. L'opinione del Consi-

<sup>35</sup> Con maggior ritardo nel caso austriaco ed olandese. Si vedano le considerazioni d'insieme contenute in European Commission, *Public finances in Emu – 2003*, in «European Economy. Economic Papers», 2003, n. 3, in particolare il cap. I.2.

glio sul Programma italiano<sup>36</sup> è stata centrata su due principali osservazioni critiche<sup>37</sup>: l'eccesso di misure «una tantum» e la lentezza della riduzione del rapporto debito/reddito, concludendo che: «Sulla base delle attuali politiche e alla luce dell'invecchiamento della popolazione, il rischio che la situazione della finanza pubblica divenga insostenibile non può essere escluso». Per la prima volta dall'entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita, il 5 novembre del 2002 è stata dichiarata dal Consiglio l'esistenza di un «deficit eccessivo» secondo la procedura prevista dal Patto: ciò è avvenuto nei confronti del Portogallo. Il 21 gennaio 2003 veniva riconosciuto anche un deficit eccessivo della Germania e veniva indirizzato un *early warning* alla Francia che, sempre secondo la procedura del Patto, normalmente precede la dichiarazione di un deficit eccessivo. Anche questo *early warning* è stato il primo nella vita del Patto: per il Portogallo e la Germania la Commissione lo aveva a suo tempo proposto ma il Consiglio non aveva approvato. Il 3 giugno 2003 l'avvertimento dato alla Francia veniva trasformato nel riconoscimento, anche nel suo caso, di un deficit eccessivo.

Mentre la procedura per deficit eccessivo a carico del Portogallo veniva interrotta senza disaccordi, quelle aperte a carico della Francia e della Germania sono state sospese in modo traumatico in novembre, sotto la Presidenza italiana. A giudizio della Commissione le azioni intraprese dai due paesi erano ancora insufficienti per garantire il necessario aggiustamento dei disavanzi. La procedura doveva dunque continuare fino, eventualmente, a giungere al punto di comminare ai due paesi le multe previste dal Patto. Ma, nella sua riunione del 25 novembre 2003, l'Ecofin, a maggioranza, rifiutava la proposta della Commissione sospendendo la procedura, anche se raccomandava ai due paesi di procedere tempestivamente ad ulteriori aggiustamenti, specificati in modi non sostanzialmente diversi da quelli suggeriti dalla Commissione, la quale peraltro faceva mettere a

<sup>36</sup> Guce, C 026, 4 febbraio 2003 ([http://europa.eu.int/eur-lex/it/archive/2003/c\\_02620030204it.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/archive/2003/c_02620030204it.html)).

<sup>37</sup> Analoghe osservazioni sono state fatte dalla Commissione all'aggiornamento del Programma di stabilità presentato dall'Italia alla fine del 2003 (Information Presse, DN: IP/04/107, 28 gennaio 2004).

verbale la sua protesta ritenendo che «il Consiglio non ha seguito lo spirito e le regole del Trattato e del Patto»<sup>38</sup>. Gli aspetti procedurali del comportamento del Consiglio sono stati in seguito sottoposti dalla Commissione alla Corte di Giustizia in quanto, appunto, configurino eventuali violazioni delle regole del Patto e del Trattato. Dal canto suo la Bce, ritenendo la questione rilevante per la fiducia dei mercati nella politica monetaria e nell'euro, ha emesso una dichiarazione nella quale «condivide l'opinione resa pubblica dalla Commissione sulle conclusioni del Consiglio Ecofin»<sup>39</sup>.

Mentre si moltiplicavano le polemiche e le proposte di riforma del Patto o, addirittura, del Trattato<sup>40</sup>, si è sviluppato dunque un grave conflitto istituzionale. La credibilità del Patto (e della stessa Ue) soffriva, fra l'altro, del sospetto che i paesi più grandi riuscissero ad ottenere trattamenti privilegiati, nonché del messaggio di scarso rigore che giungeva ai paesi dell'allargamento che proprio ultimamente si trovano a dover combattere contro una tendenza all'aumento eccessivo dei disavanzi pubblici. L'incidente pare aver accelerato, anche in seno alla Commissione, il lavoro di riflessione su eventuali modifiche della lettera o dell'interpretazione autentica del Patto di Stabilità e Crescita. Tale lavoro, d'altro canto, ha un punto di partenza nelle «Proposte per migliorare l'interpretazione del Patto di Stabilità e di Crescita» contenute in una Comunicazione della Commissione al Consiglio del novembre 2002<sup>41</sup>. Tale documento illustra la

<sup>38</sup> 2546 Sessione del Consiglio, Economia e Finanza, Bruxelles, 25 novembre 2003, 14492/1/03 REV 1 (Presse320) (<http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=93&DID=78202&from=&LANG=11>).

<sup>39</sup> Bce, *Dichiarazione del Consiglio direttivo delle conclusioni del Consiglio Ecofin relative alla correzione dei disavanzi eccessivi in Francia e Germania*, 25 novembre 2003 (<http://www.ecb.int/press/03/pr031125it.htm>).

<sup>40</sup> Una rassegna delle principali proposte di riforma del Patto si può trovare in: M. Buti, S. Eijffinger e D. Franco, *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?*, in «European Economy. Economic Papers», 2003, n. 180. Fra i lavori più recenti: V.A. Muscatelli, P. Natale e P. Tirelli, *A simple and Flexible Alternative to the Stability and Growth Pact Deficit Ceilings. Is it at Hand?*, in «CESifo Working Paper», 2003, n. 1006; O. Blanchard e F. Giavazzi, *Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment*, mimeo, 2003; F. Bruni, *Fiscal Discipline in a Monetary Union*, cit.

<sup>41</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the*

possibilità di interpretare il Patto con flessibilità, anche senza modificarlo, sotto diversi aspetti e, in particolare, nel tener conto dei disavanzi corretti per l'effetto del ciclo economico, nel graduare la velocità di avvicinamento al pareggio di bilancio, nel permettere aggiustamenti meno severi dei disavanzi ai paesi che hanno in corso importanti riforme strutturali, purché non siano fra quelli, come l'Italia, con uno stock di indebitamento pubblico troppo elevato.

La questione della riforma del Patto è resa molto complessa da un dilemma istituzionale. Perché il Patto sia «intelligente», cioè attento alle situazioni specifiche di diversi periodi e paesi, e attento non solo agli aspetti *quantitativi* dei disavanzi e dei debiti pubblici, ma anche a disciplinare l'evoluzione *qualitativa* della spesa e delle entrate pubbliche<sup>42</sup>, la sua gestione deve avere consistenti margini di discrezionalità. Se tale discrezionalità è lasciata all'organo politico intergovernativo, il Consiglio, c'è il pericolo che, come forse è successo negli ultimi anni, venga esercitata male, cioè con una «cooperazione controproducente» dove i paesi indisciplinati, soprattutto se grandi, si scambiano favori perdonandosi l'un l'altro la propria indisciplina. Se invece la discrezionalità viene affidata alla Commissione o a un organo «tecnico» può venire a mancare la necessaria *accountability* democratica. La soluzione del dilemma potrebbe forse ricercarsi formulando adeguatamente il mandato e i poteri di un'apposita agenzia (eventualmente emanazione della Commissione) per la cooperazione e la disciplina dei bilanci pubblici, dandole adeguata flessibilità ma precisi limiti di discrezionalità e severi obblighi di rispondere dei risultati della propria azione in sede politica. Non mancano proposte in questa direzione<sup>43</sup>. Manca inve-

*Council and the European Parliament: Strengthening the Co-ordination of Budgetary Policies*, Com(2002) 668 final, 21 novembre 2002. Si veda anche l'analisi dell'implementazione del Patto contenuta in: European Commission, *Public finances in Emu – 2003*, cit., Part II, pp. 39-72.

<sup>42</sup> C. Bastasin e F. Bruni, *Una forza nuova per il Patto*, in «La Stampa», 25 settembre 2002, p. 1; *Una riforma di poche ambizioni*, in «La Stampa», 28 novembre 2002, p. 1.

<sup>43</sup> Si vedano, ad esempio: J. von Hagen e I. Harden, *National Budget Processes and Fiscal Performance*, in «European Economy – Reports and Studies», 1994, n. 3, pp. 311-418; C. Wyplosz, *Fiscal Policy: Rules or Institutions?*, 16 aprile 2002 ([http://europa.eu.int/comm/dgs/policy\\_advisers/experts\\_groups/](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/experts_groups/)

ce, del tutto, il consenso politico, in una fase in cui l'Unione europea stenta ad accrescere i poteri affidati ai suoi organi centrali e non intergovernativi. È significativo, a questo proposito, il fatto che nel 2003, durante i lavori della Convenzione, non trovava il consenso necessario per entrare nel documento definitivo nemmeno la proposta minimale di lasciare alla Commissione l'autonomia di emettere l'*early warning*, il primo «avviso» ai paesi con deficit eccessivi, senza passare per il Consiglio.

gea/gea\_2002\_04/wyplosz.pdf); C. Bastasin e F. Bruni, *Patto di Stabilità: cambiarlo senza far male all'Europa*, in «La Stampa», 14 agosto 2002, p. 6; A. Fatas et al., *EU Needs Fiscal Watchdog to Replace Stability and Growth Pact. Monitoring European Integration Volume 13*, London, Centre for Economic Policy Research, 2003; F. Bruni, *Fiscal Discipline in a Monetary Union*, cit.

## **13. Dalla «Maastricht delle pensioni» alle pensioni senza Maastricht**

di Tito Boeri e Francesco Fasani

### **1. Introduzione**

Nei primi mesi del 2003 il dibattito sui possibili interventi di riforma del sistema previdenziale italiano si è incentrato sul ruolo che l'Europa avrebbe potuto ricoprire in tale processo. La parte introduttiva di questo capitolo verrà, dunque, dedicata alla proposta sulla cosiddetta «Maastricht delle pensioni» e all'analisi delle ragioni economiche e delle valutazioni politiche che portano ad escludere l'opportunità di una simile opzione. In seguito, verranno ripercorse le principali tappe delle riforme previdenziali attuate, o in corso di attuazione, in Francia, Germania e Italia nel corso del 2003. La parte conclusiva, infine, cercherà di guardare in avanti, chiedendosi se il colpo inferto dall'ultima riunione Ecofin al Patto di Stabilità e Crescita potrà rallentare i processi riformatori di questi paesi, togliendo ai governi una ragione forte per attuare le riforme, vale a dire la necessità di rispettare i vincoli imposti dal Patto.

### **2. Un dibattito tutto italiano: la «Maastricht delle pensioni»**

Avviandosi ad assumere la presidenza dell'Unione nel secondo semestre del 2003, il governo italiano ha sostenuto l'esigenza, per gli stati dell'Unione, di compiere uno sforzo collettivo che mirasse all'individuazione di obiettivi programmatici comuni in materia previdenziale, e all'assunzione, in tale contesto, di precisi impegni da sottoporre ad una successiva verifica congiunta. Nonostante non sia prevista una competenza né esclusiva né concorrente dell'Unione europea in materia pensionistica, secondo i proponenti della «Maastricht delle pen-

sioni»<sup>1</sup> l'idea di una strategia a livello europeo nasce dalla condivisione di una problematica comune – la sostenibilità di breve e di lungo periodo dei sistemi pensionistici pubblici – e dall'esigenza di mantenere i propri equilibri finanziari all'interno dei vincoli fissati dai trattati.

La sostenibilità e il futuro dei sistemi previdenziali rappresentano certamente una grande questione europea, tuttavia, l'idea di una «Maastricht delle pensioni» va decisamente troppo in là. Per quanto riguarda gli attuali orientamenti Ue in materia previdenziale, è prevalso in sede europea un approccio di semplice «coordinamento aperto», capace di fornire indicazioni di massima sugli obiettivi da perseguire, senza però stabilire limiti o imporre sentieri di riforma vincolanti. Secondo il parere di Platon Tinios, membro del Social Protection Committee<sup>2</sup> la Ue dovrebbe puntare sulla *moral suasion* e sul controllo reciproco fra stati. È inoltre importante ricordare che il tema della sostenibilità finanziaria non riguarda tutti i paesi europei allo stesso modo, in conseguenza delle diversità profonde che sussistono nei vari sistemi previdenziali europei. L'eterogeneità tra paesi europei è marcata anche rispetto alle garanzie di copertura previdenziale e di lotta alla povertà, che, nell'approccio del coordinamento aperto, costituisce l'obiettivo complementare a quello della solidità finanziaria<sup>3</sup>.

Non sussistono, d'altra parte, solide ragioni economiche per sostenere la necessità di una «Maastricht delle pensioni». I sistemi previdenziali pubblici, innanzi tutto, possono essere gestiti in maniera più efficace qualora siano decentralizzati. Vista l'elevata

<sup>1</sup> R. Brunetta e G. Cazzola, *Nota per una Maastricht delle pensioni*, maggio 2003 (<http://www.rassegna.it/2003/speciali/pensioni/pensioni.pdf>).

<sup>2</sup> A. Brugiavini (a cura di), *Sulla «Maastricht delle pensioni». Il bastone e la carota del coordinamento aperto: intervista a Platon Tinios*, 5 giugno 2003 ([http://www.lavoce.info/news/view.php?cms\\_pk=446](http://www.lavoce.info/news/view.php?cms_pk=446)).

<sup>3</sup> Come notato recentemente da Agar Brugiavini, appare, pertanto difficile la formulazione di ricette comuni: «...mentre l'obiettivo del prolungamento della vita lavorativa è comune a molti stati (...) il rafforzamento del secondo pilastro è un tema importante per alcuni paesi, ma molto meno per altri. Per rispondere al problema della sostenibilità e parallelamente della garanzia di copertura si chiederà ad alcuni paesi di intraprendere misure atte a ridurre la spesa pensionistica e ad altri di aumentarla?». Vedi A. Brugiavini, *Una Maastricht per le pensioni?*, 22 maggio 2003, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

eterogeneità che contraddistingue l'attuale Unione europea, inoltre, un intervento armonizzato potrebbe correre il rischio di adottare i peggiori aspetti di ciascun sistema nazionale, e occorre ricordare nei precedenti summit dell'Unione europea sono stati già fissati ampi obiettivi per le riforme pensionistiche – come l'aumento del tasso di occupazione dei lavoratori più anziani e l'innalzamento dell'età effettiva di pensionamento – che risultano, di fatto, irrilevanti per alcuni paesi e assolutamente irrealistici per altri.

La sola ragione apparente del tentativo di coinvolgere l'Europa sembra, dunque, essere il tentativo di addossare a Bruxelles la responsabilità politica di formulare proposte, difenderle davanti all'opinione pubblica, e ricercare le vie per attuarle: si intende far ricadere, in questo modo, l'onere di interventi impopolari su qualcun altro che sia ben lontano dalle pressioni interne.

L'unico modo in cui l'Europa può aiutare i singoli paesi ad affrontare il problema posto dalle pensioni consiste, piuttosto, nell'adottare vincoli fiscali che siano più attenti al riequilibrio di lungo periodo delle finanze pubbliche. Il Patto di stabilità, invece di concentrarsi sul riequilibrio anno per anno, dovrebbe imporre obiettivi di lungo periodo di riduzione del debito pubblico. Questo favorirebbe riforme pensionistiche che permettano ai lavoratori di uscire dagli schemi pensionistici pubblici: riforme di questo tipo consentono riduzioni delle passività nel lungo periodo, ma riducono le entrate nell'immediato.

### **3. Riforme e progetti di riforma in Europa**

Al di là dell'idea sulla «Maastricht delle pensioni», il 2003 è stato contrassegnato anche da alcuni importanti progressi nel processo di riforma dei sistemi previdenziali europei. Gli stati che, nel corso di quest'anno, hanno visto l'approvazione di una riforma, o un deciso orientarsi verso la formulazione di una proposta in tal senso, sono Francia, Germania, Italia, Austria e Finlandia. Nelle pagine seguenti ripercorriamo, in sintesi, i principali risultati raggiunti dai primi tre paesi di questo breve elenco.

### 3.1. La Francia

Il continuo aumento dell'aspettativa media di vita e l'arrivo all'età pensionabile della *baby-boom generation* sono le due principali tendenze che influenzeranno il quadro demografico francese nei prossimi decenni. Gli effetti della precedente riforma – varata nel 1993 dal governo Balladur – cominceranno, a farsi sentire soltanto nel 2020, troppo tardi per risolvere i problemi correnti della spesa pensionistica francese.

#### 3.1.1. *Il lungo cammino verso la riforma del 2003*

Un primo tentativo di intervenire nuovamente sul sistema previdenziale era stato portato avanti già nel 1995 dall'allora primo ministro Alain Juppé ed era naufragato di fronte alle manifestazioni avvenute nel dicembre dello stesso anno. Nel gennaio del 2001 anche il governo socialista di Lionel Jospin aveva mostrato l'intenzione di riportare il limite di età per il pensionamento a 65 anni, salvo poi fare marcia indietro di fronte alle proteste sindacali e ai 250 mila francesi scesi in piazza il 25 gennaio. Nel luglio del 2003, invece, il governo di centrodestra guidato da Jean-Pierre Raffarin è riuscito ad approvare un provvedimento di riforma.

Il piano governativo di riforma pensionistica era stato annunciato a febbraio, mentre i lavori preparatori della bozza di riforma pensionistica si sono conclusi nella primavera del 2003, con la presentazione al consiglio dei ministri il 7 maggio 2003. Alla presentazione del progetto è seguito uno sciopero generale: il 13 maggio 2003 circa 1-2 milioni di persone hanno partecipato a manifestazioni in oltre cento città francesi.

La legge di riforma del sistema pensionistico è stata, infine, approvata il 24 luglio 2003 dall'Assemblea nazionale del Parlamento francese dopo una lunga fase di dibattito. La riforma è divenuta legge dello stato francese (l. 775/2003) il 21 agosto 2003.

### 3.1.2. I contenuti della riforma

Per il settore privato, la riforma non modifica i requisiti contributivi necessari al pensionamento fino al 2008. In seguito, il periodo minimo per ritirarsi dall'attività lavorativa salirà da 40 a 41 anni nel 2012, per poi passare a 42 nel 2020. Le altre novità principali riguardano due punti specifici: *a*) la pensione sarà pari almeno all'85% dello Smic (Salaire minimum interprofessionnel de croissance); *b*) è previsto un disincentivo annuo (-5%) per chi vuole ritirarsi prima di aver raggiunto i 40 anni di contribuzione. Gli interventi più incisivi riguardano il settore pubblico, per il quale viene stabilita la graduale equiparazione a quello privato. Per i dipendenti pubblici è, quindi, previsto un aumento progressivo dei requisiti contributivi, tra il 2004 e il 2008, passando dai 37,5 anni richiesti dalla normativa vigente ai 40 anni. I limiti di età, invece, non vengono modificati, ma, a partire dal 2006, anche per i dipendenti pubblici verranno introdotti disincentivi per ogni anno che manca al raggiungimento dell'età pensionabile.

La riforma, inoltre, ha indicizzato le pensioni ai prezzi e ha previsto un sistema di incentivi per promuovere lo sviluppo di un pilastro complementare privato.

### 3.1.3. Effetti previsti e limiti individuabili

La riforma adottata nell'agosto del 2003 intende mantenere il rapporto tra anni di attività lavorativa e anni di percezione della pensione costante nel tempo, in linea con la crescita nell'aspettativa di vita prevista per gli anni a venire. L'equità intragenerazionale, inoltre, è perseguita con l'armonizzazione degli schemi dei lavoratori pubblici e privati. La riforma dovrebbe produrre una riduzione della spesa pari ad un punto del Pil. Come effetti indiretti, la riforma dovrebbe portare ad un aumento della popolazione attiva e delle entrate fiscali dello stato, con un'ulteriore riduzione del deficit di circa mezzo punto del Pil.

Uno dei maggiori limiti di questa riforma risiede però nel fatto che non vengono toccate alcune importanti categorie di lavoratori del settore pubblico. Inoltre, mantenendo un sistema

retributivo pressoché puro, non è stata risolta la questione della sostenibilità finanziaria di lungo periodo, e, assumendo previsioni abbastanza ottimistiche sui livelli di disoccupazione dei prossimi anni, la riforma corre il serio rischio di incorrere in deficit di una certa entità in futuro.

### 3.2. La Germania

La Germania ha un sistema previdenziale pubblico a ripartizione fra i più generosi del mondo, che costituisce la voce di spesa più elevata all'interno della spesa sociale tedesca. La pressione indotta dal progressivo invecchiamento della popolazione su questo sistema monolitico, amplificata da effetti negativi sugli incentivi all'anticipazione del pensionamento, hanno indotto un processo di riforma che è iniziato nel 1992.

#### 3.2.1. *Il processo riformatore*

Il principale cambiamento introdotto dalla riforma del 1992 fu quello di indicizzare le prestazioni pensionistiche ai salari netti invece che a quelli lordi. La riforma, inoltre, ha introdotto aggiustamenti attuariali per chi sceglie il pensionamento anticipato, e ha previsto il graduale innalzamento dell'età «normale» di pensionamento per tutti i tipi di pensionamento ai 65 anni.

L'11 maggio del 2001 è stata ratificata la «riforma Riester» con tre obiettivi dichiarati: *a)* il mantenimento di aliquote contributive sostenibili con un tasso di sostituzione netto che non dovesse scendere sotto il 67%; *b)* la stabilità di lungo periodo nei livelli delle prestazioni: con tassi di sostituzione intorno al 67-68% fino all'anno 2030; *c)* la diffusione dei fondi pensione privati.

#### 3.2.2. *Risultati e nuove riforme*

La riforma Riester ha ben presto rivelato molti punti di incertezza. Soprattutto, l'incapacità della riforma Riester nel riuscire a stabilizzare il sistema previdenziale tedesco è ben presto

apparsa chiara a tutti: il suo fallimento risiede proprio nell'adozione di previsioni volutamente troppo ottimistiche sui futuri scenari demografici ed economici.

Di qui la creazione, nel novembre del 2002, di un'apposita commissione, la Commissione Rürup. Nell'agosto del 2003 la Commissione ha reso pubblici i risultati delle sue analisi e ha avanzato diverse proposte, fra le quali, le due principali riguardavano il graduale innalzamento dell'età pensionabile da 65 a 67 anni ed una modifica nel sistema di indicizzazione delle prestazioni, con l'introduzione di un «fattore di sostenibilità» che legherebbe l'evoluzione delle prestazioni a quelle nel tasso di dipendenza del sistema.

### *3.2.3. Gli interventi nel 2003*

Il cancelliere socialdemocratico Gerhard Schröder, ha inserito il tema previdenziale all'interno del pacchetto di riforme – cosiddetta «Agenda 2010» – che costituisce il programma dell'attuale governo tedesco.

Il 6 novembre il Bundestag ha votato le linee guida proposte ad ottobre dal governo per alcuni interventi di riforma del sistema pensionistico: l'obiettivo principale di queste misure è la stabilizzazione a 19,5% dell'aliquota contributiva previdenziale in modo tale da evitare un aumento del costo del lavoro. È stato inoltre introdotto, nella formula di indicizzazione della pensione, un fattore di «sostenibilità» che terrà conto del rapporto tra il numero dei pensionati e quello degli occupati, rimandando ad un secondo tempo l'innalzamento dell'età pensionabile.

### **3.3. L'Italia**

L'Italia ha uno dei tassi di dipendenza degli anziani più elevati d'Europa ed una dinamica di crescita che porterà tale rapporto ad oltre il 60% nel 2040. Un discorso analogo vale per l'aspettativa media di vita. Queste tendenze demografiche si innestano su di una spesa pensionistica che, al momento, è superiore al 14% del Pil, seconda, in Europa, soltanto a quella dell'Austria. Dato un simile contesto, sono evidenti le pressioni che

sussistono sulla sostenibilità di un sistema pensionistico a ripartizione come quello italiano.

### 3.3.1. *Il processo riformatore negli anni novanta*

Il processo riformatore inizia nel 1992, con la riforma (d.lgs 503/92) che ha gradualmente elevato l'età minima di accesso alla pensione di vecchiaia, ha aumentato il requisito contributivo minimo per la pensione di vecchiaia, ed è intervenuta sull'indicizzazione e sul metodo di calcolo della retribuzione pensionistica.

I pur rilevanti risparmi di spesa comportati da questa riforma non si sono rivelati sufficienti a stabilizzare il sistema, e, a distanza di tre anni, si è tornati ad intervenire. Il principale mutamento apportato dalla successiva riforma Dini (legge n. 335/95) è consistito nell'introduzione graduale del metodo contributivo nel calcolo delle pensioni<sup>4</sup> che dovrebbe consentire, a regime, la sostenibilità del sistema.

La riforma Prodi (legge n. 449/97), infine, ha accelerato l'armonizzazione fra lavoratori pubblici e privati delle norme previste dalla riforma Dini.

L'insieme di queste tre riforme ha contribuito sensibilmente alla correzione degli squilibri preesistenti, ma non ha risolto in maniera definitiva la questione della sostenibilità. In particolare, si evidenziano due ordini di problemi. Innanzi tutto, la gradualità nell'applicazione delle riforme non ha risolto gli squilibri di breve periodo del nostro sistema, minacciato dalla «gobba» di spesa che si verificherà tra il 2010 e il 2030. Inoltre, il nostro sistema si mantiene sostanzialmente monolitico e l'assenza di un secondo pilastro a capitalizzazione diventerà sempre più evidente nel corso degli anni, quando le nuove generazioni di pensio-

<sup>4</sup> La formula contributiva viene introdotta per coloro che sono entrati nel mondo del lavoro a partire dal 1° gennaio 1996; la formula *pro rata* (in parte retributiva e in parte contributiva) è invece prevista per coloro che, a quella data, non avevano ancora maturato 18 anni di anzianità contributiva; mentre per i lavoratori più anziani la formula di calcolo è rimasta invariata (metodo retributivo).

nati si troveranno a fronteggiare la riduzione nei tassi di sostituzione delle prestazioni previdenziali.

### 3.3.2. La proposta di riforma «Tremonti»

Nel corso del 2003 il tema della riforma previdenziale è tornato di grande attualità. Il disegno di legge-delega sulla previdenza, presentato il 28 dicembre 2001, è stato approvato dalla Camera soltanto il 27 febbraio del 2003 e, il 29 settembre dello stesso anno il governo ha consegnato alle parti sociali la nuova «Proposta di riforma del sistema pensionistico obbligatorio». Il 3 ottobre il Consiglio dei ministri ha approvato la riforma delle pensioni, poi presentata sotto forma di maxi-emendamento alla delega previdenziale in discussione al Senato. Per protestare contro il progetto del governo, i sindacati hanno indetto uno sciopero generale per il 24 ottobre che, secondo le loro valutazioni, ha portato nelle strade delle città italiane oltre un milione e mezzo di lavoratori, con percentuali di astensione dal lavoro tra il 60 e il 70%.

Il 27 ottobre 2003 è approdato in Senato l'emendamento del ministro Maroni sulle pensioni con le misure approvate all'inizio dello stesso mese dal Consiglio dei ministri. Le principali novità previste sono le seguenti: *a)* i requisiti di età e di anzianità contributiva rimangono quelli previsti dalla normativa vigente per i lavoratori che li abbiano maturati entro il 31 dicembre 2007: questi ultimi potranno quindi accedere al trattamento pensionistico di anzianità o alla pensione in base alle norme attualmente in vigore, e potranno chiedere che venga certificato il loro diritto alla pensione; *b)* dal 1° gennaio 2008 partirà la «regola generale» per la quale si potrà andare in pensione solo con 65 anni di età (60 per le donne) o con 40 anni di contributi: verrà dunque bruscamente chiusa la «finestra» dei 57 anni di età e 35 anni di contributi previsti dalla normativa attualmente in vigore; *c)* in via sperimentale, e fino al 31 dicembre 2015, si prevede la possibilità di accedere alla pensione con i vecchi requisiti prevedendo, come misura disincentivante, che la prestazione venga calcolata con il sistema contributivo puro «all'indietro» (sui contributi versati sino a quel momento); *d)* viene confermata l'introduzione del «maxi-incentivo» del 32,7% (ovvero,

la piena de-contribuzione) dal gennaio 2004 e fino a tutto il 2007 per chi decide di continuare a lavorare dopo aver maturato i requisiti per il pensionamento.

Nelle dichiarazioni iniziali del governo la riforma avrebbe dovuto comportare risparmi di spesa annuali pari all'1% del Pil. Secondo la relazione tecnica della Ragioneria di Stato, invece, tali valutazioni vanno ridimensionate, visto che i risparmi attesi toccheranno un picco dello 0,7% del Pil negli anni tra il 2013 e il 2018, per poi calare e divenire negativi dopo il 2035.

### 3.3.3. *Le critiche*

La proposta di riforma delle pensioni dell'attuale governo ha suscitato molte critiche e perplessità da parte dei sindacati, dell'opposizione e di molti autorevoli commentatori. Per il commissario europeo Pedro Solbes, ad esempio, si tratta di «Un passo nella giusta direzione, ma insufficiente<sup>5</sup>», perché incide solo sull'evoluzione della spesa che però, con il 14% del Pil, resterà comunque fra le più alte d'Europa.

L'aspetto più critico riguarda senz'altro la decisione di rimandare l'entrata in vigore della riforma all'anno 2008, e di non prevedere nessuna forma di gradualità al momento del passaggio da una regola all'altra. Se il ritardo nell'introduzione permette forse di scaricare sui futuri governi il peso politico di dover sopportare il dissenso popolare al momento dell'effettiva entrata in vigore, rinvia in modo incomprensibile la soluzione del problema italiano che è proprio quello di uno squilibrio finanziario di breve periodo. A compensare il ritardo, si prevede un'elevata radicalità al momento dell'entrata in vigore: questo cambio improvviso solleva importanti questioni di equità intergenerazionale, con coorti che saranno totalmente esentate dai provvedimenti della riforma ed altre che verranno colpite duramente, ed un numero di lavoratori «bloccati» che si stima possa raggiungere le 700 mila unità.

Le riforme pensionistiche, inoltre, dovrebbero essere attuate

<sup>5</sup> A. Cerretelli, *Solbes: in Italia troppe una tantum*, in «Il Sole-24 Ore», 14 ottobre 2003, p. 3.

con gradualità: per permettere l'aggiustamento del mercato del lavoro, per contenere le fughe verso il pensionamento e per ridurre le disparità di trattamento tra diverse coorti che qualsiasi riforma, di per sé, implica. Anche l'efficacia del «maxi-incentivo» per chi decide di rimanere sul posto di lavoro suscita notevoli perplessità: è stato dimostrato come esso risulti, nei fatti, svantaggioso per gran parte dei lavoratori<sup>6</sup>, ed è stato evidenziato il rischio che comporti costi maggiori dei risparmi sperati, incentivando a continuare a lavorare soltanto quei lavoratori che avrebbero comunque continuato a farlo.

Infine, è stato più volte denunciato il limite fondamentale al dibattito sulle riforme che risiede nella mancanza di informazioni e dati precisi sui pensionamenti.

#### 3.3.4. *Quali direzioni per una riforma*

Seguendo le valutazioni di Elsa Fornero<sup>7</sup>, volendo incidere sulla «gobba» della spesa previdenziale sono due le direzioni possibili: l'aumento obbligatorio dell'età di pensionamento o qualche forma di disincentivo ai pensionamenti precoci. La riforma Tremonti mira ad attuare il primo tipo di intervento, mentre la seconda direzione viene seguita da una proposta, come quella avanzata da Boeri e Brugiavini, che consiste nella correzione attuariale delle pensioni d'anzianità, implicando un taglio di circa tre punti percentuali di pensione per ogni anno di anticipo rispetto ai 65 anni di età<sup>8</sup>. Secondo Elsa Fornero «Una decisione lasciata alla libertà delle parti (...) appare dunque di gran lunga preferibile all'innalzamento dei requisiti arbitrariamente deciso dal legislatore».

Per risparmiare, essere equi e procedere con gradualità, senza stravolgere l'impianto della riforma Dini, bisogna agire subito, fin dal 2004 il che renderebbe possibile, come richiesto dal

<sup>6</sup> Si veda a questo proposito S. Gronchi, *Il Superbonus è vantaggioso?*, 31 ottobre 2003, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

<sup>7</sup> E. Fornero, *Verso il 10 gennaio. Meglio gli incentivi*, 22 dicembre 2003, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

<sup>8</sup> T. Boeri e A. Brugiavini, *Ciò che manca al confronto*, 9 dicembre 2003, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

sindacato, compensare le riduzioni attuariali con ammortizzatori sociali adeguati<sup>9</sup>. Un costo aggiuntivo e spesso ignorato della riforma Tremonti, inoltre, risiede nella perdita del valore d'opzione di poter agire sul sistema previdenziale negli anni che ancora ci separano dal 2008. Solo da qui al 2013, infatti, è possibile intervenire in maniera efficace senza per questo stravolgere l'impianto costituito dalla riforma Dini.

#### 4. Le pensioni senza Maastricht

Il 2003 si è aperto, come si è visto, con un dibattito sull'opportunità di pervenire ad una «Maastricht delle pensioni», mentre la sua conclusione ha visto un allentamento dei vincoli europei, in seguito alle decisioni prese dall'Ecofin tenutosi a Bruxelles il 25 novembre del 2003. In questa occasione i ministri finanziari della Ue hanno sospeso la procedura per eccesso di deficit nei confronti di Francia e Germania, violando di fatto il trattato di Maastricht. Il ministro delle Finanze tedesco Hans Eichel, insieme al collega francese Francis Mer, ha quindi sottoscritto una dichiarazione d'intenti non vincolante, secondo la quale i due paesi intendono ridurre i deficit nei prossimi due anni, condizionando il rientro nel parametro nel 2005 ad una crescita sufficiente del Pil. I due paesi si sottraggono in questo modo alla sanzione, soprattutto politica, prevista dall'articolo 104 del Trattato

Per rassicurare i paesi piccoli e medi d'Europa ci vogliono autorità sovranazionali forti e regole credibili che li proteggano dallo strapotere dei grandi. Quella del Patto è stata una morte di fatto, ma non *de jure*. Come è noto, il Patto è un insieme di regole volte a prevenire comportamenti opportunistici nell'unione monetaria, regole che vengono rispettate solo se c'è un con-

<sup>9</sup> «(...) L'accelerazione della transizione prevista dalla Dini, in assenza dello sviluppo dei Fondi pensione, finirebbe, infatti, per creare nuove iniquità. I lavoratori, senza copertura complementare e privi di un adeguato sistema di ammortizzatori sociali, continuerebbero ad essere espulsi dalle imprese e sarebbero costretti ad «accontentarsi» di una pensione di poco superiore al 50% delle loro ultime retribuzioni». B. Lapadula, *Verso il 10 gennaio. Una strada alternativa ai tagli*, 22-12-2003, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

creto deterrente. Senza le sanzioni – che sono penalità politiche molto più che economiche – il Patto è destinato a rimanere lettera morta. Ma il Patto formalmente c'è ancora.

La sospensione accordata a Francia e Germania apre spiragli per riformare il Patto e, successivamente, ridargli potere sanzionatorio. In epoca non sospetta, correva il mese di novembre 2002, la Commissione ha elaborato una proposta di riforma del Patto che concedeva deroghe alla regola del 3% ai paesi che attuano riforme strutturali. Questa proposta era stata bocciata dall'Ecofin nel marzo 2003 per un vizio tecnico. Oggi è possibile correggere e rilanciare quella proposta, condizionando di fatto il varo delle sanzioni all'approvazione della riforma previdenziale in Germania. Cosa che aiuterebbe Schröder a portarla a termine.

È una via d'uscita che farebbe molto comodo anche al nostro governo. Deve, infatti, rassicurare i mercati più di prima e, in assenza del Patto, si trova disarmato di fronte all'assalto alla diligenza di amministrazioni decentrate e potentati vari. Ha anche meno carte in mano per condurre in porto le riforme su cui si è impegnato. Sarà una coincidenza, ma proprio il giorno in cui si è consumata la morte del Patto, il ministro Maroni ha annunciato tempi più lunghi per il varo della riforma delle pensioni.

## 14. L'impatto della Sars e la politica sanitaria mondiale

di Gian Luca Burci

### 1. L'epidemia di Sars: eventi principali

La cronaca sanitaria mondiale è stata dominata nel 2003 dalla improvvisa comparsa della «Severe Acute Respiratory Syndrome» (Sars). Il mondo intero è stato colto dal panico al prospecto di una malattia incurabile e di rapida diffusione tramite i movimenti internazionali di persone. Tuttavia, grazie alla rapida e decisa azione dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) e ad una cooperazione internazionale probabilmente senza precedenti, l'epidemia è stata controllata e debellata in pochi mesi.

La Sars è una grave infezione delle vie respiratorie, causata da un coronavirus non riscontrato in precedenza, ma probabilmente di origine animale. Non si conoscono al momento né un vaccino né una cura specifica, ed il suo tasso di mortalità si situa attorno all'11%. Mentre è stata provata la trasmissione tramite emissioni respiratorie, non si sono ancora chiarite le modalità di trasmissione indiretta tramite l'ambiente. L'epidemia ha avuto origine nella provincia di Guandong in Cina. L'iniziale incapacità delle autorità sanitarie locali a identificare la nuova patologia ha permesso al contagio di diffondersi nella regione, soprattutto tra il personale ospedaliero chiamato ad assistere i malati. La trasmissione al di fuori della Cina metropolitana si verifica a Hong Kong il 21 febbraio in circostanze non ancora completamente chiarite. L'Oms determina la comparsa di una nuova sindrome attraverso le reti informative di cui più sotto, ed affigge il suo primo *global alert* con descrizione dei sintomi sul suo sito web il 12 marzo.

*Le opinioni espresse sono solo dell'autore e non rappresentano necessariamente la posizione dell'Organizzazione mondiale della sanità.*

La situazione si sviluppa rapidamente nelle settimane seguenti; da un lato, la malattia si diffonde ed appare in un numero crescente di paesi, dall'altro l'Oms assume immediatamente l'iniziativa di diffondere quotidianamente informazioni sulla progressione della malattia nonché dati sempre più precisi sull'epidemiologia della Sars, le modalità di trasmissione, la natura del virus e soprattutto le tecniche di diagnosi, controllo e contenimento. La rapida diffusione del virus nel sud-est asiatico ed in altri paesi – in particolare il Canada – portano l'Oms e la sua rete mondiale di collaboratori a indicare il trasporto aereo internazionale come veicolo di trasmissione a sempre nuove aree. Questo ha condotto l'Oms dapprima a raccomandare lo *screening* dei passeggeri in partenza da aree affette dal virus ed, in seguito, ad affiggere sul proprio sito web raccomandazioni di evitare viaggi non essenziali nelle zone più colpite quali Guandong, Hong Kong e Toronto. Questi *travel advisories*, benché abbiano generato critiche e possano contribuire ad effetti economici potenzialmente devastanti, hanno contribuito ad arrestare la progressione del contagio.

La situazione più complessa e delicata si è rivelata quella della Cina, inizialmente incapace di controllare l'epidemia e chiaramente riluttante ad ammettere la portata del contagio e la sua diffusione, soprattutto a Pechino. La mancanza di cooperazione da parte cinese e le continue contraddizioni nelle dichiarazioni di varie fonti ufficiali hanno portato l'Oms ad abbandonare il suo atteggiamento normalmente cauto verso uno stato membro e a denunciarne pubblicamente il comportamento irresponsabile. La crescente pressione internazionale e l'impossibilità di continuare a nascondere la gravità dell'epidemia portano il governo cinese ad effettuare un repentino voltafaccia a fine aprile, a licenziare il ministro della sanità ed altri alti funzionari, a imporre severe misure di controllo e a cominciare a cooperare in modo trasparente con l'Oms.

La validità delle misure di controllo adottate e l'intensa cooperazione internazionale a livello tecnico e politico hanno permesso di arrestare la trasmissione del contagio entro il luglio 2003. L'Oms ha riportato un totale di 8.422 casi in 34 stati o aree, tra cui 4 in Italia, con 916 decessi. La distribuzione geografica dei casi mostra come il movimento internazionale di persone abbia facilitato la diffusione del virus risparmiando

fortunatamente regioni quali l'Africa ed i paesi caucasici, che avrebbero avuto grosse difficoltà a controllarlo. La sparizione della Sars, tuttavia, non è necessariamente definitiva. Le conoscenze incomplete sulla epidemiologia del virus e la sua trasmissione e la mancanza di test diagnostici specifici nonché di un vaccino rendono la comunità internazionale vulnerabile ad un suo ritorno, soprattutto se in concomitanza con l'epidemia annuale di influenza. I casi notificati nel 2003 dopo la fine dell'epidemia sono stati uno a Singapore in settembre ed uno a Taiwan a dicembre; entrambi riguardano ricercatori medici che hanno contratto la malattia durante esperimenti di laboratorio.

L'Oms ha continuato ad approfondire e divulgare aspetti ancora incerti della malattia ed ha pubblicato in ottobre un «Consensus report on the epidemiology of Sars», che ha modificato precedenti conclusioni. Nel frattempo, gli sforzi di laboratori in paesi quali il Canada, la Cina e gli Stati Uniti porteranno probabilmente a sperimentare un vaccino su esseri umani nel 2004, con una rapidità senza precedenti.

## **2. La prima epidemia della globalizzazione**

La Sars è stata definita la prima nuova epidemia dell'era della globalizzazione, ed il suo impatto deve essere analizzato in questo contesto. L'opportunità per una rapida diffusione internazionale del virus è stata creata dal volume, dalla facilità e velocità senza precedenti degli spostamenti aerei. La manifestazione quasi contemporanea della malattia in due continenti, e l'iniziale scarsità di conoscenze sui suoi sintomi, ha fatto emergere la possibilità che ogni grande città con un aeroporto internazionale ed un flusso considerevole di viaggiatori, potesse diventare un nuovo focolaio dell'epidemia. Si aggiunga che la Sars è stata la prima manifestazione di un virus non ancora conosciuto della famiglia *coronaviridae*, la cui trasmissibilità è relativamente alta, i cui sintomi sono non-specifici ed il cui periodo di incubazione è di circa 10 giorni, il che permette ad un portatore non-sintomatico di diffondere il contagio anche internazionalmente. La Sars ha quindi posto la sanità mondiale di fronte al difficile problema di come diagnosticare, trattare e prevenire una tale ma-

lattia nell'impossibilità di arrestare i flussi internazionali di persone e cose.

Le caratteristiche dell'epidemia spiegano anche il pesante impatto economico che ha avuto sui paesi ed aree più colpiti ed illustrano l'importanza che una nuova e grave malattia infettiva può assumere in un ambiente internazionale interdipendente e di alta mobilità. A parte i costi diretti degli interventi sanitari e di controllo, la Sars ha avuto un effetto socialmente ed economicamente devastante, portando per esempio alla chiusura di ospedali, scuole, fabbriche e addirittura confini nazionali, all'isolamento forzato di migliaia di persone e a gravi perdite per il turismo e trasporto aereo. Il fatto che altre gravi malattie infettive quali l'ebola non abbiano avuto effetti simili è dovuto proprio al fatto che si sono manifestate in zone rurali di paesi più isolati quali Congo e Uganda.

I rapporti di causa ed effetto della Sars con i fenomeni della globalizzazione hanno però anche avuto valenza positiva. Come riportato più in dettaglio nella sezione seguente, la comunicazione istantanea e globale di informazioni tramite internet ed i mezzi tecnici sempre più sofisticati e diffusi per comunicazioni di gruppo sono stati determinanti per accelerare e consolidare la reazione internazionale ed il suo successo in pochi mesi. Questa situazione ha, a sua volta, legittimato ed aumentato l'importanza di reti («network») internazionali informali, spesso virtuali, che comprendono agenzie governative così come organizzazioni internazionali e non-governative. Anche questo fenomeno, che vede una limitazione dei poteri di sovranità statale a favore dell'emergere del ruolo di altre entità che si muovono direttamente a livello internazionale, è considerato un aspetto tipico della globalizzazione. La mobilitazione di questi attori durante la recente crisi ed il loro impatto sulla politica sanitaria globale è stato uno degli aspetti più rilevanti della risposta internazionale alla Sars.

### **3. Il ruolo dell'Oms**

L'Oms è stato il protagonista indiscusso della risposta internazionale alla Sars, e la sua immagine ed i suoi poteri sono usciti rafforzati dal successo di tale risposta. L'Oms, sia come orga-

nizzazione tecnica che come strumento di coordinamento di altre istituzioni sanitarie, ha ovviamente accumulato una vasta esperienza nelle strategie di scoperta, prevenzione e controllo di malattie infettive. La strategia usata contro la Sars non è stata improvvisata, ma si basa su precedenti esperienze, per esempio, nel controllo delle epidemie di ebola in Congo, di peste in India e di colera in America latina. Tuttavia, è la prima volta che, di fronte ad un'epidemia in rapido e potenzialmente incontrollabile sviluppo e nell'assenza di istanze internazionali alternative, l'organizzazione assume un ruolo decisamente direttivo.

La strategia seguita nel caso della Sars si è basata su due approcci, già sperimentati in precedenza per massimizzare i vantaggi comparativi dell'Oms come centro di eccellenza tecnica e di coordinazione, piuttosto che come agenzia operativa in grado di prestare direttamente assistenza. Il primo approccio è stato quello di mobilitare immediatamente i network di esperti, centri di collaborazione ed altre istituzioni coordinati dall'Oms in svariati campi di attività. Nel settore delle malattie infettive spiccano due network: il «Global Outbreak Alert and Response Network» (Goarn) ed il «Global Public Health Intelligence Network» (Gphin). Il Goarn è un network virtuale comprendente a sua volta network esterni (per esempio quello gestito dal Centre for Disease Control degli Stati Uniti – Cdc) nonché istituti pubblici e privati in quasi settanta paesi. La sua funzione è di assicurare la rapida identificazione di possibili epidemie, nonché la prestazione di assistenza tecnica. Il Gphin è un innovativo strumento informatico gestito dal Ministero della sanità canadese che esplora sistematicamente l'internet per cogliere indizi di possibili eruzioni di malattie infettive. È stato in effetti il Gphin ad allertare l'Oms su una possibile epidemia di influenza atipica a Guandong, che si è in seguito rivelato trattarsi della Sars. Il Goarn si è rivelato uno strumento prezioso per inviare rapidamente esperti dei centri partecipanti nelle aree più colpite. Questo approccio ha permesso all'Oms, tra l'altro, di seguire lo sviluppo dell'epidemia a Taiwan tramite l'invio di tecnici del Cdc, data l'iniziale opposizione cinese a una presenza diretta dell'Oms.

Utilizzando il modello del Goarn e della rete di centri collaboratori sull'influenza, l'Oms ha istituito a metà marzo network virtuali virologici, clinici ed epidemiologici sulla Sars. Questo

approccio ha consentito all'Oms di utilizzare la disponibilità di molte prestigiose istituzioni a collaborare nella lotta alla malattia, di creare una massa critica di attività di ricerca ed elaborazione, di dividere il lavoro internazionalmente e al contempo di comunicare risultati e problemi in modo trasparente così da evitare competizioni commerciali. I risultati sono stati eccezionali ed hanno fortemente convalidato questo metodo di intervento: un mese dopo la creazione di una rete virtuale di 11 laboratori, gli scienziati partecipanti hanno annunciato collettivamente l'identificazione del virus, e poco dopo la sequenza del suo acido ribonucleico. Teleconferenze quotidiane di epidemiologi hanno portato ad una rapida definizione della casistica, dei modi di trasmissione e delle misure di controllo più appropriate in contesti diversi. I partecipanti del network clinico hanno definito il corso della Sars, la risposta a trattamenti diversi e formulato linee direttive per il controllo clinico dell'infezione.

Il secondo approccio è consistito nella piena utilizzazione dell'internet come strumento di informazione e di intervento sanitario. Il sito web dell'Oms è divenuto il punto focale di una strategia di comunicazione rivolta sia ai governi ed ai partner tecnici che al pubblico in generale. L'Oms ha affisso aggiornamenti quotidiani sul numero e la localizzazione di casi, ma soprattutto ha fornito in tempo reale *guidelines* ed altre istruzioni tecniche che rispecchiavano lo stato attuale delle conoscenze sul virus. Ciò ha facilitato l'adozione di misure uniformi, ma anche adattabili ai contesti locali ed ha permesso all'Oms di porsi come fonte centrale ed affidabile di informazioni ed istruzioni in contrapposizione alle dichiarazioni eterogenee e talvolta fonte di confusione emesse da vari paesi. Questa strategia ha almeno parzialmente evitato reazioni eccessive ed ingiustificate che avrebbero causato danni e perdite economiche ancora più gravi. La rilevanza di questo approccio è dimostrata tra l'altro dal fatto che durante l'epidemia la pagina web sulla Sars ha ricevuto tra i 6 e i 10 milioni di *hits* quotidianamente.

Se da un punto di vista costituzionale le azioni intraprese dall'Oms non sono andate oltre il suo mandato, al contempo mancava un fondamento giuridico specifico così come un sistema prestabilito di *governance* internazionale delle sue azioni. Tuttavia, la sua credibilità tecnica, imparzialità politica e trasparenza nelle modalità di azione ne hanno rafforzato e rilanciato

in misura inaspettata l'autorità e la capacità di influenza ed hanno determinato una generale accettazione delle sue raccomandazioni, che hanno pertanto assunto notevole importanza normativa. Come già notato, la recente esperienza ha confermato la validità scientifica e pratica di raccomandazioni di orientamento e guida come modello di gestione di una situazione di emergenza, durante la quale i governi hanno bisogno di agire rapidamente ma non dispongono di quadri di riferimento predefiniti. Questo strumento ha avuto la sua manifestazione più controversa nei cosiddetti *travel advisories* che l'Oms ha per la prima volta nella sua storia emesso sulla base di criteri epidemiologici, sconsigliando viaggi non essenziali nelle zone più colpite. L'organizzazione è stata accusata da alcuni di agire arbitrariamente e di avere aggirato gli stati membri dirigendosi direttamente al pubblico. Il governo provinciale dell'Ontario, in particolare, ha protestato energicamente contro l'inclusione di Toronto tra tali zone, causa a suo parere del crollo dei flussi turistici. Nonostante tali proteste, le reazioni ad un intervento così innovativo sono state in generale positive.

#### **4. Le lezioni e le implicazioni tratte dalla Sars**

Quantunque molti aspetti della Sars, inclusa la possibilità di una sua riapparizione, rimangano ancora da investigare, se ne possono trarre le seguenti lezioni e considerazioni sulla capacità globale di rispondere ad altre malattie comunicabili, sia di origine naturale che risultato di incidenti o di azioni deliberate di tipo terrorista:

– la Sars ha generato un'attenzione particolare da parte dei media e dei governi ed ha probabilmente cambiato la percezione pubblica e politica dei rischi associati a malattie infettive di carattere epidemico, confermando la gravità degli effetti sociali ed economici di problemi sanitari. Ha anche generato un impegno politico al massimo livello, evidenziato dalle riunioni straordinarie a livello ministeriale di organizzazioni regionali quali l'Asean e l'Unione europea. L'impegno politico è stato determinante nel sostenere la risposta tecnica all'epidemia;

– la comunità sanitaria internazionale ha le risorse e gli strumenti per fare fronte ad eventi sanitari gravi ed imprevisi, e si è

mostrata pronta a cooperare in caso di bisogno. È molto incoraggiante che esperti che normalmente sarebbero in concorrenza tra di loro abbiano cooperato intensamente contro la Sars;

– anche nell'assenza di un vaccino o di una profilassi specifica, l'utilizzo di interventi epidemiologici di base sostenuti da impegno politico a livello nazionale e da collaborazione a livello internazionale, può essere efficace nel contenere eventi epidemici. Nel caso della Sars, le autorità sanitarie hanno dovuto ricorrere empiricamente a strumenti risalenti ai primi passi della microbiologia: isolamento e quarantena, controllo clinico dell'infezione, *screening* di massa, identificazione dei contatti con casi accertati;

– insufficienze nei sistemi sanitari nazionali si sono rivelate uno dei maggiori punti deboli nel contenimento della Sars e nella cura appropriata delle vittime. Ciò spiega anche l'alta incidenza dei casi di Sars sul personale medico impegnato nella diagnosi e cura della malattia. La Sars ha messo a durissima prova i servizi sanitari, soprattutto di paesi più poveri come il Vietnam o più colpiti come la Cina, richiedendo lunghi periodi di isolamento e di cure intensive. Anche in paesi con strutture più sviluppate, la difficoltà nel controllo clinico dell'infezione ha portato talvolta alla chiusura di interi ospedali, aumentando gli effetti destabilizzanti dell'epidemia. La conseguenza positiva di tutto questo è che finalmente l'importanza cruciale di un rafforzamento sistematico dei sistemi sanitari, soprattutto delle procedure di sorveglianza, controllo e notifica di fenomeni patologici, delle politiche nosocomiali e dei meccanismi di cooperazione tra i vari livelli sanitari nazionali, è stata percepita internazionalmente come una priorità;

– la lezione principale emergente dalla gestione dell'epidemia è la necessità per le autorità nazionali di notificare rapidamente ed apertamente all'Oms casi di qualunque malattia che presenti nel caso concreto potenzialità di diffusione internazionale. L'esempio della Cina mostra che il tentativo di nascondere e dissimulare tali situazioni è un atteggiamento perdente, insostenibile a medio termine e che comporta rischi maggiori di effetti economici e sociali devastanti che non la trasparenza nella propria situazione sanitaria. La perdita di credibilità internazionale sofferta dalla Cina ed il risentimento dei paesi vicini sono altre logiche conseguenze di tale comportamento. Il rafforza-

mento dei meccanismi internazionali di allarme e risposta ad improvvise epidemie, basato su notifiche credibili e trasparenti a livello nazionale, è stato confermato dalla 56ma Assemblea della salute, l'organo plenario dell'Oms, come l'unica difesa razionale non solo contro un ritorno della Sars ma anche contro tutte le future minacce di malattie infettive, incluse quelle causate deliberatamente;

– come già notato, l'emissione in forma elettronica da parte dell'Oms di *global alerts* e di raccomandazioni riguardanti i viaggi aerei si sono rivelate misure particolarmente efficaci e costituiscono un modello di intervento da utilizzare se necessario in futuro. L'Oms ha riportato che i *global alerts* del 12 e 15 marzo hanno costituito la linea di demarcazione temporale tra aree con gravi eruzioni della malattia ed aree con pochi casi secondari. La diffusione di raccomandazioni ed informazioni, assieme all'assistenza diretta fornita dall'Oms o da partecipanti nel Goarn, ha anche permesso a paesi in via di sviluppo più vulnerabili di avvertire e preparare i propri servizi sanitari. Ugualmente, l'Oms ha riferito che non si sono riscontrati casi o contagi durante viaggi aerei in seguito alle raccomandazioni riguardanti lo *screening* dei passeggeri e la gestione dei casi durante il volo<sup>1</sup>.

## **5. Sviluppi istituzionali e normativi**

La gestione della complessa situazione generata dalla Sars ha evidenziato la mancanza di un quadro normativo globale per la prevenzione ed il controllo di malattie o altre minacce alla salute pubblica suscettibili di trasmissione o di impatto internazionali, per esempio l'esposizione ad agenti chimici o radio-nucleari. Il ruolo assunto dall'Oms è stato efficace, trasparente, ben accettato ed equilibrato alla luce della natura dei problemi sanitari e degli interessi in gioco. Tale intervento, tuttavia, è stato una risposta pragmatica del segretariato Oms alle caratteristiche della crisi. Non c'era alle spalle uno strumento generale, o decisioni degli organi direttivi dell'organizzazione, che lo legittimas-

<sup>1</sup> World Health Organization, *World Health Report*, 2003, pp. 79-80 (<http://www.who.int/entity/whr/2003/en/Chapter5-en.pdf>).

sero e lo ponessero in un contesto giuridico e politico più vasto. Il pesante impatto economico della Sars, in particolare, ha fatto constatare la mancanza di parametri giuridici per conciliare le necessità di difesa da minacce sanitarie con la protezione del commercio e dei traffici internazionali. La Fao, l'Oms e l'Oie (Office internationale des epizooties), a questo proposito hanno emesso una dichiarazione congiunta in maggio, escludendo la trasmissibilità della Sars attraverso merci e prodotti. La raccomandazione è stata largamente recepita, ma la sua natura *ad hoc* è evidente.

L'Assemblea della salute, alla sua 56ma sessione nel maggio 2003, ha affrontato questo problema adottando sia una risoluzione sulla Sars (Wha56.29) sia, soprattutto, una risoluzione (Wha56.28) riguardante la revisione dei Regolamenti sanitari internazionali («International Health Regulations»). La prima risoluzione ha convalidato la gestione della crisi da parte dell'Oms e degli stati membri, e ha richiesto a questi ultimi di capitalizzare su quella esperienza per assicurare la loro preparazione in caso di future crisi o di attacchi deliberati con agenti biologici. La seconda risoluzione riguarda l'unico strumento giuridico di cui la comunità internazionale dispone per prevenire o controllare la diffusione internazionale di malattie minimizzando al contempo le interferenze con i traffici internazionali.

I Regolamenti, come previsto all'articolo 21 della Costituzione dell'Oms, sono uno strumento giuridicamente vincolante. Lo scopo principale dei Regolamenti era di sostituire le vecchie convenzioni sanitarie del XIX secolo con un unico strumento gestito centralmente dall'Oms, basato su concetti epidemiologici moderni che tenessero conto delle caratteristiche delle malattie epidemiche come anche della forte crescita degli spostamenti internazionali. I Regolamenti sono stati adottati dall'Assemblea della Salute nel 1951 ed ampiamente rivisti nel 1969. Essi prevedono un obbligo di notifica all'Oms di casi di certe malattie, al momento colera, febbre gialla e peste, e regolamentano le misure massime che possono essere imposte a persone, merci e mezzi di trasporto per ognuna di quelle malattie. I Regolamenti hanno progressivamente perso importanza e sono divenuti largamente marginali, ignorati e poco noti al pubblico. Le ragioni fondamentali sono che le malattie in questione non pongono più gravi problemi di controllo a livello internazionale, ma so-

prattutto che la rigidità delle misure previste ed il ruolo largamente passivo dell'Oms non proteggevano gli stati notificanti dal rischio di reazioni eccessive da parte di altri paesi, scoraggiando quindi notifiche puntuali e creando un circolo vizioso di non-applicazione al di là di certe misure di routine.

Data la recrudescenza o l'emergere di malattie infettive al ritmo di una all'anno negli ultimi venti anni ed il timore crescente di uso terroristico di agenti biologici, l'inadeguatezza dei Regolamenti sanitari è divenuta insostenibile in quanto priva la comunità internazionale di uno strumento giuridico essenziale per gestire in modo coordinato sia possibili crisi acute che i rischi insiti in una crescita continua dei movimenti internazionali. Si aggiunga che l'entrata in vigore degli accordi dell'Organizzazione mondiale per il commercio, in particolare quello sulle misure sanitarie e fito-sanitarie (Sps), richiede un cambiamento profondo di approccio normativo.

Per questi motivi, e anche in conseguenza della richiesta urgente fatta dalla 56ma Assemblea della salute, il segretariato dell'Oms ha finalizzato nel dicembre 2003, dopo un lavoro durato otto anni, una bozza di nuovi Regolamenti sanitari che saranno l'oggetto di un negoziato internazionale durante il 2004 e dovrebbero essere adottati dall'Assemblea della salute nel 2005. I cambiamenti proposti dall'Oms sono radicali e possono essere riassunti come segue: 1) abbandono di una lista di malattie e adozione del concetto di «*public health emergency of international concern*», come soglia di applicazione di misure di controllo. L'emergenza viene dichiarata dall'Oms sulla base di notifiche nazionali, basate sull'uso di un algoritmo abbastanza semplice; 2) utilizzo di raccomandazioni come strumento principale per orientare l'azione degli stati, restringendo le misure vincolanti ai principi fondamentali; 3) rispetto delle misure previste in altri accordi, per evitare conflitti soprattutto con l'accordo Sps; 4) ruolo molto attivo dell'Oms come «gestore» dei Regolamenti sulla base di un dialogo con i paesi membri e di analisi scientifiche interne particolarmente rigorose e trasparenti.

## 15. Israele e Palestina: un conflitto sempre più asimmetrico

di Laura Guazzone e Daniela Pioppi

### 1. La strategia di Sharon

Nelle elezioni del gennaio 2003 il Likud di Sharon ha ottenuto un terzo dei seggi alla Knesset, mentre il partito laburista, persa la sfida lanciata con le elezioni anticipate, si è avvitato in una crisi ideologica e di *leadership*. Con un governo quasi immune dalla tradizionale frammentazione delle coalizioni israeliane Sharon ha potuto procedere, relativamente indisturbato sul fronte interno e internazionale, nel suo programma politico<sup>1</sup> che, per la soluzione del conflitto con i palestinesi, è rimasto incentrato sulla conclusione d'un accordo temporaneo<sup>2</sup>: un ritiro israeliano condizionato da parte dei Territori occupati – nella prospettiva della costituzione d'uno stato palestinese a sovranità limitata – in cambio di una serie di garanzie immediate per Israele sulla cessazione degli attacchi, il cambiamento della *leadership* palestinese e la rinuncia al diritto al ritorno dei rifugiati<sup>3</sup>.

*I paragrafi 1, 3 e le conclusioni sono di Laura Guazzone, il paragrafo 2 è di Daniela Pioppi.*

<sup>1</sup> Vedi *Address at the 3<sup>rd</sup> Herzliya Conference*, 4 dicembre 2002 (<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0mtv0>); *Meeting with the Friends of the Weizmann Institute*, 15 gennaio (<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0mzm0>); *Victory Address*, in «Haaretz», 28 gennaio (<http://www.haaretz.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=257160>); *Statement after the Aqaba Summit meeting*, Aqaba, 4 giugno (<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0nfv0>); *Basic Guidelines of the Thirtieth Government of Israel*, febbraio (<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0n6l0>).

<sup>2</sup> Obiettivo enunciato sin dal primo mandato (vedi discorso alla Aipac Policy Conference, Washington, 19 marzo 2001, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0jr40>).

<sup>3</sup> Vedi le condizioni esplicitate nel discorso di Herzliya del 2002 e nelle riserve all'accettazione della Road Map (vedi sotto).

La recente adesione di Sharon alla prospettiva d'uno stato palestinese è dovuta sia ai caratteri preventivati per il futuro stato, sia alla trasformazione delle caratteristiche storiche del conflitto arabo-israeliano. Così, mentre i mutamenti del quadro internazionale ridimensionano l'eventuale minaccia rappresentata da un ministato palestinese, il possibile sorpasso demografico<sup>4</sup> e i costi per Israele d'un conflitto prolungato<sup>5</sup> hanno reso uno stato palestinese addirittura auspicabile agli occhi del Likud<sup>6</sup>.

Perciò nel 2003 Sharon, sostenuto dagli Usa, ha intensificato gli sforzi per spingere i palestinesi ad accettare la sua soluzione – il ministato *à la Sharon* – esplicitando l'intenzione di procedere, in caso contrario, ad una soluzione unilaterale (il «piano di disimpegno» annunciato a dicembre)<sup>7</sup>.

Anche la Roadmap è stata utilizzata in questa prospettiva. Dapprima Sharon ha sottolineato la coincidenza tra la sua visione e quella di Bush sullo stato palestinese<sup>8</sup>, lasciando intendere che la posizione della Casa Bianca si era adeguata alla sua.<sup>9</sup> Caduta Baghdad, il Quartetto ha potuto promulgare la Roadmap, ma Sharon ne ha contestato i contenuti divergenti dal discorso di Bush<sup>10</sup> formalizzando le sue riserve<sup>11</sup> agli Usa, che si sono impegnati a tenerne conto; solo così il governo israeliano ha accet-

<sup>4</sup> Oggi 5, 2 milioni di ebrei e 1,3 milioni di arabi palestinesi sono cittadini israeliani e i palestinesi di Gaza e Cisgiordania sono 3,5 milioni; secondo il Jewish Policy Planning Institute il «sorpasso» potrebbe avvenire nel 2015.

<sup>5</sup> Nel 2003 le vittime israeliane sono state 213 e il conflitto ha aggravato la recessione, costringendo il governo ad una controversa politica di austerità (K. Haidar, *It's about the economy*, *Ariel!*, in «Daily Star», 11 novembre).

<sup>6</sup> J. Bennet, *Likud Debates a Palestinian State to Save Israel*, in «The New York Times», 13 dicembre.

<sup>7</sup> Vedi *Address at the 4<sup>th</sup> Herzliya Conference*, 18 dicembre (<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0o350>).

<sup>8</sup> *President Bush Calls for a New Palestinian Leadership*, 24 giugno 2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>).

<sup>9</sup> «Con gli Stati Uniti siamo arrivati ad un piano concordato... Le mie sette visite a Washington negli ultimi 18 mesi non sono state facili, ma non sono state vane», *Meeting with the Friends of the Weizmann Institute*, cit.

<sup>10</sup> Secondo Richard Pearle «le differenze sono notevoli, il discorso del 24 giugno era una sfida... la Roadmap è la solita storia, vecchia diplomazia [del] Dipartimento di Stato che non vede e non vedrà mai il quadro generale» (intervista al «Jerusalem Post», 17 ottobre).

<sup>11</sup> *Road Map: le riserve di Israele*, in «Jerusalem Post», 26 maggio, trad. it a cura di «Israele.net».

tato la Roadmap<sup>12</sup>. Tuttavia le quattordici riserve di Sharon non si limitano ad interpretare a favore di Israele i contenuti del piano, bensì vorrebbero modificarlo escludendo disposizioni esistenti (ad es. il riferimento alla risoluzione 1397 e l'obbligo di attuare il Rapporto Bertini sulle condizioni umanitarie)<sup>13</sup>, ed introducendone di nuove (quali la rinuncia preventiva a qualunque diritto al ritorno in Israele dei rifugiati palestinesi, o l'esclusivo controllo americano sul monitoraggio).

Nonostante la chiarezza delle condizioni poste per la sua realizzazione, alcuni caratteri essenziali dello stato palestinese immaginato da Sharon restano indefiniti. Il Segretario generale dell'Onu ha tuttavia affermato che «la continua espansione da parte israeliana degli insediamenti e delle strade di *by-pass*, nel tempo ha reso la costituzione di uno stato palestinese auto-sufficiente e contiguo estremamente difficile»<sup>14</sup>. In effetti l'espansione, secondo la strategia delineata sin dal Piano Sharon del 1982<sup>15</sup>, degli insediamenti, del loro reticolo di strade e della barriera «di difesa» sembra prefigurare uno stato palestinese diviso in cantoni, in gran parte non confinanti, a Gaza, Cisgiordania Centro-Nord (da Jenin a Ramallah), Cisgiordania Sud (da Betlemme a Hebron)<sup>16</sup>, *enclave* di Gerico; rimarrebbero fuori dello stato, ad Est, la Valle del Giordano<sup>17</sup> e, ad Ovest, circa trecento-

<sup>12</sup> Vedi *Government meeting about the Prime Minister's statement on the Roadmap*, 25 maggio (<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0neq0>).

<sup>13</sup> S/RES/1397 del 12 marzo 2002 (<http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm>); C. Bertini, *Personal Humanitarian Envoy of the Secretary-General: Mission Report 11-19 August 2002* ([http://domino.un.org/bertini\\_rpt.htm](http://domino.un.org/bertini_rpt.htm)).

<sup>14</sup> Osservazione n. 21 di *Report of the Secretary-General on the peaceful settlement of the question of Palestine* (S/2003/947), 10 ottobre (<http://www.un.org/Docs/sc/sgrep03.html>).

<sup>15</sup> Nel 1982 l'allora ministro della difesa Sharon pubblicò il *Masterplan for Jewish Settlements in the West Bank Through the Year 2010* che definiva la collocazione di oltre 100 insediamenti sulle alture della Cisgiordania e un nuovo reticolo di strade tra gli insediamenti e Israele; sull'origine militare (e non ideologico-religiosa) della strategia di Sharon vedi E. Weizman, *Ariel Sharon and the Geometry of Occupation. Pt. 1, Border Versus Frontier*, 9 settembre (<http://www.opendemocracy.net/themes/article-2-1474.jsp>).

<sup>16</sup> La divisione Nord-Sud della Cisgiordania sarebbe dovuta al muro attorno a Gerusalemme Est. Vedi *A fence that chops up and annexes*, in «Haaretz», 18 gennaio 2004.

<sup>17</sup> Vedi ad es. A. Eldar, *Widening the Jordan Valley*, in «Haaretz», 6 gennaio 2004.

mila palestinesi, intrappolati oltre la barriera, mentre altrettanti coloni israeliani rimarrebbero dentro<sup>18</sup>. In questo stato chiuso su tutti i lati da barriere, smilitarizzato, confinante solo con Israele e senza controllo sul proprio spazio aereo, il collegamento territoriale sarebbe in qualche modo assicurato da corridoi, tunnel e sopraelevate, l'estensione comprenderebbe solo il 45-55% della Cisgiordania, sarebbe verosimilmente esclusa ogni sovranità su Gerusalemme e mancherebbe lo spazio fisico ed economico vitale per lo sviluppo (ivi compreso il reinsediamento di una parte dei profughi)<sup>19</sup>.

In effetti più che con manovre politico-diplomatiche, Sharon ha puntato a realizzare la sua strategia agendo nei Territori. Nel 2003 la costruzione della cosiddetta barriera di sicurezza israeliana in Cisgiordania ha focalizzato l'attenzione mondiale sui «fatti compiuti» di Israele nei territori palestinesi. Approvata dal governo Barak nel 2001 e inizialmente osteggiata da Sharon, la barriera secondo il governo israeliano «non rappresenta un confine politico [bensì] una misura di sicurezza temporanea e legittima, che contribuisce a porre fine al terrore e [...] alla ripresa del processo di pace». La maggioranza dell'opinione pubblica israeliana l'appoggia in effetti come strumento di sicurezza e l'Esercito sostiene che abbia contribuito ad una diminuzione degli attentati (come già a Gaza, da tempo circondata da barriere)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Solo il 23 ottobre Israele ha pubblicato (sul sito del Ministero della Difesa) una mappa del tracciato approvato del muro, ma esistono diverse ipotetiche mappe dei Territori occupati nel dopo muro pubblicate in: «Yedioth Ahronoth», 23 maggio ([http://www.peacenow.org/Articals/6910576The fence - map1.jpg](http://www.peacenow.org/Articals/6910576The%20fence%20-%20map1.jpg)); Pengon, 30 luglio (<http://stopthewall.org/maps/45.shtml>); Foundation for Middle East Peace, agosto 2003 (<http://www.fmep.org/reports/2003/v13n4.html> map).

<sup>19</sup> A. Hass, *The state Sharon is talking about*, in «Haaretz», 28 maggio; G. Aronson, *Sharon Government's Separation Plan Defines Palestine's Provisional Borders*, in «Report on Israeli settlement in the occupied territories», 13, 2003, n. 4 (<http://www.fmep.org/reports/2003/v13n4.html> 1); Palestine Monitor, *Comparison between West Bank and Gaza Strip in 1967 and Sharon's plan for Palestinian State*, giugno 2003 ([http://www.palestinemonitor.org/maps/Comparison%20\\_1967\\_Sharon's\\_plan.htm](http://www.palestinemonitor.org/maps/Comparison%20_1967_Sharon's_plan.htm)); E. Weizman, *Ariel Sharon and the Geometry of Occupation*, cit.

<sup>20</sup> *Number killed in terror attacks down 50% in 2003*, in «Haaretz», 8 gennaio 2004.

Definita dai palestinesi «il muro dell'*apartheid*», la barriera<sup>21</sup> è stata fortemente criticata in campo internazionale, ma anche dai coloni che vogliono modificarne il tracciato per mantenere gli insediamenti ed impedire la costituzione d'uno stato palestinese<sup>22</sup>. Queste opposte pressioni hanno permesso a Sharon di porsi, anche nel suo ultimo mandato, come mediatore indispensabile e, soprattutto, come colui che può risolvere, con una guerra a bassa intensità e grande opportunismo politico, il problema della sicurezza di Israele. Complessivamente vincente nel 2003, la strategia di Sharon ha tuttavia subito qualche sconfitta tattica a fine anno: mentre Arafat restava al comando, si sono moltiplicate le critiche dei militari (obiettori, ex capi dei servizi), i laburisti hanno lanciato un piano di pace alternativo – il cosiddetto Accordo di Ginevra<sup>23</sup> – e le condanne all'Onu hanno complicato la battaglia diplomatica; lo stesso Piano di disimpegno unilaterale annunciato da Sharon<sup>24</sup>, è stato fortemente criticato, anche dal Likud.

## 2. La mancanza di strategia palestinese e il peso dell'occupazione

Il terzo anno di *Intifada* si è chiuso senza una risposta unitaria palestinese alla strategia di Sharon. Al contrario, la *leadership* politica è apparsa sempre più frammentata ed incapace di accordarsi su una strategia nazionale coerente<sup>25</sup>. In effetti l'Anp non riesce a risolvere la crisi di legittimità aperta dal fallimento

<sup>21</sup> Sulla natura e il tracciato del muro vedi nota 17 e il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla risoluzione ES-10/13 (A/ES-10/248 del 24 novembre) (<http://domino.un.org/unispal.nsf/0/a5a017029c05606b-85256dec00626057?OpenDocument>).

<sup>22</sup> Vedi il cosiddetto «Piano Yesha» del Consiglio degli insediamenti (E. Shuman, *A practical guide to Middle East peace plans and grassroots initiatives*, in «Israeli Insider», 28 novembre).

<sup>23</sup> Vedi *Geneva Accord website* ([www.heskem.org.il/Heskem\\_en.asp](http://www.heskem.org.il/Heskem_en.asp)).

<sup>24</sup> Vedi *Address at the 4<sup>th</sup> Herzliya Conference*, cit.

<sup>25</sup> Vedi G. Usher, *Facing Defeat: The Intifada Two Years On* e A. Bishara *The Quest for Strategy*, in «Journal of Palestine Studies», 32, 2003, n. 2=126, pp. 21-40 e pp. 41-49,

di Oslo<sup>26</sup> e aggravata dall'incapacità di modificare, durante la seconda *Intifada*, la linea politica basata sulla ricerca del negoziato ad ogni costo e sulla mancata denuncia della realtà sul terreno, nonostante le inadempienze israeliane – ad esempio sul congelamento degli insediamenti<sup>27</sup> – e il perpetuarsi della repressione e dell'occupazione (vedi sotto). La crescente rabbia palestinese per questo stato di cose si è rivolta in gran parte, se non contro lo stesso Arafat, contro il suo *entourage*, accusato di corruzione nella gestione interna e di subordinazione in ambito internazionale<sup>28</sup>. I tentativi di Sharon di eliminare politicamente Arafat<sup>29</sup>, sono serviti paradossalmente a rafforzare il supporto popolare per il leader storico dell'Olp<sup>30</sup>, senza però renderlo per questo capace di orchestrare un'efficace azione unitaria o di controllare i gruppi armati islamisti o le milizie, che proprio sulla frustrazione popolare di fronte all'occupazione fondano la loro forza<sup>31</sup>.

Il 2003 si è aperto all'insegna delle riforme della *leadership* palestinese, imposte dall'esterno nel 2002 come pre-condizione alla creazione di uno stato palestinese<sup>32</sup>, mentre la riforma dell'Anp era già da tempo una richiesta interna, non tanto per un'esigenza di democrazia, considerata irrealistica in regime di occupazione, quanto proprio per la necessità di maggiore efficienza e coerenza della *leadership*<sup>33</sup>. L'interesse del Quartetto,

<sup>26</sup> Vedi S. Gallotta e L. Guazzone in *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 219-238.

<sup>27</sup> Secondo il Central Bureau of Statistics di Israele, la popolazione degli insediamenti nei Territori ha avuto un'immigrazione del 2,6% nel 2002 e altri 5.415 coloni si sono aggiunti da gennaio a luglio 2003, data in cui le case in costruzione erano 3,648 («Report on Israeli Settlement in the occupied territories», 13, 2003, n. 6 (<http://www.fmep.org/reports/2003/v13n6.html>)).

<sup>28</sup> Vedi International Crisis Group (Icg), *The Meaning of Palestinian Reform*, 12 novembre 2002 (<http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=1829&l=1>).

<sup>29</sup> A settembre il governo israeliano ha deliberato «la rimozione» di Arafat (espulsione o eliminazione: vedi *Israel considers killing Arafat*, 14 settembre, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3107590.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3107590.stm)).

<sup>30</sup> Vedi le manifestazioni a Ramallah in supporto di Arafat a settembre.

<sup>31</sup> Vedi J.F. Legrain, *Les Phalanges des martyrs d'Al-Aqsa en mal de leadership national*, in «Maghreb-Machrek», 2003, n. 176, pp. 11-34.

<sup>32</sup> La Roadmap è stata promulgata il giorno dopo l'installazione del nuovo governo palestinese guidato da Mahmud Abbas.

<sup>33</sup> Vedi il rapporto Icg già citato in nota 28 e G. Usher, *The Other War*, in «Middle East International», 2003, n. 696.

soprattutto quello tardivo degli Usa<sup>34</sup>, per le riforme dell'Anp, ha avuto invece l'effetto di screditare il movimento riformista interno e di determinare un indebolimento ulteriore della *leadership* palestinese, servendo quindi, in ultima analisi, gli obiettivi israeliani<sup>35</sup>. Nel corso dell'anno si sono succeduti due primi ministri, Mahmud Abbas, detto anche Abu Mazen (7 marzo-6 settembre) e Ahmad Qurei (10 settembre a oggi)<sup>36</sup>. Entrambi i leader si sono trovati a dover imporre un cessate il fuoco alle milizie di al-Fatah e agli islamisti ( Hamas e Jihad islamica), senza avere né la legittimità – ulteriormente indebolita dalla mancanza di contropartite israeliane – né il potere coercitivo per farlo, data la rioccupazione militare dei territori. Da questo è derivato il fallimento delle ripetute contrattazioni con Hamas e le milizie e il ripetersi puntuale degli attentati contro i civili israeliani, che hanno portato ad una spirale senza soluzione e che hanno reso vana qualsiasi strategia negoziale dell'Anp.

Nonostante Hamas sia ufficialmente per la continuazione della resistenza armata, anche tramite attentati suicidi in territorio israeliano, i vertici del partito islamista hanno più volte dichiarato di poter valutare un cessate il fuoco nel caso in cui Israele rinunci a sua volta alle incursioni nei territori, alle uccisioni mirate e alle demolizioni di case<sup>37</sup>. Tuttavia, a niente sono valsi gli ultimi tentativi di Qurei che, cercando un approccio di maggiore reciprocità, ha più volte chiesto ad Israele di fermare almeno le uccisioni mirate nei territori e ai membri del Quartetto di garantire il mutuo rispetto della tregua<sup>38</sup>.

Nel frattempo, sono aumentati i costi per la popolazione pa-

<sup>34</sup> Nel 2002 Bush ha posto come condizione al futuro stato la riforma del sistema di governo palestinese (richiesta dalla Ue sin dai tempi di Oslo) anteponendo però le riforme alla possibilità di libere elezioni (vedi C. Seitz, *The Palestinian elections that never were*, in «Middle East Report Online», 24 gennaio (<http://www.merip.org/mero/mero012403.html>)).

<sup>35</sup> Vedi gli obiettivi esplicitati da Sharon nel discorso di Herzliya del 2002.

<sup>36</sup> Nominati con procedure democraticamente discutibili (vedi ad es. il carattere d'emergenza del primo governo Qurei).

<sup>37</sup> Vedi la dichiarazione di tregua di al-Fatah, Hamas, Jihad (*The ceasefire*, in «New York Times», 30 giugno).

<sup>38</sup> Vedi ad es. *Palestinian full truce talks fail*, 7 dicembre ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3297047.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3297047.stm)).

lestinese dell'occupazione militare israeliana<sup>39</sup>. Le continue incursioni israeliane e le misure repressive, fra cui quelle di impedimento quasi totale della mobilità della popolazione<sup>40</sup>, rendono lo svolgimento delle attività quotidiane quasi impossibile e hanno causato danni ingenti e il totale collasso dell'economia, che ormai si basa quasi esclusivamente sugli aiuti internazionali<sup>41</sup>. In questo contesto, la capacità palestinese di esprimere una *leadership* in grado d'una strategia unitaria, che comprenda anche le milizie e gli islamisti, risulta gravemente compromessa. Tra l'altro sia i ranghi di Hamas che quelli delle milizie di al-Fatah sono stati letteralmente decimati dalle uccisioni mirate e dagli arresti israeliani<sup>42</sup> e i sopravvissuti sono sempre più divisi in piccoli gruppi isolati, più fedeli a clan locali che alla *leadership* nazionale<sup>43</sup>. La prospettiva più realistica per il futuro dell'*Intifada* è la fine di qualsiasi resistenza coordinata a livello nazionale e la continuazione della violenza per mano di gruppi locali allo sbando, privi di obiettivi politici a lungo termine.

<sup>39</sup> L'occupazione militare delle aree sotto amministrazione provvisoria palestinese (area A), intermittente dall'inizio dell'*Intifada*, è ormai permanente dall'aprile 2002 (Operation Defensive Shield). Dal settembre 2000 al settembre 2003 le vittime palestinesi delle forze di sicurezza israeliane sono state 2.201 a cui bisogna aggiungere 32 vittime di civili israeliani, mentre le vittime da parte israeliana 794, di cui 246 militari ([http://www.btselem.org/English/Press\\_Releases/2003/030925.asp](http://www.btselem.org/English/Press_Releases/2003/030925.asp)).

<sup>40</sup> Tutti i principali centri abitati palestinesi vivono in regime di frequenti coprifuoco e chiusure dall'aprile 2002, senza contare i «normali» check-point, blocchi stradali e altri impedimenti. Vedi statistiche Ocha ([www.reliefweb.int/hic-opt](http://www.reliefweb.int/hic-opt)) e il rapporto Onu sulla mobilità nei Territori ([www.un.org/News/dh/mideast/econ-report-final.pdf](http://www.un.org/News/dh/mideast/econ-report-final.pdf)).

<sup>41</sup> Vedi ad es. World Bank, *Twenty-Seven Months Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis: An Assessment* ([http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/27+Months+of+Intifada,+Closures/\\$File/27+months+Intifada,+Closures...An+Assessment.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/27+Months+of+Intifada,+Closures/$File/27+months+Intifada,+Closures...An+Assessment.pdf)).

<sup>42</sup> Le uccisioni mirate dell'esercito israeliano nei territori da settembre 2000 al settembre 2003 hanno causato un totale di 207 vittime ([http://www.btselem.org/English/Press\\_Releases/2003/030925.asp](http://www.btselem.org/English/Press_Releases/2003/030925.asp)), mentre i palestinesi detenuti a dicembre del 2003 erano 5.944, rispetto ai 1456 del gennaio 2001 (<http://www.btselem.org/English/Statistics/Imprisoned.asp>).

<sup>43</sup> Vedi J.F. Legrain, *Les Phalanges...*, cit.

### 3. La dimensione internazionale e il ruolo dell'Italia

La Roadmap presentata il 30 aprile è il primo piano di pace globale dalla ripresa del conflitto israelo-palestinese nel 2000. Il piano, che coinvolge oltre ad israeliani e palestinesi, anche gli stati arabi e il Quartetto, prevede nella fase I (entro maggio 2003) la realizzazione delle condizioni per il ritorno alla situazione pre-*Intifada*; nella fase II (entro dicembre 2003) la creazione d'uno stato palestinese con frontiere provvisorie; nella fase III (entro il 2005) il negoziato su rifugiati, Gerusalemme, insediamenti e confini definitivi, e la conclusione d'una «pace globale arabo-israeliana». Solo pochi degli obiettivi della prima fase sono stati affrontati nel 2003 da israeliani e palestinesi e persino la comunità internazionale non ha soddisfatto tutti gli impegni previsti, ad esempio in merito alla costituzione, cruciale, d'un meccanismo formale per il monitoraggio degli adempimenti<sup>44</sup>.

In effetti la Roadmap è nata da un compromesso internazionale già parzialmente superato alla data della sua promulgazione nell'aprile 2003. Un compromesso tra l'approccio centrato sul fattore sicurezza, proprio dell'amministrazione Bush e d'Israele, e l'approccio europeo centrato sulla dimensione politica (riforma, elezioni e stato palestinese)<sup>45</sup>. Nel discorso del giugno 2002 Bush ha integrato la dimensione politica e nel testo approvato della Roadmap (dicembre 2002) sono confluite la bozza danese della Ue e la bozza Usa del Dipartimento di Stato, ma nel 2003 il piano è stato di fatto modificato (per soddisfare i tempi israeliani e della guerra all'Iraq) dai successivi rinvii e dalle revisioni richieste dagli Usa, nonché dalla considerazione promessa per le riserve israeliane<sup>46</sup>.

Proprio l'*impasse* diplomatica euro-americana ha ridato un ruolo ad altri attori nel secondo semestre 2003: Nazioni Unite,

<sup>44</sup> A. Beatty, *EU back down on own role in Mid East*, in «Euobserver.com», 23 maggio.

<sup>45</sup> L. Guazzone *La diplomazia internazionale e l'escalation del conflitto israelo-palestinese*, in «Il Ponte», luglio 2002, p. 57.

<sup>46</sup> *Straw requests Mid East plan publication without delay, EU to be sidelined in Mid East peace deal, EU-US Clash over the role of Arafat*, in «Euobserver.com», 25 febbraio, 25 aprile e 20 maggio.

Russia e paesi arabi. Nonostante i ripetuti veti americani alle bozze di risoluzione del Consiglio sfavorevoli ad Israele<sup>47</sup>, altri organismi dell'Onu si sono pronunciati in materia. In particolare l'Assemblea generale ha dichiarato la costruzione della barriera in contrasto col diritto internazionale, ne ha sollecitato la rimozione (ES-10/13, 21 ottobre) e ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Aja un parere sulla questione che, benché non vincolante, può creare ostacoli ad Israele<sup>48</sup>. La Russia ha poi sponsorizzato la risoluzione 1115 (19 novembre) con la quale, in un raro esempio di contorsionismo diplomatico, il Consiglio di Sicurezza adotta la Roadmap del Quartetto (di cui fanno parte l'Onu e quasi tutti membri del Consiglio). Quanto ai paesi arabi, la Roadmap affida a Egitto e Giordania un ruolo negli accordi di sicurezza (dove la mediazione egiziana nel dialogo interpalestinese sulla tregua), che è contestato come asservimento agli Usa e tradimento della causa palestinese. Siria e Libano restano invece (nonostante le ripetute profferte negoziali ad Israele) gli unici campioni del «fronte della fermezza» anti-Israele e come tali hanno portato e ricevuto attacchi politici, ma anche militari (razzi degli Hizbollah su Israele e bombardamenti israeliani su Libano e Siria).

In questo quadro, il ruolo dell'Italia è stato soprattutto quello di sostenere le posizioni Usa in ambito europeo. Così, ad esempio, Berlusconi ha concordato con Bush «la linea da tenere»<sup>49</sup> nella visita in Medio Oriente, alla vigilia del semestre di presidenza europea, durante la quale ha aderito alla politica d'isolamento di Arafat sin lì contrastata dagli europei (non chiedendo di incontrare Arafat, non ha ottenuto il previsto incontro con Mahmud Abbas). A settembre l'Italia ha ottenuto l'inserimento dell'ala politica di Hamas nella lista Ue delle organizzazioni terroristiche, come gli Usa richiedevano da tempo. Nella stessa chiave le dichiarazioni italiane sul diritto di Israele all'au-

<sup>47</sup> Draft contro la «rimozione» di Arafat (S/2003/891), 16 settembre; Draft su illegalità barriera (S/2003/980), 14 ottobre (<http://www.un.org/Depths/dhl/resguide/scact2003.htm>).

<sup>48</sup> A. Benn, *UN vote sends fence to int'l court*, in «Haaretz», 9 dicembre.

<sup>49</sup> Comunicato della Presidenza del Consiglio, MO: *Berlusconi, con Bush concordata linea*, 6 giugno ([http://www.governo.it/notizie/not\\_notizia.asp?idno=260](http://www.governo.it/notizie/not_notizia.asp?idno=260)).

todifesa dal terrorismo, anche quando esercitato in forme contestate in ambito internazionale, quali gli attacchi aerei in Siria (5 ottobre) e Libano (10 agosto e 3 settembre)<sup>50</sup> o la costruzione della barriera di sicurezza in Cisgiordania<sup>51</sup>.

Sul piano bilaterale si è così evidenziato un ulteriore rafforzamento dei rapporti con Israele e un relativo declino di quelli con i palestinesi, benché il governo italiano abbia continuato a sostenere il lancio d'un piano Marshall per la Palestina, che Sharon ha proposto di ribattezzare «piano Berlusconi».

#### 4. Conclusioni

Nel 2003 il premier israeliano Sharon è stato l'unico attore capace di perseguire una propria strategia per la soluzione del conflitto israelo-palestinese, rispetto alla quale i palestinesi e il Quartetto (Usa, Russia, Ue e Onu) hanno saputo solo «giocare di rimessa». Gli Stati Uniti di Bush che influenzano quasi tutti gli elementi in campo, hanno giocato male le proprie carte: pur dando mano libera a Sharon, l'*establishment* Usa ne ha ostacolato le manovre con le proprie divisioni interne. L'appoggio erratico americano ai crudi tentativi di rimuovere Arafat in nome della riforma politica ha avuto l'effetto paradossale di rafforzare il leader e affossare i riformisti, ma il *rais* non ce la fa più a ricompattare i palestinesi o a riconquistare gli Usa. Così Sharon è il più forte degli attori chiave, ma sembra aver consumato il periodo di grazia del post-11 settembre e del pre-Iraq senza riuscire a costringere i palestinesi alla resa: si è spinto troppo in là per poter tornare a veri negoziati, ma la vittoria resta fuori portata.

Gli stati arabi sono incapaci di influenzare gli Usa o Israele, mentre le loro opposizioni interne si rifugiano in un estremismo velleitario. Anche gli europei, sempre più divisi, non riescono a moderare gli errori della destra Usa e israeliana, ma continuano

<sup>50</sup> Comunicato della Presidenza Ue sulla situazione in Medio Oriente, 6 ottobre ([http://www.ueitalia2003.it/ITA/LaPresidenzaInforma/Documenti/20031006\\_040MO.htm](http://www.ueitalia2003.it/ITA/LaPresidenzaInforma/Documenti/20031006_040MO.htm)).

<sup>51</sup> Vedi le dichiarazioni di Gianfranco Fini in Israele a novembre.

a sostenere la Roadmap a difesa di un minimo di diritto internazionale e di aiuti umanitari per i palestinesi. Nell'impotenza degli attori ufficiali, le uniche speranze vengono dalle iniziative di base, dall'Accordo di Ginevra alla «Voce dei popoli», che Nusseibeh e Ayalon vorrebbero rimettere in campo. Mentre i tempi maturano, forse, per nuove *leadership* che trasformino le iniziative di base in politiche ufficiali, la gente muore, i Territori sono distrutti e l'occasione storica per una vera pace potrebbe essere tramontata per sempre.

## 16. Il Congo e la regione dei Grandi Laghi

di Giampaolo Calchi Novati

### 1. Una trattativa lunga e complessa

Il processo di pace nella Repubblica democratica congolese (Rdc), l'ex-Zaire di Mobutu, ha fatto segnare nel corso del 2003 progressi importanti. Il 6 marzo è stato adottato il progetto della nuova Costituzione. Il 2 aprile il Dialogo intercongolese si è concluso ufficialmente nell'atmosfera un po' fasulla di Sun City, la Las Vegas sudafricana. Il 4 dello stesso mese la Costituzione provvisoria è stata promulgata e il 7 Joseph Kabila ha prestato giuramento come presidente della Repubblica. Nei mesi successivi hanno cominciato a funzionare gli organi collegiali che dovrebbero assicurare la fine della guerra e il ritorno alla normalizzazione istituzionale. L'intesa che prescrive in tutti i dettagli le tappe successive del processo di pace era stata firmata il 17 dicembre 2002 a Pretoria dopo una serie interminabile di accordi e rotture iniziata con il primo accordo per il cessate-il-fuoco raggiunto a Lusaka nel luglio 1999 e continuata con la mediazione di alcuni governi africani fra cui soprattutto quello del Sud Africa, prima Mandela e poi Thabo Mbeki. Ha tenuto le fila della mediazione come «facilitatore» l'ex-presidente del Botswana, Ketumile Masire. I numerosi passi falsi che hanno inceppato l'*iter* della pacificazione negli anni scorsi giustificano ampie riserve sulla riuscita di una prova che ha come sfondo una crisi di lunga durata e a più dimensioni<sup>1</sup>.

Dal 1998 il Congo è il campo di battaglia di una guerra che alcuni hanno definito «continentale» e altri addirittura «mon-

<sup>1</sup> M. Wrong, *In the footsteps of Mr Kurtz living on the brink of disaster in Congo*, London, Fourth Estate, 2000.

diale». La guerra, costata milioni di vittime e di rifugiati, è la conseguenza della mancata stabilizzazione dello stato dopo la caduta del regime di Mobutu nel maggio 1997. Appena un anno dopo l'insediamento di Laurent-Désiré Kabila, che aveva capeggiato la marcia trionfale dell'Alleanza delle forze democratiche per la liberazione del Congo (Afdl) dai confini orientali dell'allora Zaire fino a Kinshasa con l'appoggio delle forze armate di Uganda e Ruanda, si incrinarono irrimediabilmente sia il fronte interno sia la coalizione a livello regionale di cui aveva beneficiato lo stesso Kabila. L'offensiva dell'Afdl era stata influenzata se non decisa dagli avvenimenti del Ruanda, teatro nel 1994 di un vero e proprio genocidio in coincidenza con un cambio violento del governo a Kigali, e la questione ruandese fu, insieme agli interessi incrociati dei paesi della regione, la causa che singolarmente più contribuì a precipitare il Congo verso la ripresa delle ostilità. Ruanda, Uganda e Burundi hanno aiutato i «ribelli» occupando zone più o meno vaste del territorio congolese; Angola, Zimbabwe, Namibia, Sudan e Ciad hanno aiutato il governo centrale. Il Ruanda attribuisce alle regioni orientali del Congo, e soprattutto a Kisangani, terza città del paese, un'enorme importanza sia strategica che simbolica perché al tempo della guerra contro Mobutu era stata conquistata a duro prezzo da truppe ruandesi. Kisangani è altrettanto preziosa per l'Uganda, che vi vede una «vena aperta da cui potrebbero sgorgare il sangue della foresta, le risorse della terra...»<sup>2</sup>. La presenza di truppe straniere ha aggravato la crisi congolese, facendo pensare a un tentativo di ridisegnare la carta dell'Africa centrale, ma d'altra parte il Congo è una specie di piattaforma da cui si dipartono a raggiera fattori di crisi verso l'esterno.

L'etnicità è una componente fissa nell'equazione del conflitto e di tutta la vita politica del Congo fin dalla crisi che seguì immediatamente la proclamazione dell'indipendenza nel 1960<sup>3</sup>. L'*escalation* che fra il 1996 e il 1997 portò alla decomposizione del regime di Mobutu era la continuazione della guerra civile

<sup>2</sup> C. Braeckman, *Les nouveaux prédateurs. Politiques des puissances en Afrique centrale*, Paris, Fayard, 2003, p. 24.

<sup>3</sup> C. Young, *Politics in the Congo*, Princeton, Princeton University Press, 1965.

del Ruanda<sup>4</sup> ma venne innescata dal problema dei Banyamulenge del Kivu, una minoranza di Tutsi e in misura minore di Hutu, insediati soprattutto durante la colonizzazione belga, percepiti come «ruandesi» dagli «autoctoni» e oggetto come tali di discriminazioni o persecuzioni, anche se molti di loro o le loro famiglie risiedono al di qua della frontiera dai tempi della spartizione coloniale. Altri focolai di tensione e violenze, come quello dell'Ituri, che nel 2003 ha dato origine a un intervento dell'Unione europea sotto l'egida dell'Onu, sono attizzati da inimicizie e rivalità interetniche, per la terra o le risorse minerarie<sup>5</sup>. A cominciare dal classico dualismo Tutsi-Hutu che attraversa a vario titolo la guerra del Congo, l'aspetto meramente etnico diventa un motivo di crisi soprattutto quando si sposa con i problemi dell'integrazione nazionale o statale<sup>6</sup>. L'interventismo in Congo delle forze ruandesi trova comprensione nella comunità internazionale perché Kigali lo razionalizza con la necessità di tutelarsi contro gli autori del genocidio che sono riparati in Zaire e che si preparerebbero per un secondo *round*. Sulla conflittualità in Congo si proiettano anche le guerre civili in Angola e Sudan. I «santuari» offerti ai ribelli altrui, la vendita di armi e le cordate politiche valgono come altrettante forme di interferenza. «La sicurezza sui confini e le politiche di potenza regionale sono al centro dei dilemmi sulla stabilità nell'Africa centrale»: l'integrità dei regimi e degli stessi stati viene difesa parando la minaccia e tenendo sotto controllo i paesi vicini infiltrandosi nel vuoto e insediando governi o movimenti amici per uno scambio di favori attraverso confini porosi<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Wm. C. Reed, *Guerrillas in the Midst*, in *African Guerrillas*, a cura di C. Clapham, Oxford, J. Currey, 1998, pp. 134-154.

<sup>5</sup> Sui vari focolai di conflitto, vedi International Crisis Group (Icg), *Africa Report*, Nairobi/Brussels, n. 56, 24 gennaio 2003; n. 63, 23 maggio 2003 e n. 64, 13 giugno 2003 (<http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=1098&l=1>).

<sup>6</sup> C. Carbone, *Burundi Congo Rwanda. Storia contemporanea di nazioni, etnie, stati*, Roma, Gangemi, 2000.

<sup>7</sup> J.M. Weinstein, *Africa's 'Scramble for Africa'. Lessons of a Continental War*, in «World Policy Journal», 17, 2000, n. 2, pp. 13-14.

## 2. Da Kabila padre a Kabila figlio

Se a suscitare la reazione degli ex-alleati furono i tentativi di Kabila di sottrarsi alla pesante dipendenza da Uganda e Ruanda sollecitando in particolare il ritiro dei militari e consiglieri ruandesi, il suo regime dimostrò per suo conto di non essere in grado di tener fede alle aspettative che la «rivoluzione» dell'Afdl aveva diffuso nella società congolese. Invece della democrazia o di un minimo di consenso, che avrebbero richiesto un altro stile di governo, furono ripristinati i metodi che negli anni di Mobutu avevano fatto parlare di «cleptocrazia», con un accaparramento sistematico delle ricchezze nazionali da parte del governo secondo le peggiori abitudini dello stato neo-patrimoniale e con la distribuzione di cariche e privilegi ai familiari e a una rete di alleati locali o stranieri a fini di corruzione. Nel corso del suo «regno» Mobutu aveva tratto il massimo vantaggio dalla guerra fredda proponendosi come baluardo contro il «comunismo» in modo da compiacere i protettori per sopravvivere. Quando gli Stati Uniti incominciarono a metterlo sotto pressione con le condizionalità sulla democrazia e i diritti umani, si rivolse alla Francia e alla francofonia. Sparito l'ombrello del bipolarismo, Kabila, in deficit di mezzi politici e amministrativi all'altezza, privo di un suo esercito, ricorse all'autoritarismo e al clientelismo. Dopo la rottura con Kampala e Kigali, fatale in considerazione del grado di influenza che l'Uganda e il Ruanda si sono guadagnati nella regione dei Grandi Laghi grazie alla cura della professionalità dei loro eserciti con l'assistenza degli Stati Uniti, Kabila si affidò allo scudo militare di Angola e Zimbabwe, concedendo loro di fatto mano libera sulle attività politiche ed economiche in un intreccio perverso fra strategia degli stati e interessi economici privati di militari, politici e affaristi<sup>8</sup>. Kabila dava l'impressione, come altrove in Africa, di alimentare il caos e la precarietà prosperando negli interstizi dell'informale e dell'illegale (armi, droghe, pietre preziose). D'altra parte, la «rinascenza» annunciata dai mutamenti di regime nella regione dei Grandi Laghi e nel Corno, e dallo smantellamento dell'*apartheid*

<sup>8</sup> A.M. Gentili, *Congo. Da Kabila a Kabila*, in «Afriche e Orienti», n. 1, 2000, p. 2.

con il pieno recupero del Sud Africa alla politica africana, implicava stabilità e *good governance*, se non sempre democrazia, e disponibilità a inserirsi nel flusso della globalizzazione.

Laurent-Désiré Kabila fu assassinato il 16 gennaio 2001 da una delle sue guardie del corpo nelle stanze del *Palais de marbre* a Kinshasa. Due anni dopo, il 7 gennaio 2003, al termine di un processo apertosi il 15 marzo 2002, una sentenza della Corte dell'ordine militare ha identificato come principale responsabile il colonnello Eddy Kapend, «eminenza grigia» dello stesso Kabila e suo aiutante di campo, che è stato condannato a morte insieme ad altri quattro imputati, mentre 19 elementi dell'esercito, riconosciuti colpevoli di «tradimento e complotto», sono stati condannati all'ergastolo. L'esecutore materiale del delitto venne soppresso da Kapend subito dopo aver sparato al *Mzee*, come il vecchio Kabila era affettuosamente chiamato. Il processo non ha fatto piena luce sulle circostanze del delitto e soprattutto sui possibili mandanti, da cercare probabilmente in una delle quattro capitali (Kigali, Kampala, Luanda e Harare) che hanno più voce in capitolo negli affari del Congo. Poiché le forze angolane avevano il controllo di Kinshasa, e Kabila era sospettato di aver tentato un approccio in direzione dell'Unita di Jonas Savimbi, qualche diceria in più ha colpito Luanda, eventualmente nel quadro di un regolamento di conti fra Angola e Zimbabwe<sup>9</sup>. La successione è toccata – su indicazione del *Mzee* e con la sostanziale adesione dell'esercito – al giovane figlio di Kabila, Joseph, cresciuto in Tanzania e Uganda e apparentemente digiuno di politica, che certi «persuasori occulti» reputavano più malleabile ma che ha rivelato un'inattesa volitività, incontrando in rapida successione nei primi mesi di presidenza il presidente degli Stati Uniti Bush, Chirac, il primo ministro del Belgio e il presidente Mbeki oltre ad alti responsabili della Banca mondiale e riprendendo *ex novo* con innegabile slancio il processo di pace. Per Joseph Kabila era indispensabile cercare una legittimazione all'esterno. A Washington il giovane Kabila incontrò anche l'«uomo forte» del Ruanda, Kagame, nemico giurato di suo padre. Per completare l'opera non esitò neppure a tendere la mano ai familiari di Mobutu rifugiati in Marocco.

<sup>9</sup> J.-D. Geslin, *A qui profite le crime?*, in «Jeune Afrique/L'Intelligent», n. 2192, 12-18 gennaio 2003, pp. 26-27.

L'accordo di Pretoria del 17 dicembre 2002, a coronamento di intese preliminari siglate nella stessa capitale sudafricana il 30 luglio e a Luanda il 6 settembre, contempla una soluzione globale<sup>10</sup>. Le elezioni generali dovrebbero essere convocate nel 2005. Per tutta la fase transitoria Joseph Kabila conserverà la carica di presidente: nell'aprile 2003 Kabila jr si è insediato una seconda volta con più enfasi e più credenziali, il 30 giugno è stato varato il governo di unità nazionale e in luglio il presidente ha dichiarato ufficialmente finita la guerra. Il capo dello stato spartirà le sue prerogative con quattro vice-presidenti designati rispettivamente dalle forze governative, dal Movimento per la liberazione del Congo (Mlc) e dal Raggruppamento congolese per la democrazia (Rcd), le due principali organizzazioni ribelli, e dall'opposizione non armata, le cosiddette forze vive. Il governo, dilatato a una sessantina di membri fra titolari di portafogli e incarichi secondari, sarà a composizione unitaria, con la partecipazione – oltre alle quattro forze che esprimono i vice-presidenti – della società civile e di altri movimenti. Un dosaggio analogo è previsto per i 500 deputati, i 120 seggi del Senato e i posti di amministratori provinciali e i funzionari diplomatici. Due movimenti di guerriglia, i Maj Maj e la fazione del Rcd detta Movimento di liberazione, hanno firmato l'accordo con riserva. La designazione a vice-presidente per conto del governo di Abdoulaye Yerodia Ndombasi, già ministro degli Affari esteri e poi dell'Educazione nazionale con Kabila senior, potrebbe aver appagato la temuta fronda della vecchia guardia kabilista. Il Mlc ha designato alla vice-presidenza Jean-Pierre Bemba, suo leader supremo, mentre il Rcd (la fazione principale, detta di Goma) si farà rappresentare da Azarias Ruberwa. Ha causato molto malumore la nomina come rappresentante dell'opposizione politica nell'ufficio di presidenza di Arthur Zahidi Ngoma, preferito a Etienne Tshisekedi, protagonista di un lungo braccio di ferro con Mobutu ai tempi della Conferenza nazionale e scartato perché troppo intransigente.

<sup>10</sup> F. Misser, *Quanto vale una firma*, in «Nigrizia», febbraio 2003, pp. 11-12.

### 3. Le sorti del governo di unità nazionale

In teoria, lo schema concordato si presenta come un compromesso lungimirante, attento a tutte le espressioni della scena politica e non ai soli detentori di armi. Naturalmente Kabila ha dovuto mettersi in discussione accettando i ribelli al tavolo negoziale e poi nel governo. Nell'alternativa fra la giustizia e la riconciliazione, si è optato realisticamente per una sanatoria, garantendo di fatto l'immunità per i crimini commessi in questi anni di guerra: una soluzione che non ha convinto le Ong e le associazioni per i diritti dell'uomo. Nelle condizioni attuali del Congo, gli attori che contano di più sono le formazioni ribelli e i loro paladini d'oltre confine (l'Uganda per il Mlc di Bemba e il Ruanda per il Rcd-Goma). Le loro fonti di finanziamento sono costituite in via prioritaria dalle ricchezze della stessa Rdc. Il Congo è un vero forziere di minerali tradizionali (oro, rame pregiato, cobalto, argento, diamanti, zinco, manganese, ecc.) ed è ricco dell'oggi ricercatissimo *coltan* (colombo-tantalite), frammenti di pietra nera che contengono due metalli impiegati in tutte le industrie del Duemila, dai cellulari ai *microchip*, le videocamere, i *jet*, le sonde spaziali e le centrali atomiche.

Ancora alla fine dell'anno, la sensazione generale, suffragata dalla dichiarazione di alcuni esponenti dell'Onu<sup>11</sup>, è che, nonostante i formali impegni assunti, le truppe ugandesi e soprattutto ruandesi non siano state ritirate del tutto, sebbene esse si comportino ora con più discrezione. Dal canto suo, Joseph Kabila non è certo in grado di fare a meno dell'assistenza delle truppe di Angola e Zimbabwe che presidiano la capitale, i giacimenti minerari, gli aeroporti e le strade principali.

La guerra non sarà finita per tutti e per sempre ma se i capi guerriglieri accetteranno davvero di trasferirsi a Kinshasa, e quindi di dedicarsi alla vita politica, lasciando le armi nella boscaglia in attesa delle operazioni di disarmo, la svolta potrebbe essere effettiva. A dare un segno di distensione, il ministro degli

<sup>11</sup> Vedi l'intervista a un alto ufficiale della Monuc, il generale senegalese Mountaga Diallo, raccolta da F. Kpatindé («Jeune Afrique/L'Intelligent», n. 2235, 9-15 novembre 2003, pp. 76-77) e l'articolo dello stesso F. Kpatindé, *Vrai-faux départ*, *ibidem*, n. 2236, 16-22 novembre 2003, pp. 76-77.

Esteri del Ruanda è stato in visita a Kinshasa e il ministro della Cooperazione regionale del Congo ha reso visita sia a Kampala che a Kigali. Un colpo di stato a Bangui ha tolto alle armate di Bemba le basi arretrate di cui disponevano nella Repubblica centrafricana. Una schiarita si è prodotta anche fra Kinshasa e Brazzaville, rivali per posizione.

Il presidente Kabila affetta sicurezza, ma il compito che lo aspetta è oggettivamente proibitivo: deve pacificare un paese immenso ripristinandone l'unità e ristabilendo l'autorità dello stato su tutto il territorio, deve provvedere alla ricostruzione di un paese in rovina e deve indire elezioni libere e trasparenti entro due anni. I conti del 2003 hanno accertato ufficialmente che nel corso dell'anno precedente il Prodotto interno lordo del Congo è aumentato del 3% (contro un tasso negativo nel 2001) e che l'inflazione, già a tre cifre, è rientrata nella più gestibile quota del 15%. Questi dati sono riportati anche in un rapporto dell'Onu<sup>12</sup>. La fiducia dei donatori deve essere cresciuta se alla fine del 2002 si sono impegnati a versare al governo 2,5 miliardi di dollari. Kabila jr avrebbe buoni consiglieri e buoni collegamenti con gli organismi di Bretton Woods e la Banca africana di sviluppo (Bad), anche se Freddy Matungulu, il ministro delle Finanze che era il garante dell'ortodossia finanziaria e faceva da *trait d'union* con il Fmi, di cui è stato un apprezzato funzionario per anni, ha sbattuto la porta uscendo dal governo per non dover approvare stanziamenti per spese militari fuori bilancio. Con il paese in guerra, intere regioni in mano ai ribelli e molte miniere occupate indebitamente o date in appalto a militari e civili dei paesi «amici», tutti gli aggregati economici sul prodotto, il reddito e le esportazioni vanno presi con molta cautela.

#### 4. Battaglia nell'Ituri

A confermare le carenze del governo nel controllo del territorio anche dopo la formazione del governo unitario di transizione, lo sgombero delle truppe d'occupazione straniera rischia

<sup>12</sup> J.-D. Geslin, *Le diagnostic du Dr Annan, ibidem*, n. 2232, 19-25 ottobre 2003, p. 85.

di avere effetti destabilizzanti, come accaduto nell'Ituri. Nella grande provincia nord-orientale, al confine con l'Uganda, in cui vivono 5-6 milioni di abitanti, anch'essa ricca di minerali e forse di petrolio, le forze armate ugandesi in ritirata sono state rimpiazzate da milizie locali che si sono confrontate con incidenti cruentissimi scoppiati fra le etnie degli Hema e dei Lendu, pastori nilotici i primi e agricoltori bantu i secondi, quasi una riedizione in piccolo della rivalità Tutsi-Hutu, con la solita manipolazione dall'esterno. Gli Hema sono imparentati con la tribù del presidente ugandese Museveni, sempre pronto a giocare su più tavoli. In maggioranza, i missionari cattolici appoggiano le rivendicazioni dei Lendu. A Bunia, il capoluogo della provincia, era di stanza una piccola forza dell'Onu, composta da 700 militari uruguayani, che non ebbe nessuna possibilità di prevenire o fermare gli eccidi. La Missione dell'Onu in Congo (Monuc), istituita nel 1999 a seguito degli accordi di Lusaka, era dotata di un organico (5.500 uomini per un territorio vasto come tutta l'Europa occidentale) assolutamente inadeguato e il suo stesso mandato non permetteva un'azione efficace. Per la sola zona di Bunia fu costituita così nel maggio 2003 una Forza multinazionale *ad hoc* che l'Onu affidò all'Unione europea e per essa alla Francia, che fornì la metà dei 1.400 effettivi totali. Furono osservate scrupolosamente tutte le procedure Onu perché la Francia, ispiratrice dell'iniziativa, ne volle fare un modello rispetto all'unilateralismo americano. Il mandato faceva riferimento al cap. 7 della Carta autorizzando l'uso della forza per ristabilire la pace e difendere i civili<sup>13</sup>.

Malgrado le obiezioni del governo del Ruanda, ancora memore delle ambiguità dell'Operazione Turchese organizzata dalla Francia l'indomani dell'eccidio di Tutsi, che secondo Kigali servì da copertura per l'esodo dei responsabili dei massacri e forse per l'evacuazione di unità e consiglieri francesi, le parti collaborarono e i risultati di questa nuova operazione, nome di codice Artemide, furono nel complesso incoraggianti. Durò appena 90 giorni ma la concentrazione di tempo e obiettivi finì per essere

<sup>13</sup> J.-D. Geslin, *En attendant la France, ibidem*, n. 2210, 18-24 maggio 2003, pp. 11-12 e *Les raisons d'un échec, ibidem*, n. 2215, 22-28 giugno 2003, pp. 86-87; S. Ghorbal, *Dans l'horreur de la guerre, ibidem*, n. 2213, 8-14 giugno 2003, pp. 88-91.

un titolo di merito. La missione fu la prima operazione di pace in ambito Onu che l'Ue ha compiuto in modo autonomo, quantunque con l'avallo degli Stati Uniti, che agirono fra l'altro sul Ruanda per smorzare i toni della sua opposizione. Un faccia a faccia fra Chirac e Kagame, che le cronache descrivono non particolarmente caloroso né risolutivo, si era svolto a Parigi in febbraio nel quadro del vertice francofono. Venne ventilata la possibilità di una partecipazione attiva alla forza multinazionale dell'Italia, che alla fine però lasciò cadere l'ipotesi di inviare truppe.

Il Ruanda ha esportato in Congo le sue paure e la sua voglia di vendetta privilegiando l'opzione militare e tenendo a lungo in ostaggio il Kivu. Da un lato il territorio del Congo poteva prestarsi a base ideale per le incursioni dei resti delle Far (Forze armate ruandesi) contro il regime tutsi salito al potere a Kigali mentre infuriava il genocidio ordito dagli estremisti hutu; dall'altro la presenza in Congo di tanti profughi hutu, non tutti miliziani e non tutti armati, divenne un alibi per perseguire una strategia di difesa avanzata da parte di un regime che non poteva dimenticare di essere minoritario. Anche l'Uganda, scegliendo come alleato Bemba, ha cavalcato la guerra per impedire speculazioni nelle proprie vicende interne da parte delle forze armate congolese o partendo dal territorio del Congo. A confronto l'esercito di Suanda figura come una forza stabilizzatrice, avendo di mira la difesa del governo in carica a Kinshasa, sia pure con il sottinteso di non aprire varchi all'opposizione che agisce in Angola. Anche dopo la morte di Savimbi e la sottomissione dell'Unita, la strategia dell'Angola è in sintonia con l'interesse degli Stati Uniti a non mettere a repentaglio l'attività petrolifera nella regione<sup>14</sup>. Tutti gli occupanti approfittano a vario titolo del Congo<sup>15</sup>. Sullo sfruttamento illegale delle ricchezze della Rdc sono stati redatti tre rapporti dell'Onu, l'ultimo in data 23 ottobre 2003, che hanno solo il torto di dissimulare dietro formule vaghe e *omissis* generalità e nazionalità dei responsabili, si tratti di multinazionali occidentali o dei paesi attivi sul terreno con le loro truppe<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> A.M. Gentili, *Congo. Da Kabila a Kabila*, cit., p. 4.

<sup>15</sup> C. Braeckman, *Les nouveaux prédateurs*, cit.

<sup>16</sup> J.-D. Geslin, *Le danger vient de l'Est*, in «Jeune Afrique/L'Intelligent», n. 2235, 9-15 novembre 2003, p. 74.

## 5. Evoluzione in Ruanda e Burundi

Novità significative si sono verificate nel corso del 2003 sia in Ruanda che in Burundi, alle prese entrambi con la contesa fra Tutsi e Hutu. Il Burundi non ha nella regione gli stessi poteri d'interferenza del Ruanda.

A Kigali il sistema di potere del Fronte patriottico ruandese (Fpr) ha trovato una istituzionalizzazione<sup>17</sup>. Paul Kagame è stato plebiscitato alla presidenza della Repubblica il 25 agosto con il 95% dei voti espressi e in settembre il Fpr ha stravinto le elezioni parlamentari. Il regime dominato dalla minoranza tutsi ha avuto così sancito dalle urne a quasi dieci anni dall'insediamento il suo progetto di «democrazia consensuale» nel nome dell'Unità e della Riconciliazione. Il popolo del Ruanda, compresa la maggioranza degli Hutu, frenato da una legislazione che vieta ogni forma di propaganda politica su basi etniche, si è piegato alla convenienza di preservare lo *status quo* per quel minimo di ordine sociale e di sicurezza che, ancorché senza rendere giustizia alla «maggioranza naturale», è stato garantito dopo la tragedia del 1994. Il solo candidato che avesse qualche possibilità contro Kagame, l'ex-primo ministro hutu Faustin Twagiramungu, era stato ripreso più volte come «divisionista», e alla fine il suo *score* fu un misero 3,6%. Con lo stesso spirito unanimistico era stata approvata in maggio la nuova Costituzione. Il verdetto degli osservatori internazionali sulle elezioni presidenziali fu sfumato: erano segnalate molte irregolarità, i *media* erano stati monopolizzati dalla propaganda per Kagame, gli oppositori erano stati perseguitati in vari modi, eppure nell'insieme il voto corrispondeva alla volontà popolare. Il comunicato dell'Unione europea, sottoscritto dall'Italia nella sua qualità di presidente di turno, conteneva le congratulazioni per Paul Kagame e, forse con eccessiva indulgenza, si limitava a notare «con inquietudine le difficoltà incontrate dagli esponenti dei partiti di opposizione»<sup>18</sup>. Molto più drastiche le obiezioni di singoli parlamentari europei e della stessa Colette Flesch, che dirigeva la missione

<sup>17</sup> F. Letourneax, *Un triomphe pour quoi faire?*, *ibidem*, n. 2225, 31 agosto-6 settembre 2003, pp. 57-59; F. Misser, *Nel segno di Kagame*, in «Nigrizia», ottobre 2003, pp. 18-19.

<sup>18</sup> F. Misser, *Nel segno di Kagame*, cit., p. 18.

Ue<sup>19</sup>. Di sicuro l'apparato dello stato dimostrò efficacia di controllo e di persuasione. Ciò nonostante, forme di opposizione anche a carattere armato, dentro e fuori il Ruanda, continuano a tenere aperta la questione hutu facendo della linea di tensione ruando-ruandese la variante più pericolosa per la regione.

In Burundi, è stato avviato un processo di pace di tipo «inclusivo» per allargare alla partecipazione degli Hutu le istituzioni politiche e militari del paese, praticamente in mano ai Tutsi. Il 1° maggio 2003 è avvenuta con puntualità la successione alla presidenza provvisoria come disposto dagli accordi firmati a Arusha nell'agosto 2000 e ribaditi sempre ad Arusha il 2-3 dicembre 2002 con la proclamazione del cessate-il-fuoco: il generale Pierre Buyoya ha lasciato la carica di capo dello stato, conservando la direzione delle forze armate, e si è insediato il suo vice, Domitien Ndayizeye, un hutu. Lo schema di pacificazione dovrebbe proseguire con la riforma dell'amministrazione e dell'esercito fino allo svolgimento di libere elezioni. All'accordo aderiscono i partiti di parte tutsi raccolti nel cosiddetto G10 e i partiti hutu che formano il G7 (in cui si riconosce il principale movimento di guerriglia, il Fronte per la difesa della democrazia capeggiato da Pierre Nkurunziza): i due gruppi di partiti fanno capo rispettivamente ai partiti storici Uprona (Unione per il progresso nazionale) e Frodebu (Fronte per la democrazia in Burundi). Le Forze nazionali di liberazione di Agathon Rwasa, espressione degli Hutu irriducibili, non ha depresso le armi. Si teme che resistenze e opposizioni possano venire anche dagli *ultras* del «potere tutsi». L'accordo è garantito dall'Unione africana e in particolare da Sud Africa, Etiopia e Mozambico: un reparto di soldati sudafricani protegge i politici hutu tornati in patria. Le intese di pace sono state finalizzate con un primo accordo firmato a Pretoria il 7 ottobre e un secondo accordo firmato a Dar-es-Salaam il 16 novembre 2003 alla presenza di numerosi capi di stato africani<sup>20</sup>. La fine del 2003 è stata funestata

<sup>19</sup> J.-P. Rémy e S. Smith, *Au Rwanda, le sacre électoral de la peur dix ans après le génocide*, in «Le Monde», 7 novembre 2003, pp. 1 e 16.

<sup>20</sup> Sugli alti e bassi del processo di pace in Burundi, vedi A.P., *Burundi/Colloqui di Arusha. Firmati gli accordi, poteri in condominio*, in «Mondo e missione», gennaio 2003, p. 20; E. Kamanzi, *Transizione nella palude*, in «Nigri-zia», marzo 2003, pp. 12-13; G. Ferrari, *La difficile alternanza*, *ibidem*, luglio-

però dalla morte del nunzio apostolico a Bujumbura, ucciso in uno scontro a fuoco dalla dinamica non chiarita. A parte gli aspetti puramente istituzionali, la transizione si presenta difficile sia per le operazioni di disarmo delle forze in campo che per il rientro dei profughi, per lo più Hutu, a cui dovrebbero essere restituite le terre.

Con la sua posizione geopolitica nel cuore del continente, il Congo influenza le sorti della pace o della guerra in tutta l'Africa<sup>21</sup>. La crisi dei Grandi Laghi è una sfida per le prerogative delle organizzazioni panafricane. Una conferenza dovrebbe svolgersi fra tutti i paesi coinvolti nel giugno 2004 e allora si discuterà di riconciliazione ma anche di giustizia e non-interferenza. Sono molte le ragioni che spiegano perché sia così laborioso far finire le guerre in Africa<sup>22</sup>.

L'esclusività africana nella gestione delle crisi è messa a dura prova dagli interventi della Francia e dal ruolo più vistoso che l'Africa ha assunto nell'agenda degli Stati Uniti. Con l'Unione africana, che ha sostituito l'Organizzazione dell'unità africana, la distribuzione del potere è mutata considerevolmente. Ora gli interventi di *peace-keeping* trovano qualche giustificazione in più nella normativa vigente. A differenza dell'Oua, l'Ua e le ultime iniziative a livello africano, come il Nepad, non fanno mistero di contare sul ruolo delle potenze regionali: della Nigeria nell'Africa occidentale e del Sud Africa nell'Africa australe. Il Congo ha le dimensioni per essere il perno della diplomazia africana nell'Africa centrale. L'anomalia è che un paese di 55 milioni di abitanti sia rimasto per anni alla mercé di paesi medio-piccoli come l'Uganda dell'ambizioso Museveni o decisamente piccoli come il Ruanda e il Burundi. Senza assetti stabili il Congo non può occupare il posto che sembra spettargli. È al Congo, invece, e agli altri «grandi» stati che pensano gli strateghi della globalizzazione applicata all'Africa.

agosto 2003, pp. 18-20; V. Thorin, *Quand les armes se tairont...*, in «Jeune Afrique/L'Intelligent», n. 2237, 23-29 novembre 2003, pp. 96-97; G. Ferrari, *Sulla carta è pace*, in «Nigrizia», dicembre 2003, p. 17.

<sup>21</sup> D. Cannet, *Grands Lacs: entre maux et espoirs*, in «Le Monde», 18 dicembre 2003, p. 16.

<sup>22</sup> J. Stremlau, *Ending Africa's Wars*, in «Foreign Affairs», 79, 2000, n. 4, pp. 117-132.

## 17. Nord Corea: dall'*escalation* nucleare agli accordi multilaterali

di Maria Weber

La crisi nucleare nord coreana è iniziata il 12 dicembre 2002, quando la Corea del Nord ha dichiarato di voler riattivare i reattori e i programmi nucleari congelati dall'accordo, firmato nel 1994 da Washington e Pyongyang, che prevedeva, in cambio della riduzione delle sanzioni americane, il congelamento di ogni programma nucleare e l'accettazione di controlli ad opera della International Atomic Energy Agency (Iaea). Per far fronte alla crisi energetica nord coreana, l'accordo conteneva anche un progetto per la fornitura di carburante e di due reattori nucleari non utilizzabili per scopi bellici, denominato Kedo (Korean Peninsula Energy Development Organization). Tale progetto doveva concludersi entro il 2003 ma è stato poi prolungato fino al 2007 e questo ritardo è stato interpretato da Pyongyang come una violazione dell'accordo del 1994.

La reazione di Pyongyang è stata decisa: il 31 dicembre 2002, ha espulso gli ispettori della Iaea, il 10 gennaio 2003 ha annunciato il ritiro dal Trattato di non proliferazione nucleare sottoscritto nel 1985 e ha chiesto agli Usa di firmare un trattato bilaterale di non aggressione. Il 5 febbraio Pyongyang ha annunciato la riapertura dell'impianto nucleare di Yongbyon, ufficialmente per produzione di energia elettrica, ma che, grazie al riprocessamento delle 8 mila *spent fuel rods* già depositate, potrebbe produrre 5 ordigni nucleari in sei mesi. Pochi giorni dopo Colin Powell ha proposto di avviare un incontro multilaterale con la mediazione di Cina e Russia. Proposta ripetutamente rifiutata da Pyongyang, che si ostinava a chiedere un dialogo bilaterale con gli Usa, minacciando il ricorso alla guerra. Per rendere credibile questa minaccia la Corea del Nord non ha esitato a ricorrere a comportamenti aggressivi nei confronti dei paesi limitrofi, principali alleati degli Stati Uniti in Asia: Corea

del Sud e Giappone. Il 20 febbraio una nave nord coreana ha attraversato la linea di confine con il sud e il 25 febbraio, giorno dell'insediamento del neo-eletto presidente Roh Moo Hyun, un missile nord coreano è caduto vicino a Seul. Pochi giorni dopo un altro missile nord coreano è stato lanciato nelle acque territoriali giapponesi.

La strategia nord coreana non è nuova. Per anni Pyongyang è ricorsa a un semplice e collaudato stile di negoziazione: innescare una crisi tramite diversi espedienti (incidenti militari, minacce, lanci missilistici, propaganda, ritiro dai negoziati, etc.) per poi sfruttarla promettendone la soluzione in cambio di vantaggi diplomatici e aiuti economici. A tale fine era necessario costituire una minaccia sufficientemente credibile per gli interlocutori regionali. Gli strumenti più efficaci sono stati il deterrente missilistico e la minaccia nucleare, che hanno permesso alla Corea del Nord di essere un esempio di forza minore in grado di avere peso nella politica internazionale. Questa volta la crisi è stata diversa dalle precedenti e le cause vanno ricercate principalmente nel contesto internazionale e nel fatto che, sin dal suo discorso inaugurale, nel gennaio 2002, il presidente Bush ha inserito il Nord Corea nell'asse del male insieme a Iran e Iraq.

## **1. L'isolamento di Pyongyang e la crisi economica**

Con il crollo dell'Unione Sovietica, la Corea del Nord ha improvvisamente perso la fonte principale di aiuti, assistenza tecnica, risorse finanziarie, possibilità di cancellazione del debito, fonti di energia relativamente economiche nonché il principale mercato. Basti pensare che il commercio estero nord coreano è crollato quasi del 40%, il debito pubblico è esploso e per via dell'impossibilità di onorare gli obblighi internazionali la Corea del Nord si è vista negare l'accesso ai mercati dei capitali. Per quanto sia sempre difficile ottenere dati per una precisa analisi quantitativa circa l'andamento dell'economia nord coreana, le stime danno una recessione continua per tutti gli anni novanta, con un risultato cumulativo negativo del 42%, associata a un forte calo nell'*output* delle principali industrie, importazioni, esportazioni e produzione energetica. Alla fine degli anni no-

vanta, l'*output* agricolo è drammaticamente crollato, soprattutto a causa delle violentissime inondazioni seguite da periodi di prolungata siccità che hanno bersagliato la Corea del Nord.

I disastri naturali non sono però l'unica causa, anche se hanno costituito un ottimo alibi per il governo di Pyongyang. Anche in campo agricolo le politiche economiche dello *Juche* (autosufficienza) si sono mostrate distorcenti e fallimentari, aggravate dall'uso sconsiderato di potenti fertilizzanti derivanti dal petrolio che hanno reso incoltivabile buona parte della terra. I danni all'agricoltura sono stati, secondo stime di Pyongyang, attorno ai 15 milioni di dollari, circa il 70% del Pil nord coreano. Contemporaneamente sono crollate anche le entrate dello stato mandando ulteriormente in crisi un sistema in cui lo stato era il principale fornitore di servizi. Nel frattempo, il fardello del debito estero è cresciuto senza sosta arrivando nel 1998 ad essere pari al 100% del Pil nord-coreano.

La caduta della produzione agricola per via dei disastri naturali ha gettato la Corea del Nord in una durissima carestia e la mancanza di cibo è divenuta il problema principale. Ancora nel 2000, la Corea del Nord produceva solo il 70% del proprio fabbisogno alimentare secondo dati del World Food Program. Tra il 2000 e il 2001 la produzione alimentare è aumentata del 38%, ma la situazione resta gravissima. È difficile stimare quante persone siano morte per fame da metà degli anni novanta. Spesso i dati sono basati su quanto riportato da chi è riuscito a fuggire da quelle zone più colpite dalla carestia, rifugiandosi in Cina e Russia, che però, limitando la propria esperienza a tali zone dove la percentuale di morti è estremamente alta (parlano di più del 20%) non riescono a fornire una precisa stima della situazione nazionale.

Qualunque sia l'entità numerica, tutti gli osservatori sono perfettamente concordi nel sottolineare la gravità di tale crisi umanitaria. Gli ospedali mancano di ogni strumento necessario, non ci sono medicine né anestesia né corrente elettrica; sono sporchi e freddi. Le persone non hanno gli elementi minimi di sostentamento, le fabbriche sono chiuse e non producono ormai da tempo. Tutto ciò malgrado che siano giunti in Corea del Nord enormi quantità di aiuti (soprattutto in termini alimentari) provenienti da tutto il mondo. Alcune stime sull'entità degli aiuti, esclusi quelli di provenienza cinese e sud coreana, parlano di

345 milioni di dollari arrivati in Corea del Nord nel 1996-97, di 267 milioni nel 1998, saliti a 280 nel 1999. Nel 2001, gli aiuti internazionali sono stati di 277 milioni di dollari, e il World Food Program avrebbe distribuito da solo circa 650 milioni di dollari in aiuti alimentari dal 1995 al 2001. Da parte sudcoreana la Corea del Nord ha ricevuto 113 milioni di dollari nel 2000 e 135 nel 2001.

## **2. I progetti di riforma economica antecedenti la crisi**

L'attuale crisi è venuta ad interrompere una serie di segnali positivi che i principali osservatori internazionali avevano visto nell'atteggiamento riformista di Pyongyang che, pur continuando a utilizzare una retorica intransigente e gonfia di ideologia, ha mostrato sia la volontà di un'apertura nei rapporti con il Sud Corea sia la volontà di riformare un sistema economico, ancora guidato dal mix comunista-autarchico dell'idea della *Juche*, ma ormai sull'orlo del collasso. Nonostante il fatto che il sistema politico sia congelato in un regime totalitario basato sul culto della personalità del presidente Kim Il Sung, dal punto di vista economico a Pyongyang ultimamente si respirava aria di cambiamento, seppur i progressi fossero frenati dal timore di conseguenze destabilizzanti. I miglioramenti nei rapporti con i paesi limitrofi, quali l'apertura di un dialogo con la Corea del Sud nel 2000 e col Giappone nel 2002 con il viaggio a Pyongyang del primo ministro Junichiro Koizumi, sono stati il risultato di un lungo lavoro diplomatico. Per quanto molti dei segnali positivi provenienti dalla Corea del Nord fossero ancora in fase embrionale, essi erano stati accolti con entusiasmo dai principali interlocutori regionali.

I cambiamenti più significativi recentemente si erano registrati in materia di politica economica, con l'approvazione di riforme economiche volte ad attrarre investimenti diretti esteri, di cui la Corea del Nord ha un disperato bisogno. A questo scopo, nel corso degli anni novanta, Pyongyang ha avviato la riforma del proprio apparato legale, approvando varie leggi: la prima è stata la legge sulle *joint-venture* (1992), seguita da una legge sul commercio internazionale (1998), una sulla cooperazione economica internazionale (2001), una sui diritti di proprietà intellet-

tuale (2001) ed una sulla soluzione arbitrale delle controversie (2001). In parallelo, sono state prese misure per fornire maggior trasparenza nelle condizioni d'investimento e per dare garanzie circa la gestione dei profitti, i diritti di proprietà e i diritti dei lavoratori stranieri. Nel settembre 2002 è stata creata sulla falsariga dell'esperienza cinese una Zona economica speciale a Sinuiju, città di 400.000 persone vicino al confine cinese, per raccogliere il flusso d'investimenti internazionali ed essere centro d'esperimento della riforma economica. Gli sforzi di Pyongyang per attirare investimenti hanno avuto successo nel settore delle infrastrutture turistiche e nella produzione di software e processori informatici, settore in cui le *joint-venture* utilizzano la manodopera a basso costo, ma adeguatamente qualificata.

### 3. Le relazioni con la Corea del Sud

Dalla fine della guerra di Corea (1950-1953), con la spartizione al 38° parallelo della penisola e la conseguente creazione di due paesi distinti, le relazioni tra le due Coree sono state quasi inesistenti. Solo dopo le elezioni a presidente di Kim Dae-jung nel dicembre del 1997 i rapporti intercoreani hanno preso una nuova piega grazie alla politica di coinvolgimento, nota come *sunshine policy*, promossa dal presidente sud coreano. In realtà, dopo l'incontro tra Kim Jong-il e Kim Dae-Jung nel giugno 2000 si era messo in moto un processo di riavvicinamento tra le due Coree. Dopo tale incontro, la Corea del Nord aveva ricevuto aiuti internazionali per sollevare dalla fame il paese e sembrava aver messo da parte le tradizionali interazioni conflittuali. In un contesto internazionale positivo, in cui tutte le principali potenze supportavano attivamente la *sunshine policy* di Kim Dae Jung, si aggiungeva un orizzonte nei rapporti intercoreani decisamente più favorevole a una soluzione pacifica con l'avvio di colloqui periodici tra nord e sud. I due paesi, finalmente disposti a scendere a compromessi, avevano dato vita a una rete di scambi in vari campi e inaugurato una serie di incontri a livello ministeriale per affrontare le delicate questioni tecniche. La cooperazione era volta a creare un'effettiva interdipendenza economica da cui entrambi i paesi potevano trarre vantaggio. Tra le principali forme di scambio si era parlato del

TAB. 1. *Flussi commerciali della Corea del Nord nel 2000-2001 (1.000 US\$)*

Paese	Esportazioni		Importazioni		Commercio totale		Quota (%)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Corea del Sud*	272.775	226.787	152.373	176.170	425.148	402.957	-	-
1) Cina	37.214	166.727	450.824	573.131	488.038	739.858	24,7	32,6
2) Giappone	256.891	225.618	206.760	249.077	463.651	474.695	23,5	20,9
3) India	25.542	3.060	142.881	154.793	168.423	157.853	8,5	7,0
4) Tailandia	19.522	24.922	188.301	109.586	207.823	134.508	10,5	5,9
5) Singapore	2.875	3.050	46.245	112.298	49.120	115.348	2,5	5,1
6) Germania	25.574	22.756	53.575	82.077	79.150	104.834	4,0	4,6
7) Hong Kong	46.384	37.974	68.451	42.555	114.835	80.529	5,8	3,5
8) Russia	3.404	4.541	42.881	63.794	46.285	68.335	2,3	3,0
9) Spagna	12.693	12.637	15.312	31.626	28.005	44.263	1,4	1,9
10) Regno Unito	1.305	2.034	25.338	40.713	26.643	42.747	1,4	1,9
Totale primi 10	431.404	503.319	1.240.568	1.459.650	1.671.973	1.962.970	84,8	86,5
Totale	565.805	650.208	1.406.530	1.620.291	1.972.335	2.270.499	100,0	100,0

Fonte: Kotra Overseas Offices.

\* Il commercio tra le due Coree viene riportato come scambio intercoreano, escludendolo dagli scambi internazionali.

progetto di ricongiungimento della ferrovia intercoreana, dell'aumento di visite di persone oltre confine, dell'incremento del commercio intercoreano, che ha visto la Corea del Sud salire tra i primi tre partner commerciali nordcoreani (vedi tab. 1).

Nel dicembre 2002 Roh Moo-hyun, che in passato più volte aveva manifestato opinioni da molti osservatori definite «antiamericane»<sup>1</sup>, è stato eletto presidente della Corea del Sud. Nel corso della campagna elettorale, il presidente Roh era stato assai critico sul ruolo degli Stati Uniti nella regione e sulla permanenza delle truppe americane nel paese. La permanenza di truppe americane (circa 35 mila uomini) nella penisola risale alla guerra di Corea, ma è stata rafforzata dall'amministrazione Clinton che nel documento Joint Vision 2020 ha confermato la volontà di conservare la presenza militare in Corea anche dopo una eventuale riunificazione della penisola<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vedi D. Cha, *America and South Korea: the Ambivalent Alliance?*, in «Current History», 102, 2003, n. 665, p. 279.

<sup>2</sup> M.J. Trombetta e M. Weber, *Shifts in East Asia regional security: Old Is-*

Tutti i documenti dell'amministrazione Bush hanno ribadito l'importanza della Corea del Sud come alleato. Il presidente Roh ha colto l'invito di Bush e sostenuto pubblicamente l'alleanza americana durante la guerra in Iraq ed ha inviato truppe per la ricostruzione del paese. Nel marzo 2003, dopo alcuni test missilistici nordcoreani, Roh si è adeguato alla linea americana, criticando i test e definendo inaccettabile la prospettiva di una Corea del Nord in possesso d'armi nucleari. Quando nel marzo 2003 sono filtrate dal Pentagono ai media indiscrezioni secondo le quali il segretario alla Difesa Donald Rumsfeld stava considerando aggiustamenti alla presenza delle truppe americane in Corea e predisponendo l'arretramento di molte migliaia di uomini dal fronte del 38° parallelo alla zona più meridionale della penisola, molti in Corea del Sud hanno temuto che questo fosse il prologo al ritiro americano, dovuto alla scarsa affidabilità dimostrata dalla popolazione coreana tramite il crescente antiamericanismo. Un sondaggio Gallup, effettuato un paio di settimane dopo l'elezione di Roh, ha mostrato che il 76% dei Coreani tra i 20 e i 30 anni e il 67% di quelli tra i 30 e i 40 hanno un'immagine negativa degli Stati Uniti. Inoltre, il 25% di tutti gli intervistati attribuiva la responsabilità della crisi con il Nord all'amministrazione Bush. Solo il 25% incolpava il regime di Kim Jong-il<sup>3</sup>. Il sentimento antiamericano è quindi diffuso, soprattutto tra i giovani che hanno attribuito l'apparente fallimento della *sunshine policy* all'inclusione della Corea del Nord all'interno dell'asse del male, o «paesi canaglia».

#### 4. La crisi nord coreana nel contesto asiatico

La crisi nucleare nord coreana ha allontanato la prospettiva di una riunificazione tra le due Coree, con un certo sollievo da parte del Pentagono. Infatti, una Corea unificata, in cui non si rischiasse più un conflitto potrebbe limitare le possibilità con-

*sues and New Events amidst Multilateral-Bilateral Tensions*, in «Ispi Global Watch Papers», 2001, n. 7, p. 17.

<sup>3</sup> D. Cha, *America and South Korea: the Ambivalent Alliance?*, cit., p. 281.

cesse agli Stati Uniti d'utilizzo del territorio per esigenze militari. La perdita dell'alleanza con la Corea del Sud potrebbe provocare forti pressioni per ridurre la presenza americana anche in Giappone, da parte dell'opinione pubblica giapponese che vorrebbe riconsiderare la necessità di ospitare forze militari straniere sul territorio nazionale<sup>4</sup>. Corea del Sud, Cina e Russia hanno assunto posizioni simili di fronte all'attuale crisi. Da un lato, hanno fermamente condannato le decisioni prese da Pyongyang, ripetendo di voler mantenere la penisola priva di armi nucleari. Dall'altro lato, hanno però insistito sul dialogo come unica soluzione e sulla necessità di ascoltare le esigenze nord coreane e le richieste di un trattato di non aggressione che permetta a Pyongyang di agire con maggior lucidità. Corea del Sud, Cina e Russia hanno ripetutamente chiesto a Washington di smorzare i toni e cercare un possibile dialogo con Pyongyang. In realtà, più volte, gli Stati Uniti hanno mostrato disponibilità al dialogo, rifiutando tuttavia un incontro bilaterale e auspicando un incontro multilaterale alla presenza cioè di Russia, Cina, Giappone e Corea del Sud. La gestione della crisi con la Corea del Nord ha obbligato il Pentagono a un coordinamento stretto con gli alleati asiatici, dimostrando di tenere nella massima considerazione le loro opinioni. La scelta di procedere con il dialogo multilaterale anziché con l'azione di forza che alcuni si attendevano dall'amministrazione Bush, ma che nessuno dei due alleati desiderava può essere in questo senso un passo importante nella giusta direzione.

Dal suo canto, la Russia vede nella crisi nordcoreana un elemento per riguadagnare nella regione l'influenza di cui godeva ai tempi dell'Unione sovietica. Ma Putin non può mettersi in contrapposizione con gli Usa, motivo per cui Pechino rimane più credibile di Mosca come interlocutore per la Corea del Nord. Infatti, la Cina, che rimane militarmente legata alla Corea del Nord con cui ha un'alleanza militare dal 1961, può porsi come il più autorevole mediatore tra Washington e Pyongyang con conseguenti benefici nel suo ruolo di potenza regionale.

<sup>4</sup> Z. Khalilzad *et. al.*, *The United States and Asia. Toward a new U.S. strategy and force posture*, Santa Monica, Rand, 2001, p. 15.

## 5. La mediazione cinese nella crisi nord coreana

La crisi nord coreana ha offerto alla Cina la possibilità di dimostrare di essere divenuta un'attrice responsabile sulla scena della politica internazionale. In effetti, il comportamento che la Repubblica popolare ha adottato in relazione alla questione nordcoreana è parso piuttosto abile e le ha guadagnato un'immagine di affidabilità. La Cina, pur rimanendo la potenza più vicina a Pyongyang, ha reso chiaramente noto di non condividere le scelte di Kim Jong-il. Pechino ha inviato numerosi emissari d'alto livello a Pyongyang per convincere i nord coreani a seguire la strada della trattativa. Come strumento di pressione, Pechino ha anche chiuso per breve tempo, ufficialmente per «ragioni tecniche», un oleodotto che convogliava in Corea del Nord il petrolio di cui il paese ha bisogno. In seguito, ha trattenuto una nave mercantile nord coreana nel corso dell'estate ed ha operato movimenti di truppe lungo il confine. Nel gennaio 2003, l'allora presidente Jiang Zemin ha condannato la decisione nord coreana di ritirarsi dal trattato di non proliferazione nucleare. Anche il presidente Hu Jintao, non appena nominato nel marzo 2003, ha chiesto a Pyongyang di smantellare il proprio programma nucleare, ventilando l'ipotesi che in caso contrario la Cina possa non continuare a concedere aiuti economici alla Corea del Nord<sup>5</sup>.

L'escalation nucleare ha rischiato di mettere in discussione la scelta di Pechino di mantenere ottime relazioni con entrambe le Coree. Nell'ultimo decennio, Pechino, che era storicamente alleato di Pyongyang, si è sforzato di intrattenere buoni rapporti anche con Seoul. Le relazioni diplomatiche sono state stabilite nel 1992. Da allora, la Cina ha rimpiazzato gli Stati Uniti quale primo partner commerciale della Corea del Sud<sup>6</sup>. Nel 2002, la Corea del Sud ha registrato un avanzo commerciale nei confronti della Cina di 13,1 miliardi di dollari<sup>7</sup>, grazie anche al fatto

<sup>5</sup> W. Wo-Lap Lam, *Time to act, China tells N. Korea*, 25 agosto 2003 (<http://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/08/24/willy.column/>).

<sup>6</sup> D. Hale e L. Hughes Hale, *China Takes Off*, in «Foreign Affairs», 82, 2003, n. 6, p. 47. I dati citati dagli autori sono di fonte cinese.

<sup>7</sup> D. Hale e L. Hughes Hale, *ibidem*. I dati citati dagli autori sono di fonte cinese. Anche in «Monthly Statistical Bulletin», 57, 2003, n. 10, p. 104 (Seoul, The Bank of Korea) nota la crescita del commercio con la Cina rispetto a quello con gli Usa nei mesi di luglio e agosto 2003.

che dalla Corea del Sud sono arrivati in Cina circa il 5% degli Ide<sup>8</sup>. Il fatto che la Cina si trovi a intrattenere buone relazioni, economiche e diplomatiche, con entrambe le Coree potrebbe avvantaggiare notevolmente Pechino, specialmente qualora i rapporti tra i due paesi in cui la penisola è divisa tornassero positivi al punto da prospettare una riunificazione. La Cina potrebbe a quel punto divenire un'interlocutrice naturale, sia sul piano economico sia su quello diplomatico, di una Corea avviata all'unità, in quanto risulterebbe gradita a entrambe le parti. Ciò potrebbe estendere notevolmente l'influenza cinese sulla penisola. Gli Stati Uniti, d'altra parte, potrebbero cercare di convincere la nuova Corea che è meglio un amico grande e potente, ma lontano geograficamente e vicino nei valori politici (indubbiamente quelli democratici della Corea del Sud dovrebbero essere accettati anche dal Nord, in caso d'unificazione) che un patrono grande, potente, autoritario e geograficamente vicino.

Naturalmente, una Corea unificata nell'orbita americana sarebbe un elemento di grave debolezza strategica per Pechino. La Corea è relativamente vicina ai principali centri politici ed economici cinesi: secondo Xia Liping, dello Shanghai Institute for International Studies, la penisola coreana può essere per la Cina da un lato «uno schermo» ai confini nordorientali e sul Mar Cinese orientale, dall'altro «può diventare una passerella, che una terza potenza può usare per invadere la Cina»<sup>9</sup>. Infatti, se anche il territorio dell'attuale Corea del Nord fosse a disposizione delle truppe americane in caso di crisi, gli Stati Uniti vedrebbero attenuarsi drasticamente il problema del potere frenante dell'acqua e potrebbero usufruire di una testa di ponte sulla terraferma ai confini con la Cina. In definitiva, oggi come ai tempi della dinastia Ming, la Cina persegue due obiettivi strategici, per quanto concerne la penisola coreana<sup>10</sup>: evitare che la Corea diventi una minaccia diretta nei suoi confronti e evitare

<sup>8</sup> Dati Moftec; Ambasciata d'Italia a Pechino.

<sup>9</sup> Xia Liping, *South Korea's Northern Policy and Development of Sino-South Korean Relations*, in «SIIS Journal», 9, 2002, n. 2, p. 46. A seguito delle considerazioni esposte, Xia afferma che «L'importanza strategica dell'Asia nordorientale è per la Cina superiore a quella dell'Asia meridionale e sudorientale» (trad. dell'A.).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

che la penisola coreana diventi una «passerella» per una potenza terza capace di invadere la Cina. Per tutti questi motivi, Pechino ha svolto un'importante funzione mediatrice ospitando a Pechino incontri multilaterali a sei, con rappresentanti delle due Coree, degli Usa, della Russia e del Giappone. In questo senso l'incontro multilaterale, tenutosi a Pechino a fine agosto 2003, ha segnato un punto a favore dell'ascesa diplomatica cinese e spianato la strada alla distensione che ha portato nel gennaio 2004 alla visita «privata» di una delegazione americana di esperti nucleari alla centrale atomica di Yongbyon. Forse non è la fine della crisi ma i numerosi segnali di distensione vanno in gran parte a favore dell'ascesa diplomatica di Pechino.

## 18. I Balcani occidentali nel 2003

di Joze Pirjevec

### 1. Serbia-Montenegro: «matrimonio di sconvenienza»

Il 4 febbraio 2003, il Parlamento jugoslavo decretò lo scioglimento della Repubblica federale di Jugoslavia, costituita, dopo il 1992, solo dalla Serbia e dal Montenegro, ponendo così fine anche formalmente a un'entità statale presente sulla carta geopolitica europea da 74 anni. Fu un trapasso annunciato che non sorprese nessuno, considerata la fragilità di un'unione in crisi da almeno cinque anni. Sotto la guida di Milo Djukanović, il governo di Podgorica impostò infatti una politica economica ed estera del tutto autonoma, potendo contare sull'appoggio dell'Occidente che ne favoriva l'atteggiamento di fronda per indebolire l'inviso leader serbo, anche se, quando questi fu rovesciato e consegnato il 2001 al Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, l'atteggiamento nei confronti del piccolo stato balcanico cambiò di colpo.

Nel timore che a seguito della dissoluzione della Federazione si proponesse il problema del Kosovo e della sua indipendenza dalla Serbia – indipendenza tenacemente richiesta dagli albanesi – la comunità internazionale (con alla testa l'Unione europea) insistette sulla conservazione di un sia pur tenue legame istituzionale fra la Serbia e il Montenegro<sup>1</sup>. L'istituzione della nuova entità, denominata appunto Serbia e Montenegro, venne concordata il 14 marzo 2002 e proclamata l'anno successivo, dando vita ad un debole connubio fra le due Repubbliche, ognuna delle quali avrebbe conservato la propria valuta, le

<sup>1</sup> International Crisis Group (ICG), *A marriage of inconvenience: Montenegro 2003*, 16 aprile 2003 (<http://www.crisisweb.org/home/index.cfm?id=1714&l=1>).

proprie dogane e una politica interna del tutto autonoma. Gli organi comuni, il Presidente, il Parlamento e il Consiglio dei ministri, avrebbero dovuto fungere formalmente da collante di una comunità, in cui peraltro nessuno credeva, tanto che nella sua stessa costituzione era inserita una clausola, secondo la quale, dopo tre anni di prova avrebbe potuto esser sciolta per mezzo di un referendum<sup>2</sup>. Quest'operazione di ingegneria costituzionale fu accolta in Serbia con indifferenza, nel Montenegro con rabbia dai fautori della piena sovranità che accusarono Djukanović di aver tradito le sue promesse elettorali. Ne seguì una profonda crisi, superata tuttavia per l'abilità di manovra di quest'ultimo. Dimessosi nel novembre 2002 dalla presidenza della Repubblica, egli si pose a capo di una coalizione di partiti denominata «Per un Montenegro europeo» che si proponeva come scopo primario di associarsi all'Unione europea entro i prossimi quattro anni. All'inizio del gennaio 2003, Djukanović riuscì a costituire un governo di coalizione, contestato tuttavia fin dalle prime battute dai deputati dell'opposizione<sup>3</sup>. Tale stentato inizio è solo un segno dei molti e profondi dissensi che lacerano la società montenegrina, i cui membri sono profondamente divisi sulla loro stessa identità etnica e culturale. In occasione del censimento tenutosi nel novembre 2003, il 30% si dichiarò di nazionalità serba, mentre il 40,6% si affermò montenegrino. Quasi il 60% sostenne tuttavia di usare come madrelingua il serbo, e solo il 21,53% optò per il montenegrino<sup>4</sup>. In una società così incerta addirittura sulla propria nazionalità e sulla propria lingua, scossa da scandali e diatribe legate alla corruzione, al contrabbando e al crimine organizzato, la vita politica procede a strappi con tentativi di riforme economiche e sociali, ma anche con significative fasi d'arresto com'è dimostrato per esempio dalle dimissioni di due ministri senza affilia-

<sup>2</sup> J.-A. Dérens, *Jugoslawien ist tot – ein Nachruf: Die nächste Beerdigung steht schon fest*, 20 febbraio 2003 (<http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/jugoslawien/ende.html>).

<sup>3</sup> J. Bugajski, *Serbia and Montenegro: A Union but not Forever*, in «U.S.-Montenegrin Policy Forum Brief», 2003, n. 4 (<http://www.csis.org/ee/MontPolicyFor/FB/04.pdf>).

<sup>4</sup> Nel sito *Serb Land of Montenegro*, gennaio 2004 (<http://www.njegos.org/>).

zione di partito, i cosiddetti «esperti», che nella seconda metà del 2003 gettarono la spugna, proprio per protesta contro l'illegalità e gli abusi di ogni genere<sup>5</sup>.

Come il Montenegro, anche la Serbia restava intanto imprigionata nella rete del crimine organizzato e della corruzione. La caduta di Slobodan Milošević il 5 ottobre 2000, l'elezione di Vojislav Koštunica alla presidenza della Federazione jugoslava e la costituzione di un governo con a capo il giovane Zoran Djindjić, sembravano tuttavia promettere il progressivo risanamento della situazione e l'avvicinamento della Serbia all'Europa occidentale. Sebbene fin dall'inizio si fossero manifestate tensioni fra Koštunica e Djindjić (quello attento agli umori nazionalisti del paese, questo deciso a strapparli quanto prima alle sue utopie conservatrici), tale processo conobbe una significativa conferma nel 2001, quando Milošević fu consegnato al Tribunale internazionale dell'Aja. Nei successivi due anni la coalizione governativa di 17 partiti, capeggiata da Djindjić, tentò coraggiosamente di frenare l'inflazione, di avvicinare il paese all'Unione europea, e di affrontare il problema della criminalità organizzata, senza però cogliere successi di rilievo.

All'inizio del 2003 Djindjić, incalzato dalle sollecitazioni internazionali a una politica più decisa, si propose di imprimere un'accelerazione al processo di risanamento, cadendo però il 12 marzo sotto i colpi di un cecchino. Il governo di Belgrado, le cui redini furono prese da Zoran Živković, proclamò immediatamente lo stato d'emergenza (revocato il 22 aprile), dando il via a una spettacolare operazione poliziesca finalizzata a scoprire autori e mandanti dell'attentato, che ha preso di mira soprattutto il cosiddetto clan mafioso di Zemun, collegato tanto coi servizi segreti e con le forze speciali e paramilitari, impiegate negli anni precedenti in Croazia e in Bosnia-Erzegovina, quanto con l'apparato dell'amministrazione statale.

In questo clima di tensione e sospetti reciproci, gli unici segnali positivi venivano dall'estero, dove la Serbia sembrava riconquistarsi qualche simpatia. Nonostante le ferite ancora aper-

<sup>5</sup> Amnesty International, *Serbia and Montenegro: High profile trafficking case collapses-suspicious cover up*, 5 giugno 2003 (<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR700172003?open&of=ENG-YUG>).

te per il bombardamento della Nato subito nella primavera del 1999, Belgrado si rivelò disposta nella primavera del 2003 a mandare le proprie unità speciali in Afghanistan e a sostenere la «coalizione dei volonterosi» attiva in Iraq, trasmettendole le proprie informazioni sul sistema difensivo iracheno<sup>6</sup>. A Bruxelles, d'altro canto, fu apprezzata la sua lotta contro il crimine organizzato come pure la volontà di collaborazione con il Tribunale dell'Aja. Come segno di incoraggiamento venne ventilata, verso la metà dell'anno, la possibilità di un'adesione all'Unione europea entro il 2007, ignorando tuttavia la rovinosa realtà economica del Paese e la sua fragilità politica<sup>7</sup>.

Le delusioni però non tardarono a venire. A luglio il Parlamento serbo non fu in grado di avviare quel processo d'intese con il Montenegro che, secondo i desideri di Bruxelles, avrebbe dovuto promuovere l'integrazione fra le due Repubbliche<sup>8</sup>. I lavori intrapresi all'inizio dell'anno per formulare una nuova costituzione furono insabbiati, e i colloqui fra gli albanesi del Kosovo e i serbi, organizzati con gran pompa a Vienna il 14 ottobre, si rivelarono un dialogo fra sordi, mentre la collaborazione col Tribunale dell'Aja si arenava sugli scogli del nazionalismo.

Era maturata infatti nelle sfere governative belgradesi la convinzione che l'opinione pubblica serba considerasse il Tribunale dell'Aja lo strumento di un complotto internazionale ordito ai suoi danni e che, per non alienarsela, fosse quindi opportuno assecondarla. Se è vero che alle elezioni politiche del 28 dicembre 2003, convocate dopo una lacerante crisi governativa, il 60% (poco più di due milioni di persone) diede il proprio voto al blocco democratico, costituito da quattro partiti (per di più fieramente divisi tra loro), ben un milione e quattromila elettori votarono per il partito socialista di Slobodan Milošević e quello radicale di Šešelj, affermatosi anzi, sotto la guida di Tomislav Nikolić, come la forza più consistente del Parlamento, quasi quadruplicando il numero dei seggi (27,3%)<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> «International Herald Tribune», 19 dicembre 2003; «Washington Post», 1° novembre 2002.

<sup>7</sup> «Republika», 1-30 giugno 2003, p. 4; *ibidem*, 1-31 luglio 2003, p. 2; *ibidem*, 1-30 settembre 2003, p. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*, 1-31 agosto 2003, p. 7.

<sup>9</sup> «The Economist», 3 gennaio 2004, pp. 17-18.

In questa situazione, che allontana ovviamente la Serbia dall'Europa, condannandola a un periodo di pericolosa instabilità, in cui sarà arduo costituire un governo efficiente, va segnalato un solo punto positivo. Il fatto che almeno le elezioni parlamentari non fossero miseramente fallite come quelle presidenziali, tenute nei tredici mesi precedenti a tre riprese, per l'impossibilità di raggiungere, vista l'apatia e la rassegnazione del corpo elettorale, il quorum del 50% degli aventi diritto<sup>10</sup>.

## **2. La ripresa del nazionalismo in Croazia**

«Se Sparta piange, Atene non ride». L'antico detto si adatta bene alla situazione balcanica, dove al rifiuto del mondo moderno e dei suoi valori da parte della Serbia corrisponde l'analogo atteggiamento della Croazia. In quest'ultima Repubblica il «ribaltone» si verificò un mese prima, il 23 novembre 2003, in occasione delle elezioni parlamentari, che videro la sconfitta del governo di centro-sinistra di Ivica Račan e il trionfo del vecchio partito di Tudjman, l'Unione democratica croata (Hdz, con il 25% dei voti).

La causa principale della sconfitta di Račan fu la rovinosa situazione economica del paese. Nonostante i tentativi di riforma (coronati dall'approvazione di una nuova costituzione), la Croazia accumulò sotto il governo Račan un enorme debito estero (19,2 miliardi di dollari), registrando inoltre l'aumento della disoccupazione (18%), un'allarmante scarsità d'investimenti esteri ed un abbassamento del livello di vita<sup>11</sup>.

Avvertendo la tempesta che si profilava all'orizzonte, Ivica Račan aveva cercato da tempo di giocare la carta del nazionalismo, anche a costo di alienarsi le simpatie della comunità internazionale<sup>12</sup>, che non cessava di denunciare la Croazia per il suo

<sup>10</sup> Z. Cvijanovic, *La Serbia non ritorna a Milosevic*, in «Notizie Est-Balcani», 20 novembre 2003.

<sup>11</sup> W. Oschlies, *Kroatien nach den Wahlen, Neue Machthaber – alte Nöte*, in «SWP Diskussionspapier», 26 novembre 2003, pp. 1-3.

<sup>12</sup> Amnesty International, *Rapporto annuale 2003. Croazia* (<http://www.amnesty.it/pubblicazioni/rapporto2003/464.php3>); Human Rights Watch, *Broken Promises: Impediments to refugee Return to Croatia*, 3 settembre 2003 (<http://www.hrw.org/reports/2003/croatia0903/>).

atteggiamento poco costruttivo nei confronti dei rom e dei serbi della Krajina, che nel 1995 erano stati costretti a fuggire in 250.000-300.000 dalle proprie case e che, a otto anni dalla pace di Dayton, non avevano trovato nel governo di Zagabria un interlocutore disposto a creare le condizioni economiche e politiche favorevoli al loro ritorno. Né erano rispettate da Račan e dai suoi collaboratori le promesse formulate nel 2000 di leale collaborazione col Tribunale internazionale dell'Aja; il rifiuto di consegnare i due ex generali Jan Bobetko e Ante Gotovina, perseguiti dall'Aja, costava alla Croazia il blocco (su iniziativa di Gran Bretagna e Olanda) dell'adesione all'Accordo di stabilizzazione e integrazione con l'Unione europea<sup>13</sup>.

Tutto ciò rinfocolava nell'opinione pubblica il risentimento croato contro l'Ue e la Nato, benché il governo Račan si risolvesse a proseguire su un corso politico di avvicinamento alle due istituzioni, presentando il 21 febbraio 2002 la richiesta di associazione all'Unione, con la speranza di ottenere nella primavera del 2004 lo «status di candidato ufficiale all'integrazione nell'Unione europea», e di venirvi ammesso nel 2007.

Dopo la costituzione del nuovo governo a metà dicembre 2003, Ivo Sanader, leader della Hdz, continuò peraltro la politica filo-europea del suo predecessore, mostrando di volersi ingraziare pure gli Stati Uniti, aderendo anche alle più ostiche delle loro richieste. Egli si astenne dal formare il governo con il Partito di Diritto, che non nascondeva le sue simpatie per il movimento ustascia, e, per ribadire la propria buona volontà nei confronti della minoranza serba, incluse fra i suoi ministri anche alcuni suoi rappresentanti<sup>14</sup>. Promise inoltre piena collaborazione con il Tribunale dell'Aja e si dichiarò favorevole all'occupazione americana dell'Iraq, dichiarandosi per di più disposto a discutere, a differenza del suo predecessore, la richiesta (o meglio l'ultimatum) dell'amministrazione Bush relativa all'immunità da garantire ai cittadini e militari americani di fronte al Tri-

<sup>13</sup> «International Herald Tribune», 4 dicembre 2002; Amnesty International, *Rapporto annuale 2003. Croazia*, cit.; «The Economist», 29 novembre 2003.

<sup>14</sup> Ambassade de Croatie en France, *Politique interieure. Ivo Sanader a formé son gouvernement*, 23 dicembre 2003 ([http://www.amb-croatie.fr/actualites/gouvernement\\_2003.htm](http://www.amb-croatie.fr/actualites/gouvernement_2003.htm)).

bunale internazionale per i crimini di guerra recentemente istituito<sup>15</sup>.

### 3. Bosnia-Erzegovina: una federazione precaria

Nel corso del 2003, la Bosnia-Erzegovina scompariva dalle prime pagine dei giornali, riempiendo di soddisfazione il suo ministro degli Esteri, Mladen Ivanić, che vedeva in questo fatto un positivo segnale del ritorno del paese alla normalità. La strada da percorrere era però tutta in salita, come lamentò sul letto di morte Alija Izetbegović, rilevando che «i serbi sono rimasti serbi, i croati croati, i musulmani musulmani, ma tutti dovrebbero diventare anche bosniaci»<sup>16</sup>.

Nelle elezioni dell'ottobre 2002 in entrambe le «entità» in cui, secondo gli accordi di Dayton, era divisa la Bosnia-Erzegovina (Repubblica serba e Federazione musulmano-croata) avevano prevalso i partiti nazionalisti. Sebbene costretti a collaborare nelle istituzioni comuni, a partire dalla presidenza collettiva e dal governo centrale, essi frapposero a tale collaborazione mille ostacoli, tanto che furono in grado di dar vita all'ultima delle due istituzioni solo alla fine del 2002, dopo trattative di tre mesi, rendendola finalmente operativa nel marzo del 2003<sup>17</sup>. In realtà, l'unico punto su cui concordavano era la decisa avversione nei confronti dell'Alto rappresentante, che gli accordi di Dayton mettevano a capo dell'amministrazione civile della Repubblica in nome delle Nazioni Unite. Dotato di ampi poteri, che i cosiddetti «Bonn powers» del 1997 ampliavano ulteriormente, l'Alto rappresentante è stato più volte definito come una sorta di viceré<sup>18</sup>. Tali poteri gli permettono di avviare una serie

<sup>15</sup> «HINA», 14 giugno 2003; Human Rights Watch, *U.S. Pressure on Croatia and Slovenia Undermines Justice*, 10 giugno 2003 (<http://hrw.org/press/2003/06/icc061003.htm>).

<sup>16</sup> *Bosnien-Herzegowina: Die Methode Bulldozer*, in «Der Spiegel», 2003, n. 44.

<sup>17</sup> Auswärtiges Amt, *Bosnien und Herzegowina, Innenpolitik*, settembre 2003 ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender\\_ausgabe\\_html?land\\_id=24](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?land_id=24)); *ibidem*, *Wirtschaftspolitik*.

<sup>18</sup> «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 21 agosto 2003. Sulla definizione dell'Alto rappresentante si veda anche G. Knaus e F. Martin, «Travails of the

di riforme di carattere amministrativo, giudiziario ed economico i cui risultati tuttavia non sono tuttora significativi (nel 2003 la sopravvivenza del paese era pur sempre legata agli aiuti internazionali).

Nonostante la svolta impressa nel marzo del 2003 dall'Alto rappresentante Lord Jeremy John Durham Ashdown, che destituiva il membro serbo della presidenza collettiva (accusandolo di traffici d'armi con l'Iraq), il processo di pacificazione fra le tre etnie si è inceppato. Ciò vale tanto per il rapporto fra musulmani e croati (che sperano ancora di costituire una loro Repubblica autonoma) quanto per quello fra serbi e musulmani<sup>19</sup>. I serbi difendono a spada tratta la «statalità» della propria Repubblica, spalleggiati da Belgrado, cui fa comodo brandire lo spauracchio dello sfacelo della Bosnia-Erzegovina per impedire il riconoscimento *de iure* da parte dell'Occidente dell'indipendenza del Kosovo<sup>20</sup>. I musulmani, per parte loro, sono sempre più esposti all'influenza del mondo islamico, in primo luogo dell'Arabia Saudita, che continua a investire in Bosnia-Erzegovina e a costruirvi moschee su moschee per convertire i correligionari alla propria versione della fede del Profeta.

#### 4. Macedonia: luci e ombre in Macedonia?

Analoghe in Macedonia le difficoltà di instaurazione di una vera pace fra etnie ostili attraverso un «protettorato» internazionale. Fin dalla primavera del 2003, infatti, i rapporti fra macedoni ed albanesi ricominciarono a deteriorarsi, tanto da suscitare in molti la preoccupazione che ci si avviasse a una nuova stagione di scontri. In estate l'Armata nazionale schipetara (Aksh) organizzò alcuni incidenti non gravi di per sé, ma che testimoniavano l'esistenza di forze disposte a creare, per dirla col poli-

European Raj», in *Journal of Democracy*, 14, 2003, n. 3 (<http://www.journalofdemocracy.org/Articles/KnausandMartin.pdf>) e N. Hawton, «Bosnia: l'Alto rappresentante, un viceré imperiale?», tradotto in italiano (dal sito dell'IWPR) in *Osservatorio sui Balcani* (<http://auth.unimondo.org/cfdocs/obportal/index.cfm?fuseaction=news.view1&NewsID=2342>).

<sup>19</sup> *Bosnien: Kalte Rache*, in «Der Spiegel», 2003, n. 11.

<sup>20</sup> «Delo», 22 ottobre 2003.

tologo Ivan Babanovski, «una Palestina balcanica» pur di raggiungere lo scopo della «Grande Albania»<sup>21</sup>.

Una nota positiva sul processo di pacificazione interetnica poté essere registrata soltanto il 1° dicembre 2003, quando il governo, dopo un anno di conteggi, decise di rendere pubblici i risultati del censimento organizzato nel novembre del 2002. Risalta l'importanza dell'iniziativa quando si consideri che quelli precedenti (1991, 1994) erano stati boicottati o comunque contestati dagli albanesi. Secondo i dati, la popolazione della Repubblica era composta da 1.297.981 macedoni (64,18%) e 509.083 albanesi (25,17), mentre il resto apparteneva ad altre etnie (turchi, rom, serbi, bosniaci, valacchi, ecc.)<sup>22</sup>. Nel complesso, queste cifre ebbero un effetto tranquillizzante: assicurarono ai macedoni, segnati da un preoccupante calo demografico, di avere tuttora una solida maggioranza nel paese, ma confortarono anche gli albanesi, che temevano di risultare meno numerosi di quanto da anni i loro politici stessero sostenendo (dal 45 al 48% della popolazione). Sebbene i risultati del censimento fossero contestati dalle opposizioni dell'una e dell'altra etnia, il fatto stesso di averli resi noti testimonia una certa stabilità del governo, e la sua convinzione di essere in grado di dominare la situazione. La doccia fredda, purtroppo, non tardò a venire: l'operazione messa in moto dalle autorità all'inizio di novembre, finalizzata a convincere la popolazione a consegnare le armi «illegali» (non registrate) in suo possesso, si è rivelata un sonoro fiasco. Il 15 dicembre 2003, il governo dovette constatare che il numero di armi consegnato era irrisorio<sup>23</sup>: ciò contribuì indubbiamente alla decisione dell'Unione europea di prolungare di sei mesi l'operazione «Concordia» che, secondo le previsioni, avrebbe dovuto terminare il 15 dicembre 2003.

<sup>21</sup> W. Oschlies, *Lage unter Kontrolle-Stimmung schlecht*, in «SWP Brennpunkte», 2003, p. 4

<sup>22</sup> W. Oschlies, *Makedonien: Volkszählung und interetnische Turbulenzen*, in «SWP Diskussionspapier», 4 dicembre 2003, p. 1 ([http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=569&PHPSESSID=f4de4338453ffd1a3c48dce4004f3cf5](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=569&PHPSESSID=f4de4338453ffd1a3c48dce4004f3cf5)).

<sup>23</sup> W. Oschlies, *Makedonien: Enttäushtes Ende einer Waffen Sammelaktion*, *ibidem*, 22 dicembre 2003 (<http://www.swp-berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?PHPSESSID=f4de4338453ffd1a3c48dce4004f3cf5&id=2485&active=none&page=1&page=0>).

## 5. Il nodo del Kosovo

Permaneva nel corso dell'anno in Kosovo il senso d'incertezza, e anzi di paura: e la totale sfiducia della popolazione nella comunità internazionale e negli organi locali, visti come espressione di forze di occupazione<sup>24</sup>.

Era un sentimento non del tutto ingiustificato. Nel febbraio 1999 la signora Madeleine Albright, allora segretario di Stato americano, aveva promesso in una lettera «privata» agli albanesi del Kosovo un referendum entro tre anni con cui avrebbero potuto liberamente manifestare la propria volontà di rimanere o meno legati alla Serbia. Tale promessa era però temperata dalla dichiarazione che la decisione finale sarebbe spettata comunque alla comunità internazionale. In un momento in cui la Nato stava per bombardare la Serbia, a ciò non fu dato molto peso<sup>25</sup>: quattro anni più tardi, sulla scia della destituzione di Milošević, Washington e Bruxelles assunsero un atteggiamento sempre più riservato nei confronti di quei politici kosovari favorevoli alla costituzione della provincia in stato sovrano. Quando sulle ceneri della Jugoslavia sorse la nuova entità statale composta da Montenegro e Serbia (di cui, secondo la costituzione, faceva parte anche il Kosovo), Djindjić chiese al Consiglio di Sicurezza il ritorno dell'esercito serbo-montenegrino nella provincia contesa. La richiesta, pur respinta, suscitò a Priština violentissime proteste e, il 13 febbraio 2003, un'ennesima dichiarazione formale d'indipendenza da parte degli albanesi. In quest'atmosfera si costituì il successivo 4 marzo il Parlamento del Kosovo che elesse a presidente Ibrahim Rugova (Ldk) e nominò Bajram Rexhepi (Pdk) primo ministro del governo provvisorio<sup>26</sup>.

Questo passo verso la democrazia e l'autogoverno ebbe peraltro scarsa incidenza dato il persistere nel Kosovo di un «regi-

<sup>24</sup> W. Oschlies, *Makedonien: Stopp der Waffen! – Zum Start einer balkanischen Waffen-Sammelaktion mit einiger Erfolgsaussicht*, *ibidem*, dicembre 2003, p. 3 (<http://www.swp-berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?id=1755&PHPSESSID=f4de4338453ffd1a3c48dce4004f3cf5>); UNMIK: *basso indice di gradimento*, in «Notizie Est-Balceni», 29 aprile 2003.

<sup>25</sup> S. Ljepojevic, *Chi ha voluto le bombe?*, in «Notizie Est-Balceni», 31 gennaio 2003; «NIN», 23 gennaio 2003.

<sup>26</sup> P. Moore, *Lo status del Kosovo rivisitato*, in «Notizie Est-Balceni», 18 giugno 2003.

me di protettorato», in cui il rappresentante dell'Onu aveva poteri praticamente assoluti, ribaditi del resto dal Gruppo di contatto, composto da Francia, Italia, Russia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Germania. Riunitosi a Berlino il 19 maggio 2003, esso avallò la politica condotta dal Segretario generale delle Nazioni Unite per il Kosovo, il tedesco Michael Steiner. In quell'occasione fu emessa anche una dichiarazione secondo cui lo status finale della provincia sarebbe stato deciso «attraverso un processo appropriato in tempo appropriato»; a tale ambigua affermazione se ne aggiunse una più precisa: «Il Gruppo di contatto e la comunità internazionale non riconoscevano nessuna azione tesa a stabilire in modo unilaterale... l'ordinamento politico in parte o nella totalità del Kosovo»<sup>27</sup>. In sintonia con queste dichiarazioni impostò la sua politica anche l'ex premier finlandese Harri Holkeri, subentrato nel luglio 2003 a Steiner. Facendo riferimento alla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, che riconosceva alla Serbia la sovranità sul Kosovo e prometteva alla provincia solo una «sostanziale autonomia», Holkeri cercava di ostacolare le forze indipendentiste locali, suscitando violente reazioni. Solo all'inizio di luglio i capi politici albanesi decidevano di riconoscere ai serbi cacciati dalla provincia dopo la guerra del 1999 il diritto di ritorno; ma nelle settimane successive si verificarono nel Kosovo tanti incidenti armati fra albanesi e serbi da spingere lo stesso Consiglio di Sicurezza a manifestare la propria «preoccupazione»<sup>28</sup>.

I più rappresentativi uomini politici albanesi del Kosovo, il premier Bajram Rexhepi, Ibrahim Rugova, Hashim Thaçi, per quanto impegnati nelle lotte di potere intestine, non cessarono di parlare dell'«indipendenza del Kosovo» come di un «processo irreversibile», rifiutandosi di impegnarsi in un dialogo con i serbi, a loro volta unanimi nel dichiarare la provincia «parte indivisibile della Serbia»<sup>29</sup>. La polemica fra Priština e Belgrado, acuita dalle voci su una possibile divisione della provincia, alimentò fra le due etnie ulteriori sentimenti di rivalsa nazionalisti-

<sup>27</sup> Testo in inglese della dichiarazione nel sito del Ministero degli Affari esteri tedesco ([http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=4496](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=4496)).

<sup>28</sup> W. Oschlies, *Makedonien: Lage unter Kontrolle – Stimmung schlecht*, cit., p. 1.

<sup>29</sup> «Süddeutsche Zeitung», 13 agosto 2003.

ca che, combinati con una realtà economica disastrosa e una devastante disgregazione sociale, possono costituire una miscela a dir poco esplosiva. Ciò vale non solo per il Kosovo, ma per tutta la regione, data l'instabilità interna della stessa Albania e le tendenze insurrezionali manifestatesi di recente anche in seno alla minoranza albanese nella Serbia meridionale, in Macedonia e in Grecia<sup>30</sup>.

Questa situazione non promette bene per le aspirazioni indipendentiste dei kosovari, che nessuno dei vicini sembra condividere: «Se il Kosovo dovesse diventare autonomo», profetizzò l'ex presidente della Macedonia Kiro Gligorov, «lo scoppio di una guerra nella regione è inevitabile»<sup>31</sup>. Il problema che si pone è però il seguente: come negare alla maggioranza albanese del Kosovo (più del 90% della popolazione) il diritto all'autodeterminazione, tanto più che esso non viene contestato in via di principio da Washington, ma più o meno apertamente appoggiato da alcuni rami dell'amministrazione Bush, e così pure da alcune personalità dall'opposizione democratica<sup>32</sup>? Il tutto, all'insegna di una sostanziale ambiguità che sta diventando un serio ostacolo all'intesa fra le due etnie in quanto, nell'incertezza del futuro, non ne favorisce certo il dialogo. Secondo il sottosegretario al Dipartimento di Stato Marc Grossman, che all'inizio di novembre 2003 visitò Belgrado e Priština, il discorso sullo status definitivo del Kosovo dovrebbe essere avviato nel 2005, a patto però che vi siano assicurate delle istituzioni democratiche funzionanti, la libertà di movimento per tutti gli abitanti, lo stato di diritto, il ritorno degli sfollati, l'economia di mercato, l'intangibilità della proprietà privata, il dialogo con Belgrado, un corpo di difesa abbastanza numeroso e integrato da un adeguato numero di rappresentanti delle minoranze<sup>33</sup>. Sembra un programma fin troppo difficile da attuare. Che abbia ragione l'ambasciatore israeliano a Belgrado, quando afferma che il Kosovo, come il Medio Oriente, è un problema insolubile<sup>34</sup>?

<sup>30</sup> *Ibidem*, «Delo», 15 dicembre 2003.

<sup>31</sup> *Balkan: Aufstand der Skipetaren*, in «Der Spiegel», 2003, n. 46.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> «Delo», 7 novembre 2003; Z. Cvijanovic, *Kosovo: dialogo senza dialogo*, in «Notizie Est-Balcane», 20 ottobre 2003.

<sup>34</sup> D. Nikolic, *All'ombra della crisi irachena*, in «Notizie Est-Balcane», 28 febbraio 2003.

# Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2003

a cura di Flavia Zanon

## Gennaio

- 7 *Afghanistan*: partono per l'Afghanistan i primi 50 alpini della missione italiana; avranno il compito di cercare nuclei residui di combattenti di al-Qaida.
- 9 *Libera circolazione delle persone*: i ministri dei trasporti di Italia, Germania, Svizzera e Paesi Bassi firmano una dichiarazione di intenti per la costituzione di un gruppo di lavoro per l'analisi dei problemi del corridoio nord-sud (Rotterdam-Palermo) e la loro soluzione di una più completa attuazione della libera circolazione delle persone e delle merci.
- 21 *Ue-economia*: approvando il piano di stabilità italiano, il Consiglio dell'Unione giudica troppo ottimistiche le previsioni di crescita futura e auspica che le misure *una tantum* vengano sostituite da provvedimenti permanenti.
- 30 *Usa*: il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi incontra a Washington il presidente americano George Bush; a proposito della crisi irachena Berlusconi afferma che la scelta di evitare la guerra è ormai solo nelle mani di Saddam Hussein.
- 30 *Terrorismo internazionale*: 28 cittadini pachistani in possesso di mappe ed esplosivi vengono arrestati a Napoli con l'accusa di terrorismo; il Pakistan convoca l'ambasciatore italiano a Islamabad. Tutti gli arrestati saranno scarcerati il 12 febbraio.
- 30 *Dichiarazione sull'Iraq*: Berlusconi, assieme ai capi di stato e di governo di Spagna, Regno Unito, Danimarca, Polonia, Porto-

gallo, Repubblica ceca e Ungheria firma una dichiarazione a sostegno della posizione statunitense verso l'Iraq.

- 31 *Onu*: viene presentato alla Commissione dei diritti dell'uomo un rapporto speciale sull'indipendenza di giudici e avvocati in Italia e sullo stato della legislazione in materia di indipendenza del sistema giudiziario.

## **Febbraio**

- 3 *Russia*: Berlusconi incontra a Mosca Vladimir Putin, presidente della Federazione russa; l'incontro è occasione per un tentativo di riavvicinamento sulla crisi irachena.
- 14 *Iraq*: in una lettera al governo sulla crisi in Iraq, Carlo Azeglio Ciampi esprime la necessità di preservare la coesione europea e sottolinea l'importanza dell'asse Europa-Usa e del ruolo delle istituzioni internazionali.
- 13 *Difesa*: il ministro della Difesa Antonio Martino comunica al Parlamento che l'Italia ha concesso agli Stati Uniti l'utilizzo di strade e porti per trasportare uomini e mezzi in vista di un eventuale attacco all'Iraq.
- 14 *Iraq*: il ministro degli Esteri Franco Frattini incontra il vice-primo ministro iracheno Tareq Aziz per tentare una mediazione che eviti un conflitto in Iraq.
- 15 *Iraq-dimostrazione pacifista*: nelle principali città italiane si svolgono manifestazioni contro la prospettiva di una guerra all'Iraq.
- 17 *Ue-Convenzione europea*: il rappresentante del governo italiano Gianfranco Fini si esprime contro il riferimento al modello federale di gestione delle competenze e a favore del riferimento alle radici giudaico cristiane dell'Europa.
- 18 *Ue-Ecofin*: l'Italia blocca l'adozione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, chiedendo di poter prorogare le agevolazioni sulla tassazione dei carburanti agli autotrasportatori.

- 21 *Regno Unito*: Berlusconi incontra il primo ministro inglese Tony Blair; nel vertice vengono concordate una dichiarazione comune su difesa e sicurezza e una sul rafforzamento dell'economia europea; i due leader si esprimono a favore della conclusione dei lavori della Convenzione europea entro giugno.
- 21/22 *G7-Vertice dei ministri dell'economia*: il ministro italiano Giulio Tremonti avanza la proposta di una banca dati internazionale contro il terrorismo.
- 23 *Basilea 2*: in un discorso all'Associazione bancaria italiana, Tremonti critica Basilea 2, il nuovo accordo sui parametri di copertura del rischio di credito alle imprese.
- 28 *Ue-giustizia e affari interni*: il ministro di Giustizia Roberto Castelli si oppone all'adozione di una decisione quadro sulla lotta a xenofobia e razzismo, suscitando perplessità tra i partner europei.
- 28 *Immigrazione*: Regno unito, Francia, Portogallo, Italia e Spagna lanciano l'operazione Ulisse per la sorveglianza marittima contro l'immigrazione illegale.

## Marzo

- 5 *Iraq*: in un discorso a L'Aia, Ciampi evoca un maggior ruolo delle organizzazioni multilaterali (Onu e Ue) nelle relazioni internazionali.
- 6 *Germania*: in un vertice italo-tedesco a Brema viene concordato un contributo comune per il Consiglio europeo di primavera sui temi del rafforzamento della competitività dell'industria europea e della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro e dei sistemi di previdenza sociale; al centro dell'incontro anche il processo di allargamento dell'Ue, i rapporti con la Russia e la crisi in Iraq.
- 7 *Ue-Ecofin*: in assenza di una proroga agli sgravi fiscali sul gasolio per autotrasporto, l'Italia blocca l'accordo sulla tassazione del risparmio.

- 19 *Iraq*: Berlusconi e Frattini intervengono al Parlamento per discutere la crisi irachena; la maggioranza approva alla Camera una mozione che sottolinea il ruolo dell'Onu, considera la guerra come ultima risorsa, ma approva l'utilizzo Usa delle basi italiane in caso di conflitto.
- 19 *Difesa*: il Consiglio supremo di difesa concorda sulla posizione dell'Italia quale non belligerante in caso di conflitto in Iraq, esclude la partecipazione di militari italiani ad azioni di guerra, autorizza l'utilizzo delle basi per transito e rifornimento e il sorvolo dello spazio aereo.
- 20 *Ue-Ecofin*: viene raggiunto un accordo politico sulla tassazione dei prodotti energetici; l'Italia ottiene di mantenere gli sgravi sul gasolio per autotrasportatori fino al 2005.
- 20/21 *Ue-Consiglio europeo*: l'Italia blocca nuovamente l'approvazione della normativa sulla tassazione del risparmio e sullo scambio di informazioni bancarie in assenza di un accordo sul pagamento delle multe da parte degli agricoltori italiani per la violazione delle quote latte.
- 28 *Iraq*: preoccupazione in Italia per il fermo di sette giornalisti italiani diretti a Bassora; saranno liberati nei giorni seguenti.
- 28 *Ue-trasporti*: il Consiglio dei ministri proroga fino al 2006 il contingentamento dei passaggi di mezzi pesanti attraverso i valichi di collegamento tra Italia e Austria.

## **Aprile**

- 15 *Iraq*: al termine di un dibattito con il ministro Frattini, il Senato vota due mozioni che rispettivamente approvano l'intervento umanitario in Iraq e impegnano il governo all'invio di un contingente militare purché i suoi compiti siano esclusivamente logistici e di pubblica sicurezza; Ds, Margherita, Sdi e Udeur non partecipano al voto. Alla Camera astensioni incrociate permettono l'adozione della mozione della Casa delle libertà e di quella di Ds, Margherita, Sdi e Udeur.

- 16 *Sars*: nonostante l'adozione di misure di prevenzione e controllo (27 febbraio), la paura del contagio Sars si diffonde in Italia dove si registrano alcuni casi sospetti.
- 29 *Cuba*: con una mozione, la Camera chiede al governo di bloccare gli aiuti a Cuba e di agire presso l'Ue per indurre il governo cubano a porre fine alla repressione del dissenso.

## **Maggio**

- 7 *Difesa*: il generale Rolando Mosca Moschini, capo di Stato maggiore della difesa, viene nominato nuovo presidente del Comitato militare dell'Ue.
- 7 *Ue-Convenzione europea*: Gianfranco Fini si esprime in favore dell'istituzione di una presidenza stabile dell'Unione.
- 7 *Iraq*: arriva a Baghdad il primo convoglio italiano composto da medici, infermieri e personale logistico che impianterà il primo ospedale italiano su territorio iracheno.
- 9 *Stampa internazionale*: «The Economist» pubblica un dossier su Silvio Berlusconi definendo il presidente del Consiglio inadatto a guidare l'Europa quale presidente di turno dell'Ue.
- 12 *Turchia*: visita ufficiale di Berlusconi in Turchia.
- 13 *Ue-Ecofin*: l'Italia blocca nuovamente all'Ecofin l'accordo sulla tassazione del risparmio, in assenza di un accordo sul pagamento delle multe da parte degli allevatori italiani per il superamento delle quote latte.

## **Giugno**

- 2/3 *Vertice G8*: a Evian l'Italia discute con gli altri membri del G8 di armi di distruzione di massa, terrorismo internazionale e rilancio dell'economia.

- 3 *Ue-Ecofin*: in seguito al raggiungimento di un accordo sulle quote latte, l'Italia toglie il veto alla conclusione del negoziato, durato 14 anni, per la costituzione di un nuovo regime fiscale sul risparmio.
- 9 *Medio Oriente*: Berlusconi in visita in Medio Oriente incontra il primo ministro israeliano Ariel Sharon; non avendo chiesto di incontrare il presidente dell'Autorità palestinese Yasser Arafat, il primo ministro Mahmud Abbas (detto Abu Mazen) rifiuta di incontrarlo.
- 12 *Ue-Presidenza*: il ministro dell'economia Giulio Tremonti presenta al Parlamento europeo un piano della presidenza italiana per il rilancio della crescita europea attraverso investimenti in grandi opere infrastrutturali.
- 12 *Cuba*: il presidente cubano Fidel Castro e il fratello Raúl guidano a l'Avana una manifestazione contro le ambasciate italiana e spagnola, accusando i due governi di aver indotto l'Unione europea all'adozione di misure restrittive contro il paese.
- 16 *Ue-immigrazione*: su richiesta italiana, la Commissione europea è invitata a definire i criteri per una missione a Tripoli in vista di un riesame dell'embargo alla Libia; l'Italia chiede una deroga all'embargo che permetta alla Libia di dotarsi delle attrezzature necessarie a bloccare l'immigrazione clandestina.
- 17 *Difesa*: viene approvata la ratifica dell'Accordo quadro per la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa (accordo LoI), con le modifiche alla legge 185/1990 sull'esportazione di materiali d'armamento.
- 20 *Ue-Vertice di Salonicco*: il vertice conferisce alla presidenza italiana dell'Unione l'incarico di aprire la Conferenza intergovernativa sulle riforme costituzionali dell'Unione.
- 26 *Iraq*: 400 soldati italiani raggiungono la regione di Bassora nell'ambito dell'Operazione antica Babilonia.
- 26 *Ue-Presidenza*: Berlusconi e Frattini illustrano in Parlamento le

priorità del governo per il semestre di presidenza dell'Unione: conclusione della conferenza intergovernativa, lancio di un piano di grandi opere infrastrutturali, modernizzazione dei mercati del lavoro e dei sistemi pensionistici, rilancio del progetto «wider Europe».

## Luglio

- 1 *Ue-Presidenza*: l'Italia assume la presidenza semestrale dell'Unione europea.
- 1 *Ue-Presidenza*: il Senato approva una risoluzione *bipartisan* che assicura al governo il massimo sostegno nella sua azione alla guida dell'Unione.
- 2 *Mediterraneo*: la Camera approva una mozione in favore della costituzione di un'assemblea euromediterranea.
- 2 *Ue-Cig*: il Senato approva una mozione che giudica la bozza di trattato approvata dalla Convenzione europea una buona base costituzionale e impegna il governo a difenderla e svilupparla nel corso della conferenza intergovernativa.
- 2 *Ue-Presidenza*: Berlusconi presenta al Parlamento europeo il programma della presidenza italiana; la replica del presidente al parlamentare tedesco Martin Schulz suscita clamore generando un momentaneo raffreddamento delle relazioni tra Italia e Germania.
- 3 *Libia*: il ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu conclude a Tripoli un accordo per la lotta all'immigrazione clandestina; il governo libico si impegna a collaborare con l'Italia nello scambio di informazioni e nella definizione di possibili modalità per la prevenzione del fenomeno.
- 4 *Germania*: a seguito dei commenti sui turisti tedeschi, oggetto di una lettera del sottosegretario alle Attività produttive Stefano Stefani, si crea una nuova crisi nelle relazioni tra Italia e Germania; il cancelliere Schröder cancella (l'8) le sue vacanze in Italia.

- 11 *Israele*: in occasione della visita del ministro degli Affari esteri dello stato di Israele Silvan Shalom, Berlusconi riconferma l'offerta di ospitare in Italia, a Erice, una conferenza di pace per il Medio Oriente.
- 17 *Corte europea dei diritti dell'uomo*: la Corte condanna l'Italia per violazione del diritto al rispetto della vita privata in alcuni atti giudiziari riguardanti l'ex segretario del Psi Bettino Craxi.
- 18 *Ue-Presidenza*: il presidente della Convenzione europea Valéry Giscard d'Estaing consegna alla presidenza italiana il testo del progetto di Trattato costituzionale proposto dalla Convenzione europea.
- 20 *Afghanistan*: in un agguato una mina viene fatta esplodere al passaggio di un convoglio di paracadutisti della brigata Folgore; quattro militari restano feriti.
- 21 *Ue-Presidenza*: Berlusconi incontra Bush a Crawford in Texas; oggetto dell'incontro sono i rapporti con l'Europa e l'invio di nuove truppe in Iraq.
- 21 *Ue-Presidenza*: alla riunione dei ministri degli Esteri dell'Unione viene respinta l'iniziativa italiana per la proposta di una moratoria sulla pena di morte all'Onu.
- 29 *Ue-Presidenza*: Berlusconi in visita a Mosca discute il rafforzamento della cooperazione bilaterale tra l'Ue e la Russia e la semplificazione delle procedure per ottenere i visti.
- 31 *Iraq*: dopo la Camera, anche il Senato approva la legge di autorizzazione e finanziamento della missione italiana in Iraq con i voti della maggioranza.

## **Agosto**

- 23 *Germania*: l'incontro a Verona tra Berlusconi e Schröder pone fine ai dissapori tra i due paesi sorti dopo l'intervento di Berlusconi al Parlamento europeo e in seguito alle dichiarazioni di Stefano Stefani.

29/31 *Russia*: Putin è ospite di Berlusconi a Porto Rotondo per discutere la situazione internazionale e la collaborazione bilaterale; in occasione dell'incontro, Putin apre agli Stati Uniti non escludendo un mandato Onu per una forza multinazionale sotto comando statunitense in Iraq.

## Settembre

3 *Ue-Presidenza*: presentando al Parlamento europeo il programma per la Conferenza intergovernativa, Frattini e Fini auspicano il mantenimento delle proposte della Convenzione; emerge un contrasto con il presidente della Commissione Prodi che considera la bozza incompleta.

4 *Ue-Parlamento europeo*: in una relazione sulla situazione dei diritti fondamentali, il Parlamento condanna la situazione dei media in Italia e la concentrazione del potere mediatico nelle mani del presidente del Consiglio.

5 *Spagna e Francia*: Berlusconi riceve a Porto Rotondo il presidente del governo spagnolo José María Aznar e il primo ministro francese Jean-Pierre Raffarin; viene discusso il dopo conflitto in Iraq, la Road Map per il Medio Oriente e la Conferenza intergovernativa; suscita polemiche l'assenza del presidente francese Jacques Chirac.

5/6 *Ue-Presidenza*: in un Consiglio informale a Riva del Garda, i ministri degli esteri discutono il calendario e il metodo di lavoro della Conferenza intergovernativa; le proposte presentate da Frattini sono sostenute dal gruppo dei paesi fondatori dell'Unione ma contestate da altri governi che chiedono un'ampia ridiscussione delle proposte della Convenzione; su impulso italiano, l'organizzazione palestinese Hamas viene inserita tra le organizzazioni considerate terroristiche dall'Unione.

12 *Ue-Presidenza*: il Consiglio giustizia e affari interni affida alla Commissione il compito di redigere un rapporto di fattibilità sulla definizione delle quote europee per l'immigrazione.

- 13 *Iraq*: primo scontro a fuoco per le truppe italiane a Nassiriya. I militari italiani intervengono per calmare i disordini sorti da una manifestazione davanti a una sede della polizia locale.
- 14 *Ue-economia*: alla riunione informale dei ministri dell'economia dell'Ue, il ministro Giulio Tremonti critica i troppi regolamenti dell'Unione che legano le imprese e ne limitano la competitività, e si esprime a favore di un'azione comune per frenare i vantaggi competitivi della Cina e di altri paesi.
- 20 *Germania, Francia e Regno Unito*: vertice a Berlino tra Francia, Regno Unito e Germania.
- 23 *Ue-Presidenza*: intervenendo all'Assemblea delle Nazioni Unite, il presidente dell'Unione Berlusconi chiede una moratoria internazionale sulla pena di morte e l'accettazione da parte di tutti gli stati della Corte penale internazionale.
- 30 *Ue-Parlamento europeo*: intervenendo al Parlamento europeo, Ciampi auspica che la Conferenza intergovernativa non si discosti dal progetto di trattato approvato dalla Convenzione.

## Ottobre

- 2 *Ue-Presidenza*: i governi di sette paesi piccoli inviano una lettera al presidente dell'Unione Berlusconi per chiedere che la Conferenza intergovernativa tenga conto della loro richiesta di una riddiscussione senza vincoli delle proposte della Convenzione.
- 4 *Ue-Presidenza-Cig*: si apre a Roma sotto presidenza italiana la Conferenza intergovernativa per le riforme costituzionali dell'Ue.
- 7 *Ue-Presidenza*: nel vertice con l'Ucraina, la presidenza discute l'iniziativa «wider Europe», l'attuazione dell'accordo di partenariato e cooperazione e il rinnovo di quello di cooperazione tecnologica e scientifica.
- 11 *Difesa*: il ministro della Difesa Antonio Martino a Washington annuncia che nell'ambito dell'operazione Antica Babilonia le

truppe italiane schierate nel sud dell'Iraq potrebbero prolungare di altri 6 mesi la loro permanenza.

- 13/14 *Ue-Presidenza*: Regno Unito e Irlanda bocciano la proposta italiana di un coordinamento in tema di riforme dei sistemi pensionistici (Maastricht delle pensioni).
- 16 *Ue-Presidenza-Cig*: la conferenza si riunisce a livello dei capi di stato e di governo, rimangono forti le divisioni tra i paesi sull'assetto istituzionale; Berlusconi e Prodi si dichiarano favorevoli all'ipotesi di un referendum europeo sulla costituzione.
- 16/17 *Ue-Presidenza*: al Consiglio europeo viene discussa l'azione per il rilancio dell'economia europea; in tema di giustizia e affari interni è stabilita la creazione di una agenzia per il controllo delle frontiere, ma non viene raggiunto un accordo sull'istituzione di quote per l'immigrazione.
- 20 *Immigrazione*: incontrandosi a Le Baule in Francia, i ministri dell'Interno di Francia, Germania, Spagna, Italia e Regno Unito discutono di terrorismo e immigrazione e concordano sull'inserimento dei dati biometrici nei visti di Schengen.
- 22 *Ue-Presidenza*: Berlusconi riferisce al Parlamento europeo sull'andamento della Conferenza intergovernativa; in seguito alla morte di un gruppo di clandestini a largo delle coste italiane (il 19), il Presidente ricorda l'urgenza di una maggiore cooperazione in materia di immigrazione.
- 23/24 *Iraq-conferenza dei donatori*: il ministro degli Esteri Frattini annuncia che il governo italiano stanzierà un contributo di 200 milioni di euro in tre anni.

## Novembre

- 6 *Ue-Presidenza*: nel corso della conferenza stampa che conclude un vertice bilaterale con Putin, Berlusconi difende la politica russa in Cecenia, suscitando forti critiche da parte di altri paesi dell'Unione.

- 12 *Iraq-attacco di Nassiriya*: un camion carico di esplosivo diretto contro il quartier generale delle forze italiane a Nassiriya provoca la morte di 17 militari e 2 civili italiani. L'attacco è rivendicato da al-Qaida. Il Parlamento convoca il governo per una informativa urgente.
- 13 *Iraq*: il ministro della Difesa Antonio Martino visita le forze italiane a Nassiriya.
- 17 *Ue-Presidenza*: in qualità di presidente dell'Ue Berlusconi riceve il primo ministro dello Stato di Israele Ariel Sharon; Berlusconi offre nuovamente l'Italia come sede per una conferenza di pace.
- 17 *Terrorismo internazionale*: pochi giorni dopo l'attentato alle forze italiane in Iraq, il ministro dell'Interno Pisanu decreta l'espulsione dell'*imam* di Carmagnola, Abdul Qadir Fadlallah Mamour, per gravi motivi di ordine pubblico e pericolo alla sicurezza dello Stato; l'*imam* è considerato ammiratore e seguace di Bin Laden.
- 18 *Iraq*: in una giornata di lutto nazionale si celebrano a Roma i funerali di stato delle vittime dell'attacco di Nassiriya.
- 20 *Ue*: in una risoluzione il Parlamento europeo censura le dichiarazioni rilasciate da Berlusconi in difesa della politica russa in Cecenia il 5 novembre.
- 21 *Ue*: in una lettera ai capi di stato e di governo dei paesi fondatori dell'Unione, il presidente della Repubblica invita alla coesione e al senso di responsabilità in vista di una conclusione positiva del negoziato alla Conferenza intergovernativa.
- 24 *Israele*: il vice-presidente del Consiglio Gianfranco Fini in visita in Israele definisce il fascismo, l'esperienza della Repubblica di Salò e delle leggi razziali pagine vergognose della storia italiana; la dichiarazione è accolta positivamente da Israele e dalla comunità ebraica italiana.
- 25 *Ue-Presidenza*: con la mediazione del ministro delle finanze Tremonti, il Consiglio decide a maggioranza di sospendere le pro-

cedure di deficit eccessivo richieste dalla Commissione europea contro Francia e Germania.

- 25 *Ue-Presidenza*: il segretario di stato americano Colin Powell incontra i ministri degli Esteri dell'Unione; l'incontro segna un riavvicinamento tra le due sponde dell'Atlantico.
- 26 *Iraq*: nella notte un razzo colpisce l'ambasciata italiana; il governo conferma che è alto il rischio per le truppe italiane nel paese.
- 28/29 *Ue-Presidenza*: i ministri degli esteri dell'Unione si riuniscono a Napoli per discutere la bozza complessiva di compromesso presentata dalla Presidenza italiana.

## Dicembre

- 2/3 *Ue-Presidenza*: la Conferenza ministeriale euromediterranea decide la creazione di un'Assemblea paritaria euromediterranea e di una Fondazione euromediterranea per il dialogo tra culture.
- 11 *Ue*: il Parlamento italiano ratifica il trattato di adesione all'Unione europea di Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia.
- 12 *Ue-Consiglio europeo*: il Consiglio europeo approva l'Azione europea per la crescita e il concetto strategico dell'Unione presentato dall'alto rappresentante per le relazioni esterne Javier Solana; viene assegnata a Parma la sede della Agenzia europea per la sicurezza alimentare.
- 12/13 *Cig-Vertice di Bruxelles*: fallisce il negoziato alla Cig sulla riforma costituzionale dell'Ue a causa dei contrasti sulla definizione del voto a maggioranza qualificata.
- 20 *Parmalat*: la società è investita da uno scandalo a seguito dell'identificazione di ingenti buchi nella contabilità; la vicenda ha eco nella stampa internazionale e causa dubbi e polemiche sulle responsabilità delle banche e sull'efficacia dei sistemi di vigilanza.

- 27 *Terrorismo*: a Bologna un pacco bomba esplode senza conseguenze tra le mani del presidente della Commissione Romano Prodi; nei giorni successivi pacchi analoghi, tutti partiti dall'Italia, vengono recapitati al presidente della Banca centrale europea Jean-Claude Trichet, al comando di Europol e Eurojust e a esponenti dei principali partiti politici europei; le azioni sono rivendicate da gruppi anarchici.

# Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2003

a cura di Flavia Zanon

## Gennaio

- 1 *Difesa europea*: inizia in Bosnia l'European Union Police Mission (Eupm), la prima operazione di stabilizzazione a guida europea; ha compiti di assistenza e riorganizzazione della polizia locale.
- 6 *Corea del Nord*: l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) condanna l'espulsione dei suoi ispettori decretata dal governo della Corea del Nord, chiedendone la riammissione.
- 10 *Corea del Nord*: in una lettera al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il governo conferma il ritiro del paese dal Trattato di non proliferazione nucleare (TnP).
- 11 *Montenegro*: nasce il nuovo governo guidato dal premier Milo Djukanović e sostenuto dal Partito democratico dei socialisti montenegrini (Dps), dai socialdemocratici (Sdp) e dal Partito popolare (Ns).
- 13 *Bosnia*: viene varata una nuova coalizione di governo dominata dal Partito d'azione democratica (Sda), dal Partito per la Bosnia Erzegovina (SBiH), dal Partito democratico serbo (Sds). Adnan Terzic è il nuovo primo ministro.
- 14 *Francia-Germania*: a Parigi, il presidente francese Jacques Chirac e il cancelliere tedesco Gerhard Schröder rendono noto un documento congiunto sulla riforma delle istituzioni dell'Unione europea; vi si propone la creazione di una presidenza stabile del Consiglio europeo e di un Ministro degli affari esteri dell'Unione.

- 21 *Ue-Ecofin*: il Consiglio Ecofin decide l'avvio della procedura per deficit eccessivo contro la Germania e invia un «early warning» alla Francia.
- 22 *Relazioni transatlantiche*: il ministro della Difesa statunitense Donald Rumsfeld critica la posizione di Francia e Germania sulla crisi irachena, affermando che i due paesi rappresentano la «vecchia Europa».
- 22 *Francia-Germania*: in occasione delle celebrazioni per l'anniversario del trattato dell'Eliseo, Chirac e Schröder concordano sull'approfondimento della cooperazione bilaterale e dell'integrazione europea ed esprimono ferma opposizione ad ogni precoce decisione statunitense per una azione militare in Iraq.
- 24 *Argentina*: viene raggiunto un accordo per il pagamento dei debiti del paese al Fondo monetario internazionale.
- 24 *Costa d'Avorio*: a Parigi viene raggiunto un accordo di pace tra il governo e i ribelli del paese; nei due giorni successivi verrà approvato dai leader di dieci paesi africani riuniti a Marcoussis.
- 27 *Iraq*: Hans Blix, capo dell'Unmovic e Mohamed El Baradei, dell'Aiea, presentano al Consiglio di Sicurezza dell'Onu il loro rapporto sulle ispezioni in Iraq. Il rapporto afferma che non sono state trovate nel paese prove certe della presenza di armi di distruzione di massa, ma il governo rifiuta di realizzare il disarmo richiesto dall'Onu.
- 27 *Costa d'Avorio*: il governo disconosce l'accordo di pace raggiunto a Parigi contro il quale si svolgono nel paese dimostrazioni di protesta.
- 28 *Israele*: alle elezioni politiche si afferma il Likud, il partito del primo ministro Ariel Sharon, che raddoppia la sua presenza parlamentare, ottenendo un terzo dei seggi.
- 30 *Dichiarazione sull'Iraq*: i capi di stato e di governo di Spagna, Italia, Regno Unito, Danimarca, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca e Ungheria pubblicano una dichiarazione a sostegno della posizione statunitense sull'Iraq.

- 30 *Iraq*: il Parlamento europeo approva una risoluzione in cui esprime una categorica opposizione ad ogni uso unilaterale della forza armata in Iraq.

## Febbraio

*Usa*: gli Stati Uniti presentano la «National Strategy for Combating Terrorism», che segue la «National Security Strategy» presentata nel settembre 2002.

- 1 *Trattato di Nizza*: entra in vigore il Trattato di Nizza che modifica il trattato dell'Unione europea e quelli della Comunità europea.
- 4 *ex Jugoslavia*: l'assemblea federale approva la nuova costituzione e con essa lo scioglimento della Repubblica federale di Jugoslavia nelle due repubbliche indipendenti di Serbia e Montenegro.
- 4 *Francia-Regno Unito*: Jacques Chirac e il primo ministro britannico Tony Blair si incontrano a Le Touquet; il vertice segna un riavvicinamento tra i due leader sui temi della difesa europea, pur permanendo le divergenze sull'Iraq.
- 5 *Corea del Nord*: il governo annuncia la riapertura dell'impianto nucleare di Yongbyon per scopi pacifici.
- 5 *Iraq*: al Consiglio di Sicurezza, il segretario di stato americano Colin Powell presenta una serie di documenti a sostegno della tesi americana secondo cui l'Iraq avrebbe ripetutamente violato le risoluzioni dell'Onu relative alla distruzione dei suoi arsenali di armi di distruzione di massa. L'obiettivo dell'intervento è convincere il mondo della necessità di una azione militare.
- 5 *Iraq*: Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Macedonia, Romania, Slovacchia e Slovenia esprimono il loro sostegno alla politica americana per l'Iraq.
- 12 *Corea del Nord*: l'Aiea dichiara la Corea del Nord in violazione

dei suoi obblighi internazionali in materia di non proliferazione nucleare; la questione viene sottoposta al Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

- 14 *Iraq*: viene presentato un nuovo rapporto degli ispettori dell'Onu al Consiglio di Sicurezza sul disarmo iracheno.
- 17 *Ue-Consiglio europeo straordinario*: pur adottando una dichiarazione comune sulla crisi irachena, il vertice dei capi di stato e di governo dell'Unione non riesce a risolvere le divergenze tra i paesi che sostengono la politica statunitense e quelli che richiedono la continuazione degli sforzi diplomatici.
- 19 *Nato*: dopo settimane di trattative cadono le riserve di Belgio e Germania e la Nato autorizza aiuti alla Turchia in caso di guerra con l'Iraq.
- 19/21 *Vertice franco-africano*: il vertice si svolge a Parigi con la controversa partecipazione del presidente del Zimbabwe Robert Mugabe. La Francia ottiene una esenzione temporanea alle sanzioni imposte al Zimbabwe dall'Unione europea.
- 21 *Croazia*: il paese presenta la domanda di adesione all'Unione europea.
- 24 *Iraq*: Stati Uniti, Regno Unito e Spagna presentano al Consiglio di Sicurezza dell'Onu la bozza di una nuova risoluzione che autorizza l'intervento militare in Iraq.

## **Marzo**

- 1 *Turchia*: l'assemblea nazionale rifiuta di autorizzare lo spiegamento di truppe statunitensi nel paese in vista di un possibile conflitto con l'Iraq.
- 3 *Kosovo*: si costituisce il Parlamento del paese che elegge presidente Ibrahim Rugova.
- 5 *Iraq*: in una dichiarazione congiunta i ministri degli esteri di

Francia, Germania e Russia si esprimono a favore della prosecuzione delle ispezioni Onu e contro l'autorizzazione ad ogni intervento armato contro l'Iraq; la dichiarazione ottiene l'appoggio della Cina.

- 6 *Euro*: la Banca centrale europea (Bce) taglia i tassi di interesse dal 2,75 al 2,5%.
- 8 *Ue-allargamento*: nel referendum per l'entrata nell'Ue, il 53,6% dell'elettorato di Malta si esprime a favore dell'adesione.
- 10 *Cipro*: falliscono le trattative per l'unificazione dell'isola.
- 12 *Serbia*: viene assassinato a Belgrado il primo ministro liberale Zoran Djindjić, protagonista della svolta democratica del paese.
- 12 *Sindrome respiratoria severa acuta (Sars)*: l'Organizzazione mondiale della sanità lancia un allarme globale per il diffondersi della Sars dal sud est asiatico verso le altre regioni del mondo.
- 16 *Iraq-Vertice delle Azzorre*: vertice tra il Presidente americano George Bush, il primo ministro spagnolo José María Aznar e quello britannico Tony Blair. I tre leader constatano la mancata collaborazione dell'Iraq con l'Onu e si preparano all'attacco militare.
- 17 *Iraq*: Spagna, Regno Unito e Stati Uniti propongono per la terza volta al Consiglio di Sicurezza dell'Onu una risoluzione che autorizzi l'intervento militare in Iraq; all'interno del Consiglio non vi è accordo e la risoluzione è ritirata.
- 18 *Iraq*: Bush lancia un ultimatum a Saddam Hussein perché lasci il paese con i suoi figli entro 48 ore.
- 19 *Medio Oriente*: il presidente dell'Autorità palestinese Yasser Arafat nomina Mahmud Abbas (detto Abu Mazen) primo ministro; l'istituzione della carica è considerata dagli Stati Uniti un requisito necessario per la promulgazione di un nuovo piano di pace.

**294** *Cronologia dei principali eventi europei e internazionali*

- 19 *Nato*: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia firmano i protocolli di adesione all'organizzazione.
- 20 *Iraq*: con un attacco aereo contro Baghdad, Stati Uniti e Regno Unito iniziano l'azione militare contro l'Iraq. In diverse parti del mondo si svolgono manifestazioni di protesta.
- 20 *Turchia*: l'assemblea nazionale turca autorizza l'utilizzo dello spazio aereo nazionale da parte delle forze statunitensi per un periodo di sei mesi.
- 20/21 *Ue-Consiglio europeo*: al centro del Consiglio l'inizio del conflitto in Iraq e l'impegno a rilanciare la strategia di Lisbona per la crescita economica.
- 23 *Ue-allargamento*: nei due referendum indetti in Slovenia sull'adesione all'Unione europea e alla Nato vincono i sì rispettivamente con l'89,19 e il 66,08% dei voti.
- 23 *Cecenia*: vincono i sì nel referendum sulla nuova costituzione che garantisce l'autonomia della regione, mantenendola parte della Russia; le organizzazioni umanitarie però denunciano brogli nelle operazioni di voto.
- 28 *Iraq*: il Consiglio di Sicurezza approva la risoluzione 1472 che proroga il programma «Oil for food»; il programma avrà termine in novembre.
- 31 *Ue-difesa*: l'Unione europea lancia in Macedonia la sua prima missione militare, che sostituisce una analoga missione Nato e si avvale del supporto logistico e degli strumenti di pianificazione di quest'ultima.

**Aprile**

- 2 *Congo*: il governo e i ribelli firmano un accordo di pace che prevede la formazione di un governo provvisorio guidato dal Presidente Joseph Kabila.

- 3 *Nato*: la riunione ministeriale dell'Organizzazione discute della crisi in Iraq e dell'andamento delle relazioni transatlantiche.
- 7/8 *Iraq*: a Belfast il presidente Usa George Bush ed il premier britannico Tony Blair discutono della ricostruzione dell'Iraq e della costituzione di un'amministrazione provvisoria sotto guida statunitense.
- 9 *Iraq*: le forze statunitensi conquistano Baghdad. L'immagine della statua bronzea di Saddam Hussein rovesciata dai militari statunitensi diventa il simbolo del collasso del regime iracheno.
- 11 *Iraq*: in risposta al vertice di Belfast tra Stati Uniti e Regno Unito, Francia, Germania e Russia si incontrano a San Pietroburgo per ribadire il loro sostegno al ruolo dell'Onu nella ricostruzione dell'Iraq.
- 12 *Ue-allargamento* in Ungheria: vince il sì (83,76% dei voti) nel referendum sull'adesione del paese all'Unione europea.
- 14 *Sars*: dopo averla ripetutamente negata, le autorità cinesi ammettono la gravità dell'epidemia di Sars partita dal sud del paese. Numerosi casi sono accertati in diversi paesi asiatici e in Canada.
- 16 *Ue-Trattati di adesione*: ad Atene vengono firmati i trattati di adesione all'Unione europea di 10 nuovi paesi: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. L'adesione è prevista per il primo maggio 2004.
- 22 *Medio Oriente*: dopo una lunga trattativa tra Mahmud Abbas e Yasser Arafat, viene raggiunto l'accordo sulla nomina dei ministri del nuovo governo palestinese, con l'appoggio di Israele e Stati Uniti.
- 23 *Cipro*: viene aperta la frontiera della Repubblica turca di Cipro del Nord; centinaia di persone varcano il confine chiuso da 30 anni. In risposta il governo della parte sud dell'isola abolisce le sanzioni economiche contro la parte nord.

- 29 *Difesa europea*: Francia, Belgio, Germania e Lussemburgo si incontrano a Bruxelles per discutere la cooperazione europea in materia di difesa; l'incontro viene visto come un tentativo di far sorgere una difesa europea separata dalla Nato.
- 30 *Medio Oriente*: il Quartetto promulga una Road Map per il raggiungimento della pace e la costituzione di uno stato palestinese entro il 2005. Il piano è approvato dal governo israeliano (25 maggio) e dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu (19 novembre).

## **Maggio**

- 1 *Iraq*: in un discorso a bordo della portaerei Abraham Lincoln, il presidente americano George Bush annuncia la fine della guerra in Iraq.
- 10/11 *Ue-allargamento*: nel referendum per l'adesione della Lituania all'Unione europea, si affermano i sì con il 89,95% dei voti.
- 11 *Montenegro*: dopo due tentativi falliti per mancato raggiungimento del quorum, nelle elezioni presidenziali si afferma l'ex primo ministro Filip Vujanovic del Partito democratico dei socialisti montenegrini (Dps).
- 12 *Terrorismo internazionale*: a Riad, tre diversi attentati kamikaze colpiscono luoghi frequentati da occidentali, provocando la morte di 35 persone; gli attentati vengono collegati al gruppo al-Qaida.
- 13 *Costa d'Avorio*: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approva l'invio di una missione di pace nel paese con un mandato di sei mesi.
- 14 *Iraq*: viene creata la Coalition Provisional Authority, l'autorità statunitense alla guida dell'Iraq, a capo della quale viene posto il diplomatico americano Paul Bremer.
- 17 *Ue-allargamento*: nonostante la bassa affluenza alle urne, con il 92,46% dei voti in Slovacchia si afferma il sì nel referendum per l'adesione all'Ue.

- 18 *Argentina*: viene eletto presidente l'esponente del partito giustizialista Néstor Kirchner.
- 22 *Iraq*: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adotta la risoluzione 1483 che pone fine alle sanzioni all'Iraq decretate nel 1990 e richiama Usa e Regno Unito ai doveri stabiliti dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dal Regolamento de L'Aia del 1907, quali potenze occupanti.
- 30 *Congo*: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approva all'unanimità il dispiegamento nella zona di Bunia di una forza multilaterale di pace sotto guida francese con il compito di stabilizzazione dell'area.
- 31 *Ue-Russia*: nel vertice bilaterale Ue-Russia viene decisa la creazione di un Consiglio bilaterale permanente.

## **Giugno**

*Regno Unito*: il ministero del Tesoro conduce il secondo studio ufficiale sull'opportunità economica di aderire all'euro; lo studio, condotto sulla base di cinque quesiti fondamentali, dà esito negativo.

- 1 *Usa-Russia*: George Bush e Vladimir Putin si incontrano in occasione dei festeggiamenti per il centenario di San Pietroburgo; la visita è occasione per un riavvicinamento dopo le divergenze emerse nella crisi irachena.
- 2/3 *Vertice G8*: al centro del vertice riunito a Evian la ripresa dell'economia, le armi di distruzione di massa e il rilancio dei negoziati commerciali in materia di prodotti agricoli.
- 2 *Sars*: in Cina rientra l'allarme Sars non vengono registrati nuovi contagi né nuovi decessi.
- 3 *Ue-Ecofin*: il Consiglio decide l'avvio di una procedura per deficit eccessivo contro la Francia.

- 3 *Medio Oriente*: George Bush riunisce a Aqaba i leader arabi e israeliani per discutere la Road Map.
- 4 *Ue-difesa*: il Consiglio dell'Ue approva l'invio di una forza multinazionale europea in Congo; si tratta del primo dispiegamento di un contingente militare a guida europea al di fuori dell'Europa e indipendente dalla Nato.
- 5 *Euro*: la Banca centrale taglia i tassi di interesse dal 2,5% al 2%; è il terzo taglio in sei mesi.
- 5 *Ue-Cuba*: l'Unione annuncia misure restrittive contro Cuba in risposta alla repressione del dissenso culminata nell'esecuzione (11 aprile) di tre persone che avevano tentato di lasciare l'isola a bordo di un peschereccio.
- 7/8 *Ue-allargamento*: in Polonia ampia maggioranza (77,45%) di sì nel referendum sull'adesione del paese all'Ue.
- 13/14 *Ue-allargamento*: nella Repubblica ceca si registra un'ampia maggioranza (77,33%) di consensi nel referendum per l'adesione del paese all'Ue.
- 19/20 *Ue-Consiglio europeo di Salonicco*: i capi di stato e di governo dell'Ue ricevono da Valéry Giscard d'Estaing il progetto di costituzione dell'Unione elaborata dalla Convenzione europea. Vengono adottate decisioni sulla ricostruzione dell'Iraq e la politica di asilo; Jean-Claude Trichet viene nominato alla presidenza della Bce.
- 25 *Ue-Usa*: il presidente di turno dell'Ue Costas Simitis incontra George Bush; vengono stipulati un trattato di estradizione e accordi di cooperazione nella lotta al terrorismo; viene anche firmata una dichiarazione contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.
- 27 *Medio Oriente*: viene annunciato un accordo per il ritiro israeliano dalla striscia di Gaza; poco dopo le tre principali fazioni palestinesi, Hamas, Jihad, al-Fatah annunciano un cessate il fuoco a condizione che Israele cessi la sua politica di uccisioni mirate contro i suoi leader.

## Luglio

- 1 *Congo*: viene varato un nuovo governo di unità nazionale guidato dal Presidente Joseph Kabila.
- 10 *Ue-Convenzione europea*: l'assemblea conclude i suoi lavori.
- 13 *Iraq*: si riunisce per la prima volta a Baghdad il Consiglio di governo *ad interim*, incaricato di amministrare il paese fino alle prossime libere elezioni politiche.
- 14 *Cipro*: il parlamento della Repubblica di Cipro approva all'unanimità l'adesione all'Unione europea.
- 21 *Usa*: Bush lancia un monito a Siria e Iran dichiarando di essere disposto ad andare fino in fondo nella lotta contro il terrorismo e chiede ai due paesi di collaborare.
- 21 *Medio Oriente*: il ministro degli esteri palestinese Nabil Shaat e quello israeliano Silvan Shalom incontrano separatamente i ministri degli esteri dell'Unione, invitando l'Ue a assumere un ruolo più alto nel processo di pace in Medio Oriente.

## Agosto

- 11 *Nato*: l'Organizzazione assume il controllo della forza internazionale di stabilizzazione in Afghanistan; è la prima operazione che conduce al di fuori dell'Europa.
- 13 *Ue-Usa*: raggiunto un accordo per il taglio dei sussidi all'agricoltura e una maggiore apertura dei mercati dei prodotti agricoli.
- 14 *Iraq*: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adotta la risoluzione 1500, con la quale istituisce una missione d'assistenza in l'Iraq.
- 19 *Iraq*: un camion bomba distrugge la sede dell'Onu a Baghdad provocando la morte di 23 persone, tra le quali anche l'inviato

speciale dell'Onu Sergio Vieira de Mello. A seguito dell'attentato e per le insufficienti garanzie di sicurezza, l'Organizzazione si ritirerà dal paese.

- 21 *Medio Oriente*: Hamas e la Jihad islamica dichiarano finita la tregua che era in atto dal 29 giugno.
- 25 *Ruanda*: alle elezioni presidenziali con il 95% dei voti si afferma Paul Kagame, del Fronte patriottico ruandese.
- 27/29 *Corea del Nord*: a Pechino hanno inizio i negoziati per risolvere la crisi tra gli Stati Uniti e la Corea del Nord.
- 29/31 *Ue-Russia*: il presidente russo Vladimir Putin incontra Berlusconi, presidente dell'Ue, a Porto Rotondo; viene discussa la ricostruzione in Iraq e Putin apre agli Stati Uniti, non escludendo un mandato Onu per una forza multinazionale sotto comando statunitense.

## **Settembre**

- 1 *Iraq*: il Consiglio di governo provvisorio iracheno nomina i 25 ministri del primo governo del dopo Saddam; la funzione di primo ministro è affidata all'amministratore americano Paul Bremer.
- 5/6 *Ue-Vertice di Riva del Garda*: nel vertice informale dei ministri degli esteri dell'Unione alcuni paesi contestano il metodo di lavoro della prossima Conferenza intergovernativa proposto dalla presidenza italiana; i ministri inseriscono l'organizzazione palestinese di Hamas tra le organizzazioni considerate terroristiche dall'Unione e discutono il ruolo dell'Onu nella ricostruzione dell'Iraq.
- 6 *Medio Oriente*: a seguito di contrasti con il presidente Arafat, il primo ministro palestinese Mahmud Abbas rassegna le proprie dimissioni. Il giorno successivo Arafat annuncia la nomina a primo ministro di Ahmad Qurei (detto Abu Ala).

- 10/14 *Organizzazione mondiale del commercio (Omc)*: la conferenza ministeriale dell'Omc non raggiunge un accordo sull'apertura degli scambi per le profonde divergenze fra Europa, Stati Uniti e i paesi del G21 in materia di sussidi all'agricoltura, regole di concorrenza, investimenti e trasparenza negli appalti.
- 12 *Israele*: il governo annuncia la decisione di espellere il presidente dell'Autorità palestinese Arafat.
- 12 *Iran*: l'Aiea approva una risoluzione che chiede al governo collaborazione e trasparenza nel controllo delle attività nucleari e di porre termine alla produzione di uranio arricchito.
- 12 *Libia*: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu vota una risoluzione che pone fine alle sanzioni contro la Libia, con l'astensione di Stati Uniti e Francia. Il 29 aprile il regime libico aveva ammesso le sue responsabilità per l'esplosione nel 1988 di un aereo passeggeri in Scozia (strage di Lockerbie) e concordato un risarcimento per i familiari delle vittime.
- 14 *Svezia-euro*: la Svezia rifiuta (con il 56% dei voti) l'adesione all'euro in un referendum segnato dall'uccisione, pochi giorni prima del voto, del ministro degli esteri e protagonista della campagna pro adesione Anna Lindht.
- 14 *Ue-allargamento*: in Estonia, nel referendum sull'adesione all'Unione il sì ottiene il 66,83% delle preferenze.
- 20 *Ue-allargamento*: nel referendum sull'adesione all'Unione europea il 69,5% dei votanti della Lettonia si esprime in favore.
- 20 *Francia-Germania-Regno Unito*: riuniti a Berlino, Chirac, Schröder e Blair non riescono a appianare le divergenze sul futuro dell'Iraq; Blair però approva il piano per la crescita europea presentato da Francia e Germania.
- 22 *Nato*: Jaap De Hoop Scheffer, ministro degli Esteri olandese, sarà il segretario generale della Nato a partire dal primo gennaio 2004.

## Ottobre

- 2 *Difesa europea*: entra in vigore l'Accordo quadro per la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa (accordo LoI) tra Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito.
- 4 *Ue-Conferenza intergovernativa*: la conferenza per le riforme costituzionali dell'Ue si apre a Roma sotto presidenza italiana.
- 7 *Turchia*: il parlamento approva l'invio di truppe in Iraq.
- 16 *Iraq*: il Consiglio di Sicurezza approva all'unanimità la risoluzione 1511 che fissa una tabella di marcia per la ricostruzione dell'Iraq e stabilisce che entro il 15 dicembre dovrà essere decisa la data per la convocazione di elezioni democratiche.
- 16/17 *Consiglio europeo*: il Consiglio stabilisce la creazione di una agenzia per il controllo delle frontiere e discute il piano di rilancio economico; il vertice è preceduto da una riunione di Francia, Germania e Regno Unito.
- 21 *Iran*: i ministri degli esteri di Francia, Germania e Regno Unito svolgono una missione diplomatica a Teheran al termine della quale il governo iraniano accetta di rinunciare ai propri programmi nucleari e accogliere gli ispettori dell'Aiea.
- 21 *Medio Oriente*: l'Assemblea dell'Onu approva una risoluzione che chiede a Israele di interrompere la costruzione del muro di separazione dai territori; il 15 gli Usa avevano posto il veto ad una risoluzione analoga al Consiglio di Sicurezza.
- 23 *Iran*: il governo invia all'Aiea i documenti e la dichiarazione di impegni sul suo programma nucleare.
- 23/24 *Iraq*: si svolge a Madrid la conferenza dei paesi donatori per la ricostruzione dell'Iraq.
- 30 *Ue-Cina*: nel vertice svolto a Pechino vengono stipulati accordi sull'immigrazione, la politica industriale e la partecipazione della Cina al progetto Galileo.

## Novembre

- 3 *Commissione europea*: suscita polemiche la pubblicazione di un sondaggio commissionato dalla Commissione europea dal quale risulta che Israele è, secondo gli europei, il paese più pericoloso per la pace.
- 6 *Ue-Russia*: in occasione del vertice bilaterale vengono firmati accordi di cooperazione per la lotta alla criminalità organizzata; i due paesi si impegnano inoltre a sviluppare un dialogo politico costante.
- 8 *Terrorismo internazionale*: a Riad tre autobombe esplodono provocando decine di morti; il governo saudita attribuisce l'attacco a al-Qaida.
- 15 *Iraq*: il presidente di turno del Consiglio di governo iracheno, Jalal Talabani, annuncia un accordo di massima sul processo politico e la tabella di marcia che porteranno alla redazione di una costituzione irachena.
- 16 *Burundi*: alla presenza di numerosi capi di stato africani, viene stipulato un accordo di pace tra il governo e il principale movimento di guerriglia hutu per porre fine al conflitto nel paese.
- 17 *Ue-difesa*: il Consiglio affari generali e relazioni esterne adotta la decisione di creare un'agenzia europea degli armamenti.
- 20 *Turchia*: a Istanbul un attacco terroristico rivendicato da al-Qaida colpisce il consolato e la sede di una banca britannica provocando 27 morti; l'attentato segue l'esplosione (il 15 novembre) di due autobombe nei pressi di due sinagoghe della città. Gli attacchi vengono considerati diretti contro la politica del governo turco di apertura all'occidente.
- 23 *Croazia-elezioni*: nelle elezioni politiche la coalizione di centro-destra guidata dalla Comunità democratica croata (Hdz), il partito nazionalista fondato dall'ex presidente Franjo Tudjman, ottiene un terzo dei seggi e torna al potere dopo quattro anni di governo guidato da un'alleanza di centro-sinistra.

- 25 *Ue-Ecofin*: il Consiglio decide di sospendere le procedure di deficit eccessivo richieste dalla Commissione europea contro Francia e Germania; la decisione è criticata dalla Commissione europea e da alcuni governi che contestano il ruolo dei due paesi nell'Unione.
- 25 *Ue-Usa*: l'incontro tra i ministri degli esteri dell'Unione e il segretario di Stato americano Colin Powell segna un riavvicinamento tra le due sponde dell'Atlantico.
- 26 *Iran*: in una risoluzione l'Aiea considera i passi compiuti dall'Iran adeguati alle richieste che l'organizzazione aveva inviato.

## Dicembre

- 1 *Medio Oriente*: a Ginevra il leader della sinistra israeliana Yossi Beilin e l'ex ministro dell'informazione palestinese Yasser Rabbano lanciano un nuovo piano di pace.
- 5 *Iraq*: viene presentato il secondo rapporto del Segretario generale al Consiglio di Sicurezza sull'attività dell'Onu in Iraq.
- 7 *Russia-elezioni*: si afferma ampiamente il partito del Presidente Putin.
- 12 *Ue-Consiglio europeo*: il Consiglio approva l'Azione europea per la crescita e il concetto strategico dell'Unione presentato dall'alto rappresentante per la politica estera Javier Solana; dopo due anni viene raggiunto l'accordo sulle sedi delle agenzie europee.
- 12/13 *Cig-Vertice di Bruxelles*: preceduto dall'incontro a tre tra Francia, Germania e Regno Unito, il vertice manca il raggiungimento di un accordo finale a causa dei contrasti sulla definizione del voto a maggioranza qualificata.
- 14 *Iraq*: le forze statunitensi catturano Saddam Hussein nei pressi della città di Tikrit.

- 18 *Iran*: il governo firma presso l'Aiea un protocollo aggiuntivo al Trattato di non proliferazione nucleare.
- 28 *Serbia-Montenegro*: nelle elezioni politiche si afferma il partito radicale di estrema destra di Vojislav Šešelj.

# Indici

## Indice analitico\*

- Acque territoriali, 252
- Aeronautica  
aerei Awacs, 72  
industria aeronautica militare, v. Difesa  
Progetto A 400 M, 158
- Agricoltura  
circolazione dei prodotti agricoli, v. Commercio internazionale  
industria agro-alimentare, 251  
politica agricola europea, v. Unione europea (politiche)  
politica agro-alimentare italiana, questione delle «quote latte», 134, 278-279, 287
- Aiea, v. Iaea
- Albanesi  
della Grecia, 274  
del Kosovo, 263, 266, 272-273  
di Macedonia, 270-271, 274  
della Serbia, 274
- Alimentazione  
aiuti alimentari, 253-255  
World Food Program, 253-254  
carestia, 253  
industria agro-alimentare, v. Agricoltura  
politica alimentare europea, v. Unione europea (politiche)  
politica alimentare italiana, v. Agricoltura  
sicurezza alimentare, 134
- Agenzia europea per la, v. Unione europea (istituzioni e organi)
- Alleanza atlantica, v. Nato
- Alleanza militare tra Cina e Corea del nord, 258
- al-Qaida, v. Terrorismo internazionale
- Antico testamento, 111
- Antidumping, misure, 176
- Antitrust, v. Concorrenza
- Appalti pubblici v. Commercio internazionale
- Arabi, stati/paesi, v. Stati
- Armi  
armi atomiche, batteriologiche, chimiche, v. Armi di distruzione di massa  
commercio delle, v. Commercio internazionale, Esportazioni  
mine, 85  
missili, v. Missili  
operazioni di disarmo, 243, 249, 271 (v. anche Armi di distruzione di massa, Iraq)  
vendita di, 239
- Armi di distruzione di massa, 10, 24-25, 51, 67-69, 80, 118, 290-291  
armi batteriologiche (biologiche), 79-80, 219, 221-223  
armi/ordigni nucleari, 24, 80, 251, 257-258  
ispettori e armi di distruzione di massa, 36, 63

\* *L'indice non si riferisce a nomi di persone e di località geografiche (ad eccezione di Iraq e Palestina) che sono compresi negli indici ad essi relativi.*

- (v. anche Iaea, Nazioni Unite)  
 minaccia/crisi nucleare, 15, 25, 251-252, 257-261  
 non proliferazione/proliferazione, 34-36, 52, 79, 150, 251, 259, 289, 292, 298, 305  
 obblighi di disarmo, v. Iraq  
 strategia per il Medio oriente, 36  
 terrorismo e, v. Terrorismo  
 Asean, 219  
 Asilo v. Persone, circolazione delle/  
 Unione europea (politiche)  
 Asse del male, v. Stati  
 Autodeterminazione dei popoli, v. Popoli  
 Autodifesa, v. Legittima difesa
- Banca africana di sviluppo, 244  
 Banca dei regolamenti internazionali, 181  
 Banca europea per gli investimenti, 127, 133  
 Banca mondiale, 241  
 Banche, 159  
 Associazione bancaria italiana, 275  
 Comitato di Basilea/«Basilea 2», 191, 277  
 crisi delle, 191  
 regolamentazione finanziaria delle, 190-191, 287  
 scambio di informazioni bancarie, 278  
 stabilità bancaria, v. Stabilità (v. anche Finanza internazionale)  
 Banche centrali, 183, 185, 189, 191  
 Banca centrale europea, v. Unione europea (istituzioni e organi)  
 Banca centrale irachena, 81  
 Banca centrale statunitense, 183  
 Banca centrale svedese, 186
- Beni culturali, v. Cultura  
 Beni e risorse naturali  
 accaparramento/sfruttamento illegale dei/delle, 238, 244-245  
 uso dei/delle - in caso di occupazione, v. Forze di occupazione
- Bilancio  
 politica americana, v. Economia americana  
 politica dell'Ue, v. Unione europea (politiche), politica economica e di bilancio  
 politica italiana, v. Economia italiana
- Bretton Woods, 244
- Cambio, tasso di, 181, 183, 185, 187-188  
 Capitali, circolazione dei, v. Finanza internazionale  
 Chiesa cattolica, v. Istituzioni religiose  
 Codice penale militare di guerra, 165  
 Colonialismo europeo, 120, 239  
 Commercio internazionale, 169-178, 254  
 accordi commerciali bilaterali, 173-175, 177-178  
 accordi/intese commerciali multilaterali, 177, 179  
 accordi commerciali regionali/integrazioni regionali, 177-179  
 agricoltura, 170-174, 178-179  
 appalti pubblici, 107, 171, 173, 301  
 armi e armamenti, 239  
 concorrenza, 171, 178, 301  
 controversie commerciali, 255  
 farmaci, 171, 173  
 investimenti, 171  
 liberalizzazione/sviluppo del, 170-172, 173-174, 176-178  
 Omc/Wto, v. Organizzazione mondiale del commercio  
 politica commerciale americana, v. Politica estera americana  
 politica commerciale europea, v. Unione europea (politiche)  
 politica commerciale italiana, v. Politica estera italiana  
 politiche/strumenti protezionistici, 56, 172, 174-175, 177, 284  
 proprietà intellettuale, 171-172, 178, 254-255  
 relazioni commerciali multilaterali, 174  
 servizi, 172, 178  
 sviluppo, 171-172  
 tessile/abbigliamento, 178

- Compagnie multinazionali, v. Imprese  
Comunismo, 51, 240  
  Stati/paesi ex-comunisti, v. Stati  
Comunità europee, v. Unione europea
- Concorrenza  
  commercio internazionale, v. Commercio internazionale
- Confidence building, misure di, 16, 239, 259-261
- Confini/Frontiere  
  confini della Palestina e di Israele, v. Palestina  
  controllo dei/delle, 13, 61, 72, 77, 131, 239, 285, 302  
  determinazione dei/delle, 95, 253  
  frontiere artificiali, 95  
  intangibilità dei/integrità territoriale, 26, 71
- Conflitti, prevenzione e risoluzione dei, 118-119, 150
- Conflitti armati, v. Guerra  
  diritto dei, v. Diritto internazionale
- Conflitti/crisi regionali, v. Guerra
- Conflitti etnici, 16, 99, 156, 238, 245-248, 264, 268, 270-271, 273-274
- Conflitti religiosi, 96, 98-99, 117  
  conflitto tra Cristianesimo e Islam, v. Religioni
- Consensus/regola del consenso, 13, 71, 138, 175, 179
- Consumatori, politica europea di tutela dei, v. Unione europea (politiche)
- Controversie internazionali, soluzioni delle, 107, 255
- Cooperazione internazionale, 148  
  cooperazione allo sviluppo, v. Sviluppo  
  europea, v. Unione europea (politiche)  
  giudiziaria e di polizia, 118  
  industriale, v. Commercio internazionale
- Corruzione, 230, 240, 264-265
- Crescita economica, v. Economia internazionale/italiana  
  Patto di stabilità e crescita, v. Unione europea (politiche)
- Criminalità organizzata/crimine organizzato, 131-132, 165, 264-266, 303  
  contrabbando, 240, 264  
  immigrazione illegale, 131, 165, 277, 280-281, 285  
  mafia, 265  
  narcotraffico, 240  
  traffico d'armi, 240, 270  
  transnazionale, 130, 165  
  cooperazione europea nella lotta contro la, v. Unione europea (politiche)
- Crimini internazionali  
  aggressione, 75  
  trattato di non aggressione, 251, 258  
  apartheid, 229, 240  
  crimini di guerra, 105, 267  
  crimini contro la pace, 117  
  deportazioni di massa, 105  
  genocidio, 238-239, 245-246  
  immunità per i, 243
- Cristianesimo  
  rapporti con ebraismo e islamismo, v. Religioni  
  tutela e custodia dei luoghi del, 15, 109-110  
  tutela delle comunità cristiane in Medio oriente, 15, 109-111
- Croati, di Bosnia-Erzegovina, 269-270
- Cultura, 38, 112, 118  
  identità culturale, 111, 264  
  trafugamento e traffico dei beni culturali, 107  
  (v. anche Unesco)  
  tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, v. Diritto internazionale, Forze di occupazione
- Curdi  
  dell'Iraq, 74, 96-99  
  della Turchia, 98
- Debito estero, 251, 253, 267  
  cancellazione del, 252  
  commercio e, 252  
  pagamento del, 290

- Democrazia,  
 democratizzazione e processo democratico, 14, 26, 76, 81-83, 85-86, 88-89, 96-99, 101-104, 111-112, 115, 166, 230, 240-244, 247-248, 260  
 intervento militare per restaurare la democrazia, 14, 26, 31, 50-52, 78, 129  
 (v. anche Iraq)  
 rispetto della, 110
- Difesa  
 Accordo quadro per la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa (Accordo LoI), 154-155, 158-160, 280, 302  
 basi/installazioni militari, 11, 27-28, 47-48, 50, 53, 72-74, 278  
 industria della/mercato della, 11-12, 149, 154, 158-162, 280  
 (v. anche Esportazioni)  
 intelligence, 25  
 Occar, 154-155, 158  
 politica americana, v. Politica estera americana  
 politica europea, v. Unione europea (politiche)  
 politica italiana v. Politica estera italiana  
 progetto A 400 M, 158  
 Weag, 155, 158
- Diplomazia, 9, 11, 15, 28, 62, 70, 72, 111, 138, 250, 259, 261, 292  
 diplomazia africana, 249  
 diplomazia americana, 27  
 diplomazia coercitiva, 71  
 diplomazia europea, 65, 151  
 diplomazia francese, 39  
 diplomazia italiana, 13, 54-55, 57-60, 63-64, 124-126, 141-142, 145-148  
 diplomazia pontificia, 15, 110, 112-113, 119-120  
 gestione diplomatica delle crisi/guerre, 23, 28, 228-229, 249, 258-261
- Direttorio (Francia-Germania-Gran Bretagna), v. Unione europea (istituzioni e organi)
- Diritti umani, 31, 52, 104, 110, 115-116, 240  
 Carta europea, v. Unione europea  
 Commissione delle Nazioni Unite, v. Nazioni Unite  
 Corte europea dei diritti dell'uomo, 282  
 difesa/tutela dei, 44, 62-63, 81-83, 90, 102, 105, 130, 243, 265, 276  
 libertà di movimento, 274  
 libertà religiosa, 114-115  
 pena di morte, v. Nazioni Unite  
 proprietà privata, tutela della, 104, 112, 255, 274  
 uguaglianza, principio di, 112-116  
 vita privata, rispetto della, 282
- Diritto internazionale, 9, 52, 67, 72, 75, 104, 118, 150-151, 234  
 codificazione e sviluppo del, 90, 101  
 convenzioni sanitarie, 222  
 diritto internazionale umanitario dei conflitti armati/diritto internazionale bellico, 10, 73, 81-82, 101-108, 295  
 Convenzione (IV) dell'Aja del 1907 e relativo Regolamento concernenti le leggi e gli usi della guerra terrestre, 10, 102, 107, 297  
 Convenzioni di Ginevra del 1949, 10, 73, 102-105, 297  
 Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, 103  
 Protocollo (I) del 1977 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, 103  
 Convenzione di Parigi del 1993 sul divieto di messa a punto, produzione, stoccaggio e uso delle armi chimiche e loro distruzione, 103  
 violazione del, 10, 67-69, 79-80, 103, 193
- Dollaro, 79, 169, 181, 183

- Economia americana, 12, 181-183  
 politica economica e di bilancio, 181, 183
- Economia europea, v. Unione europea (politiche), politica economica e di bilancio
- Economia internazionale,  
 ciclo/congiuntura mondiale, 12, 177, 179, 181-182, 192-193  
 cooperazione economica internazionale, 254  
 crescita, rilancio dell'-, 279  
 bilancia dei pagamenti, 181, 183  
 economia internazionale e Sars, 214, 216, 218-219, 222  
 interdipendenza economica, 181, 255  
 politiche economiche di autarchia/autosufficienza (politica nordcoreana dello «Juche»), 253-254
- Economia italiana  
 crescita economica, 183-184, 275  
 pensioni, v. Pensioni  
 politica economica e di bilancio, 199-201, 205-211  
 prodotto/Pil italiano, 205, 208  
 programma italiano di stabilità, 191-192
- Efta, 187
- Egemonia/leadership  
 co-leadership economica di Europa e Stati Uniti, 17, 175, 179  
 egemonia americana, 25, 27, 29, 31-34, 37, 44-46, 52, 90, 118-119, 173  
 leadership europea, 132  
 leadership italiana, 126  
 potenze regionali africane, 236, 239, 247, 249
- Elezioni  
 in Argentina, 297  
 in Bosnia-Erzegovina, 269, 289  
 in Corea del sud, 255  
 in Croazia, 267, 303  
 in Israele, 225, 290  
 in Montenegro, 294  
 del Parlamento europeo, v. Unione europea (istituzioni e organi)
- presidenziali americane (2004), 173, 178  
 in Ruanda, 247, 300  
 in Russia, 304  
 in Serbia, 267  
 in Serbia-Montenegro, 16, 266-267, 305
- Energia  
 centrali atomiche e programmi nucleari, 15, 243, 251, 259, 289, 302  
 crisi energetica, 251  
 energia elettrica, 251  
 Kedo, 251  
 idrocarburi, v. Idrocarburi  
 produzione energetica, 250  
 tassazione dei carburanti, agevolazioni sulla, 276-278  
 tassazione dei prodotti energetici, direttiva sulla, 276, 278
- Erm II (Exchange Rate Mechanism), 188
- Equità, 209-210  
 equità intra-generazionale, 203, 208
- Esportazioni, 12, 252, 256  
 esportazioni agricole/export agricolo, 170-174  
 esportazioni nette europee, 183  
 export di materiale d'armamento e Codice di condotta dell'Ue per le esportazioni militari, 160-162, 280  
 misure protettive contro le esportazioni, 56, 171-174  
 (v. anche Commercio internazionale)  
 sostegno all'export, 174
- Euro/eurosistema/area dell'euro, v. Unione europea (politiche)
- Europol, v. Unione europea (istituzioni e organi)
- Fao, 222
- Fascismo, 51, 286  
 leggi razziali, 286
- Federalismo  
 federazione degli stati nazione, 54  
 processo federalista in Iraq, 97

- processo di integrazione europea,  
v. Unione europea (politiche)
- Finanza internazionale  
accesso ai mercati dei capitali, 252  
autorità europea di regolamentazione, 191  
(v. anche Unione europea)  
autorità nazionali di regolamentazione, 190  
controllo sui mercati finanziari, 190-191, 287  
crisi finanziarie/scandali finanziari, 181, 191, 287  
integrazione finanziaria europea,  
v. Unione europea (politiche)  
intermediari finanziari, 191  
movimenti di capitale, 183
- Fmi, 182, 244, 290
- Forza, minaccia e uso della, 10, 25, 34, 38, 50, 68-72, 74-75, 78, 118, 150-151, 251, 258  
autorizzazione ad intervento armato, 9-10, 39, 50-51, 68-70, 72, 74, 78, 166, 245, 291-293  
legittima difesa, v. Legittima difesa
- Forze di occupazione/potenze occupanti/stati occupanti, 9, 75-76, 80-81, 83, 93-95, 97-106, 166-167, 243, 270  
diritti ed obblighi nei confronti dello stato occupato, 10, 81, 101-106, 297  
gestione delle attività economiche, 10, 106  
tutela dei beni culturali dagli effetti del conflitto, 10, 104, 106-108  
utilizzo dei beni e delle risorse del territorio occupato, 10, 106
- Frontiere, v. Confini
- G 7 (vertice dei ministri dell'economia), 277  
G 7 (paesi africani), v. Grandi laghi  
G 8 (vertice di Evian), 279, 297  
G 10, v. Grandi laghi  
G 20, v. Organizzazione mondiale del commercio/Omc/Gatt
- Genocidio, v. Crimini internazionali
- Giustizia penale internazionale,  
procura europea, v. Unione europea  
tribunali internazionali, v. Tribunali internazionali
- Globalizzazione,  
in Africa, 241, 249  
armi di distruzione di massa e, 34  
agenda/politica globale americana, 41, 45  
economia globale, 177, 181  
dell'euro, 191  
globalizzazione degli strumenti giuridici, 17  
governance della, 45-46  
ruolo internazionale dell'Ue e, 151  
(v. anche Egemonia/Unione europea)  
sanità e, 215-216  
terrorismo e, 25, 32-33
- Governance/governabilità  
della Bce, 188-189  
good governance, 241  
della globalizzazione, v. Globalizzazione  
dell'Oms, 218
- Grandi laghi, questione dei, 16, 237-249  
accordi di Arusha, 248  
accordo di Dar-es-Salaam, 248  
accordi di Lusaka (1999), 16, 237  
battaglia nell'Ituri, 239, 244-246  
dialogo intercongolese, 237  
dualismo tutsi-hutu, 239, 245-248  
(v. anche Conflitti etnici)  
economia congolese, 242, 244  
governo di unità nazionale, 242-244  
guerra civile in Angola, 239  
guerra civile in Congo, 237-239, 242-243  
guerra civile in Ruanda, 238-239, 247  
guerra civile in Sudan, 239  
G 7, 248  
G 10, 248  
Nepad, 249  
organizzazioni dei ribelli, 242-243, 247-248

- pace di Pretoria (2002), 16, 237, 242, 248
- processo di pacificazione, 16, 237, 241-242, 244, 247-249
- questione dei profughi, 238, 246, 249
- rapporto Geslin, 244, 246
- risorse minerarie/naturali, sfruttamento delle, 238-240, 243-246
- rivoluzione dell'Afdl, 238, 240
- ruolo delle organizzazioni internazionali, 239, 243-249
- ruolo dei paesi africani, 16, 237, 246-249
- ruolo dei paesi occidentali, 240, 245-246, 249
- Guerra/conflitto armato
- armistizio, 101
  - conflitto/crisi israelo-palestinese v. Palestina
  - conflitto/crisi nella regione dei Grandi laghi, v. Grandi laghi
  - diritto di guerra, v. Diritto internazionale
  - economie di guerra, 30-33
  - guerra/conflitto asimmetrica/o, 33-36, 225
  - guerra/conflitto in Afghanistan, 29, 32-33, 45, 117
  - guerra di Corea, 255-256
  - guerra/conflitto in Cecenia, 62-63, 128, 285-286
  - guerra del Golfo, 35, 70, 118
  - guerra/conflitto in Iraq, v. Iraq
  - guerra/conflitto in Libano, 112
  - guerra/conflitto in Liberia, 29
  - guerra preventiva, dottrina della, v. Politica estera americana
  - guerre/conflitti nei Balcani, 23, 33, 72, 75, 266
  - intervento del Giappone in Manicuria, 11
  - intervento d'umanità, 75, 78
  - invasione/occupazione del Kuwait, v. Iraq
  - prima guerra mondiale, 95
  - seconda guerra mondiale, 54, 78, 102, 118
- Guerra fredda, 26-27, 240
- post-, 26-27, 37, 64, 89
- Guerra santa, v. Islam
- Guerriglia, 9, 31, 34, 77, 93-94, 98-99, 168, 242, 248
- Iaea,
- ruolo in Corea del nord, 15, 251, 289
  - ruolo in Iran, 63, 134, 301-302, 304-305
  - ruolo in Iraq, 79-81, 290
- Identità
- culturale, v. Cultura
  - etnica, v. Conflitti etnici
  - religiosa, 111
  - (v. anche Conflitti religiosi)
- Ideologia, 25, 38-39, 116, 254
- connotazione ideologica della politica estera americana, 14, 26
  - (v. anche Democrazia, Politica estera americana)
  - connotazione ideologico-morale della politica estera italiana, 51-54, 64
  - (v. anche Democrazia, Politica estera italiana)
- Idrocarburi/petrolio, 82, 106, 245-246, 253
- Immigrazione
- immigrazione e diffusione delle religioni, 111-112
  - immigrazione illegale, v. Criminalità organizzata
  - politica europea dell'immigrazione, v. Unione europea (politiche), libera circolazione delle persone
  - politica italiana dell'immigrazione, 60-61
  - (v. anche Persone, circolazione delle/Politica estera italiana)
  - politica dei visti, v. Unione europea (politiche)
- Imprese, 159, 176, 210
- compagnie multinazionali, 246
  - competitività delle, 284
  - credito alle, 277
  - (v. anche Banche)

- obblighi di non discriminazione e di trattamento nazionale delle, 107
- Industria**  
 agro-alimentare, v. Agricoltura  
 cooperazione industriale internazionale, v. Commercio internazionale  
 della difesa, v. Difesa  
 degli idrocarburi, v. Idrocarburi  
 imprese, v. Imprese  
 prodotti industriali, v. Commercio internazionale
- Inflazione**, 12, 183-184, 186, 244, 265
- Infrastrutture**, 82, 85, 131  
 infrastrutture turistiche, 255  
 investimenti in grandi opere infrastrutturali, 60, 275, 280-281  
 reti transeuropee/Rte, 133  
 ricostruzione/ripristino delle, 82, 85, 95
- Integrazione internazionale**, integrazione europea, v. Unione europea (politiche)
- Intelligence**  
 difesa e, v. Difesa  
 Global Public Health Intelligence Network, v. Organizzazione mondiale della sanità
- Interesse**, tassi di, 182-183, 190, 293, 298
- Internet**, 216, 218  
 sito/pagina web, 214, 218
- Investimenti**, 133, 188, 254-255, 260, 267, 280
- Iraq**  
 attacchi della guerriglia/dei gruppi terroristici, 9, 11, 77, 93-94, 98, 103, 105, 166  
 cattura di Saddam Hussein, 9, 304  
 Coalition Provisional Authority (Cpa), 76, 83-85, 88, 96, 98, 104-107, 105, 167, 296  
 coalizione per l'-/coalizione dei volenterosi, 11, 47, 53, 68, 77, 83-85, 87-89, 98-99, 107, 117, 129, 166-167, 266  
 Conferenza dei donatori, 88, 285, 302  
 Consiglio governativo iracheno, 83-86, 88, 95-98, 104  
 disarmo iracheno, 10, 25, 37-39, 42, 50, 67, 69, 71, 79-82, 290  
 dopoguerra/ricostruzione dell'-, 9-11, 14, 28, 30-33, 52-53, 64, 68, 74-77, 80-89, 93-108, 117, 166-168, 257, 278, 282-287, 298-304  
 Fondo di sviluppo per l'-, 106  
 guerra/conflitto in Iraq, 9-11, 14, 23-39, 45, 47, 49-53, 64, 67-81, 93, 109, 119-120, 125, 128-129, 134, 144, 149, 157, 226, 233, 257, 266, 268, 275-280, 290-296  
 incursioni in Iraq (1993, 1998), 70  
 invasione del Kuwait/prima guerra del Golfo, 10, 32, 35, 69-70, 106, 120  
 Iraq program management office, 107  
 missioni degli ispettori, v. Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica/Nazioni Unite  
 origine dello stato iracheno, 95  
 patrimonio culturale dell'-, 108  
 programma «Oil for food», 81-82, 106, 294  
 questione della legittimità dell'intervento in, 9-10, 25, 50-51, 67-72, 74-76, 78  
 ruolo dell'Italia, v. Politica estera italiana  
 ruolo delle Nazioni Unite, v. Nazioni Unite  
 ruolo della Santa Sede, 9, 109, 117-121  
 ruolo dell'Ue, v. Unione europea (politiche)  
 sistema difensivo iracheno, 266  
 terrorismo internazionale e, 9, 50, 67, 77, 94, 105, 107, 168
- Islam**  
 ayatollah, 88, 96-98,  
 dhimma, 112, 113, 116

- diffusione dell'- in Europa, 113-114, 270
- diritto islamico classico/sharia, 112, 115-116
- fondamentalismo religioso e gruppi radicali islamici, 33, 94, 99, 109, 115-116, 168, 230, 232
- guerra santa, 116
- imam, 286
- movimenti e partiti islamici, 94
- millet, 112
- musulmani di Bosnia Erzegovina, 16, 267-268
- organizzazione Jihad islamica, v. Palestina
- rapporti con il Cristianesimo, v. Religioni
- rapporti con l'Occidente, 33, 52, 113-116, 118, 120
- Profeta, 270
- stati/paesi islamici, v. Stati
- terrorismo islamico, v. Terrorismo internazionale
- Istituzioni internazionali, v. Organizzazioni internazionali
- Istituzioni religiose
- Chiesa cattolica, 117
- Islam, v. Islam
- Joint-venture, 254-255
- Lavoro
- costo del lavoro/della manodopera, 205, 255
- diritti dei lavoratori stranieri, 255
- lavoratori e pensioni, v. Pensioni
- modernizzazione e organizzazione del mercato del, 188, 209, 277, 281
- tasso di occupazione/livelli di disoccupazione, 133, 177, 188, 201, 204-205, 267
- Leadership, v. Egemonia
- Lega Araba, 76
- Legittima difesa/autodifesa, 69, 73-74, 78
- preventiva, 24
- contro il terrorismo, v. Terrorismo internazionale
- Malattie, v. Salute/Sanità
- Mass media, 247
- concentrazione dei mass media in Italia, 281
- mass media italiani, 142, 283
- ruolo dei mass media nell'epidemia di Sars, 216-217
- stampa internazionale, 124, 186, 279, 287
- Mercati globali/internazionali, 195
- mercati finanziari, 183, 190
- mercato agricolo, 172, 297, 299
- Mercato
- della difesa, v. Difesa
- economia di, 274
- del lavoro, v. Lavoro
- mercato comunitario/europeo, v. Unione europea
- vigilanza sul, 285
- Merci, libera circolazione delle, 275
- armi, circolazione intracomunitaria delle, 161-162
- Minoranze, 96, 98, 112, 119, 239, 247, 268, 274
- (v. anche Conflitti etnici, religiosi e Religioni)
- Missili
- deterrente missilistico, 252
- difese anti-missile, 34
- lancio di, 68, 252
- test missilistici, 257
- trattato Abm, 26
- Moneta
- politica monetaria italiana, 183-184
- politica monetaria europea e euro, v. Unione europea (politiche)
- Narcotraffico, v. Criminalità organizzata
- Nato,
- allargamento, 11, 37, 42, 47, 268, 294
- accordi «Berlin +», 155-157
- comando Nato «Shape», 155
- Comitato di pianificazione della difesa, 39
- Consiglio atlantico, 44, 156
- crisi in Iraq, 53, 295

- intervento contro la Repubblica federale di Jugoslavia (Kosovo), 75, 266, 272  
 missione in Afghanistan, 53, 163-165, 299  
 missione in Bosnia Erzegovina, 162  
 missioni in Kosovo, 47, 162  
 missione in Macedonia, 156, 294  
 misure a sostegno della Turchia, 39, 71-72, 292  
 Nrf, 154, 157  
 rapporti con l'Ue, 11, 40-42, 149, 152, 154-158, 294-296, 298  
 relazioni transatlantiche e, 41-42, 46, 157-158, 295  
 ruolo degli Stati Uniti, 29-30  
 segretario generale, 301  
 sorveglianza delle rotte tra Oceano Atlantico e Oceano Indiano, 47  
 trattato Nato, 71  
 Nazionalismo, 16, 33, 99, 265-267, 273-274  
 Nazioni Unite (Organizzazione delle)/Onu  
   Assemblea generale, 76, 90-91, 234, 284, 302  
   attentati alla sede Onu a Baghdad, v. Terrorismo internazionale  
   Carta delle/dell', 72, 78, 245  
   Consiglio di sicurezza, 10, 32, 36, 39, 50-51, 53-54, 67-75, 77, 79-83, 85-86, 89-91, 96, 101, 104, 106, 117, 156, 165, 167, 234, 272-273, 289-291, 292-294, 296-297, 301-302, 304  
   Corte internazionale di giustizia, 234  
   cooperazione allo sviluppo, 90, 118  
   diritti umani e Commissione per i diritti dell'uomo, 90, 102, 118, 276  
   missioni degli ispettori in Iraq, 39, 67, 71, 79, 81, 290, 292-293  
   rapporti Blix, 68, 290  
   Unmovic, 67-68, 79-81, 288  
   Unscom, 67, 79  
   missioni di peace-keeping, 90, 163-164  
   missione in Afghanistan, 163-165  
   missione in Bosnia-Erzegovina, 156, 164  
   missione in Congo, 156, 239, 245  
   missione in Costa d'Avorio, 294  
   pena di morte, moratoria sulla, 282, 284  
   Rappresentante speciale per l'Iraq, 82-84, 86, 89  
   riforma delle/dell', 11, 78, 89-91, 116  
   ruolo in Afghanistan, 163, 165  
   ruolo nei Balcani, 82, 163-164, 269-270, 272-273  
   ruolo in Medio oriente, 226-227, 229-231, 233-234  
   ruolo nella questione cipriota, 293  
   ruolo nella questione irachena, 9-11, 31, 39, 79-91, 102, 106, 118, 166, 276-278, 283, 291-295, 297, 300-301, 304  
   ruolo degli Stati Uniti, 30  
   sanzioni economiche, 82, 106, 297, 301  
   Segretario generale, 11, 70, 82-84, 86-91, 227, 229, 273, 304  
   Tribunali penali, v. Tribunali penali internazionali  
 Nazismo, 51  
 Neutralità, 73  
   non belligeranza (o neutralità qualificata), 10, 50, 64, 72-74, 166, 278  
 No-fly zones, 70  
 Nuovo testamento, 111  
 Occar, v. Difesa  
 Occidente/Stati occidentali  
   rapporti con l'Islam, v. Islam  
 Occupazione bellica, 10, 101  
 Occupazione militare, 10, 77, 99, 266  
 Offerte pubbliche d'acquisto/Opa, 131  
 Oie, 222

- Opinione pubblica  
 opinione pubblica araba, 119  
 opinione pubblica croata, 268  
 opinione pubblica serba, 266  
 opinione pubblica sud-coreana, 257  
 opinione pubblica svedese, 186  
 opinione pubblica europea, 12, 151, 201  
 opinione pubblica giapponese, 258  
 opinione pubblica israeliana, 228  
 opinione pubblica italiana, 54, 56, 144, 167  
 opinione pubblica e Sars, 216
- Ordine mondiale/internazionale, 90, 117, 148-149
- Organizzazione per la liberazione della Palestina/Olp, v. Palestina
- Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord, v. Nato
- Omc/Wto, 17, 169-179, 301  
 accordo Gats (General Agreement on Trade in Services), 178  
 accordo Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade), 175  
 accordo Gpa (Agreement on Government Procurement), 107  
 accordo/accordi di Marrakech (1994), 170, 175  
 accordo Sps (Sanitary and Phytosanitary measures), 223  
 azioni/pratiche antidumping, 176  
 Conferenza ministeriale di Montreal (1988), 170  
 Conferenza ministeriale di Bruxelles (1990), 170  
 Conferenza ministeriale di Singapore (1996), 171  
 Conferenza ministeriale di Seattle (1999), 170  
 Conferenza ministeriale di Doha (2001), 17, 169-172  
 Conferenza ministeriale di Cancun (2003), 17, 169, 172-175, 178-179  
 Doha round, 17, 169, 176, 178  
 G 20, 17, 173-174, 179  
 Intesa sulla soluzione delle controversie, 107  
 negoziati sull'agricoltura, 17, 170-174, 178-179, 297, 299  
 negoziati commerciali multilaterali/round commerciali, 17, 169-170, 175-179  
 riforma istituzionale, 175, 179  
 «round dello sviluppo», 170  
 ruolo degli Stati Uniti nei negoziati, 17, 169-176, 178-179  
 ruolo dell'Unione europea nei negoziati, 17, 169-176, 178-179  
 Singapore issues, 171-175  
 Uruguay round, 169-171
- Oms,  
 Assemblea della salute, 221-223  
 Costituzione dell'Oms (art. 21), 220  
 evoluzione del ruolo dell'-, 213, 216-219, 221-223  
 Goarn, 217, 221  
 Gphin, 217  
 Oms e sars, 16-17, 213-223, 293  
 regolamenti sanitari internazionali e loro riforma, 17, 222-223  
 segretariato, 221
- Oua, v. Unione africana
- Organizzazioni internazionali (governative), 9, 11, 23, 28, 30, 150-151, 164, 217, 219, 276-277
- Organizzazioni non governative/Ong, 81, 104, 243, 294
- Organizzazioni panafricane, 249
- Pace internazionale, 52, 69, 90, 118  
 giornata mondiale della pace, 118  
 mantenimento della, v. Peace-keeping  
 movimenti pacifisti, 52, 159, 276
- Palestina  
 accordo di Ginevra, 229, 236, 304  
 al Fatah, 231-232, 298  
 Autorità nazionale palestinese/Anp, 61, 129, 229-231, 280, 293, 301  
 conferenza di pace per il Medio oriente, 129, 282, 286  
 conflitto israelo-palestinese, 14, 61-62, 115, 117, 119, 121, 129-130, 225-236, 274, 282, 293

- crisi di Suez, 121  
 economia palestinese, 231-232  
 Jihad islamica, 231, 298, 300  
 Hamas, 62, 130, 231-232, 234, 283, 298, 300  
 Hizbollah, 234  
 indipendenza e statualità palestinese, 15, 225-229, 233, 296  
 iniziativa «Voce dei popoli», 236  
 iniziative internazionali e del «Quartetto», 14-15, 119, 226, 230-231, 233-236, 282-283, 296, 298  
 (v. anche *Politica estera americana/Politica estera italiana/Unione europea*)  
 insediamenti/coloni israeliani, 227-230  
 intifada, 229-230, 232-233  
 leadership palestinese, 14, 225, 229-232, 235-236, 300  
 Organizzazione per la liberazione della Palestina/Olp, 230  
 «piano Yesha», 227  
 «piano Marshall» per il Medio oriente/piano Berlusconi, 62, 235  
 piano Sharon, 14-15, 226-229  
 processo di Oslo, 229  
 questione dei confini, 15, 227-228, 233  
 questione di Gerusalemme, 110-111, 119, 129, 228  
 questione dei rifugiati, 15, 225, 227  
 rais, 233  
 rapporto Bertini, 227  
 «road map», 119, 225-227, 230, 233-234, 236, 283, 296, 298  
 ruolo dei Paesi arabi, 234-235  
 ruolo della Santa Sede, 15, 109-117  
 sostegno finanziario all'economia ed alle associazioni palestinesi, 62, 232  
 striscia di Gaza, 226-228, 298  
 territori occupati, politiche di occupazione, «questione del muro», 15, 62, 129-130, 225-232, 234-236, 302  
 terrorismo palestinese, v. *Terrorismo*  
 uccisioni/esecuzioni mirate, 231-232, 298  
 unilateralismo e multilateralismo, 15, 226  
 Partiti politici, 97-98, 114, 247-248, 264-268, 288  
 partiti politici italiani, 50, 53-57, 64, 125, 142-143, 159, 166, 168, 208, 280  
 Patto atlantico, v. *Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord*  
 Patto di stabilità e crescita, v. *Unione europea (politiche)*  
 Peace-keeping, 12, 52, 90, 149-150, 153, 249  
 missioni in Afghanistan, 53, 163-165, 275, 282, 299  
 missioni in Albania, 164-165  
 missioni di Petersberg, 153  
 missioni in Bosnia-Erzegovina, 40, 156, 289  
 missioni in Congo, 40, 156, 239, 245-246, 248, 297  
 missioni in Kosovo, 47  
 missioni in Macedonia, 156, 271  
 Pensioni  
 riforma del sistema previdenziale austriaco, 201  
 riforma del sistema previdenziale finlandese,  
 riforma del sistema previdenziale francese, 199, 201, 202-204  
 riforma del sistema previdenziale italiano, 14, 199-20, 205-211  
 riforma del sistema previdenziale tedesco, 199, 201, 204-205, 211  
 strategia a livello europeo sui sistemi previdenziali, 14, 199-201, 210, 277, 281, 285  
 settore assicurativo-previdenziale, 190  
 trend di invecchiamento della popolazione, 194, 202, 205  
 Persone, circolazione delle, 178, 274-275  
 circolazione delle persone e diffu-

- sione epidemiologica, 213-216, 221-223
- circolazione nell'Ue, v. Unione europea (politiche)
- immigrazione, v. Immigrazione
- Petrolio, v. Idrocarburi
- Politica estera americana
- armi di distruzione di massa, 34-36, 52, 67, 257, 296
  - (v. anche Armi di distruzione di massa)
  - astensionismo e interventismo, 24, 26, 34
  - attentati terroristici di Riad (12 maggio 2003), v. Terrorismo internazionale
  - attentati terroristici dell'11 settembre, v. Terrorismo internazionale
  - Congresso, 32, 68, 171
  - cooperazione giudiziaria penale, 298
  - Dipartimento della difesa, 107
  - Dipartimento di Stato, 233, 274
  - difesa della democrazia e dei diritti umani, 14, 26, 31, 44, 240
  - dottrina politico-strategica/guerra preventiva/pre-emption, 9, 23-30, 37, 52, 69, 74, 150-151
  - egemonia e garanzia dell'ordine internazionale, 24, 27, 31-33, 37, 44-46, 50, 52, 90, 118-119
  - (v. anche Egemonia)
  - giustizia penale internazionale, 268-269
  - globalizzazione della presenza militare, 11, 26-28, 38, 46-48, 256-258
  - intervento in Afghanistan, 28-29, 32, 45, 117, 163
  - lotta contro il terrorismo, 24-26, 35, 50, 52, 291, 298-299
  - Pentagono, 48, 257-258
  - politica commerciale, 17, 169-176, 178-179, 299
  - politica di difesa, 11, 26-28, 34, 46-48
  - (v. anche dottrina politico-strategica)
  - questione dei Grandi laghi, 240, 246, 249
  - questione dell'Iraq, 9-11, 14, 23-36, 39, 45, 49-50, 67-70, 81-89, 101-103, 117, 119-120, 157, 166, 257, 268, 275-276, 290-297
  - rapporti con la Cina, 28, 260-261
  - rapporti con la Corea del nord, 15, 26, 251-252, 256-258, 261, 300
  - rapporti con la Corea del sud, 15, 255-258, 261
  - rapporti con Cuba, 26
  - rapporti con l'Europa, v. Unione europea (politiche)
  - rapporti con la Francia, 37, 38-41, 68, 295
  - rapporti con la Germania, 9, 37, 38-41, 295
  - rapporti con il Giappone, 15, 258, 261
  - rapporti con la Gran Bretagna, 11, 14, 37, 43, 291-292, 294, 295
  - rapporti con l'Iran, 26, 128, 252, 299
  - rapporti con Israele e questione medio-orientale, 14-15, 27-28, 36, 61, 117, 119, 226, 230, 233-235, 293, 296, 302
  - rapporti con l'Italia, v. Politica estera italiana
  - rapporti con la Libia, 26, 301
  - rapporti con la Nato, v. Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord/Nato
  - rapporti con l'Omc, v. Omc/Gatt
  - rapporti con l'Onu, v. Nazioni Unite/Onu
  - rapporti con il Pakistan, 35
  - rapporti con il Portogallo, 43
  - rapporti con la Russia, 28, 44-45, 78, 258, 261, 276, 295, 297, 300
  - rapporti con la Santa Sede, 115-119
  - rapporti con la Siria, 26, 299
  - rapporti con la Spagna, 43, 293
  - rapporti con il Sudan, 26

- rapporti con la Turchia, 9, 43-44, 72, 292, 294  
 ruolo nei Balcani, 26, 28, 268, 272, 274  
     intervento in Kosovo, 23, 28, 272  
 unilateralismo e multilateralismo, 23, 28-30, 39, 41, 44, 46, 48, 65, 148-149, 243, 258  
 Usaid, 107  
 vertice delle Azzorre (Gran Bretagna-Spagna-Usa), 68, 293  
 Politica estera europea, v. Unione europea (politiche)  
 Politica estera italiana  
   allargamento dell'Ue, 123, 126-127, 130, 277, 287  
   armi di distruzione di massa, 51-52, 279  
   circolazione delle persone/visti/asilo/immigrazione, 13, 57, 61, 131, 135, 275, 277, 280-281, 283, 285  
   conflitto israelo-palestinese, 61-62, 119, 129-130, 163, 234-235, 280, 282-283, 286  
   Consiglio supremo di difesa (marzo 2003), 73-74, 278  
   cooperazione giudiziaria penale (mandato di arresto europeo), 56-57, 123, 142, 277, 285  
   Costituzione (art. 11), 73  
   diritti dell'uomo, rispetto dei, 52, 130-131, 276, 282-284  
   economia internazionale, 60, 279  
   euroscetticismo/posizioni antieuropee, 55, 57, 125, 277  
   integrazione europea, 14, 55, 64, 125, 128, 142-143  
   intervento in Afghanistan, 53, 163, 165-166, 275, 282  
   intervento in Iraq, 10, 14, 42, 49-54, 64, 72-74, 77, 88, 125, 128-129, 163, 166-168, 275-280, 282-285, 290  
   introduzione dell'euro, 56, 144, 183-184, 186  
   lotta al terrorismo, 50-54, 130-132, 165, 234, 275, 277, 279, 283, 285-286  
   missione in Albania, 163-165  
   missione in Bosnia Erzegovina, 164  
   missione al confine tra Etiopia e Eritrea, 163  
   missione al confine tra India e Pakistan, 163  
   missione in Israele, 163  
   missione in Kosovo, 164  
   missione in Libano, 163  
   missione in Macedonia, 164  
   missione a Malta, 163  
   missione in Marocco, 163  
   non belligeranza, v. Neutralità  
   Parlamento, 50, 53, 57-58, 72, 142-143, 165-167, 276, 278, 281, 286-287  
   piano di stabilità italiano, 193, 275  
   politica di difesa e sicurezza europea, 123, 126, 134, 149, 151-155, 157-158, 161, 279-280, 287  
   politica di difesa italiana /partecipazione al progetto A 400 M e ad altre iniziative intergovernative, 158-159, 277-278, 280, 284-285  
   politica economica e di bilancio europea, 60, 132-134, 193-194, 196, 199-201, 211, 275, 277, 280, 284-287  
   politica estera europea, 13-14, 57, 59, 123, 126-131, 134, 280-282, 284, 287  
   politica euro-mediterranea, 61, 127, 281, 287  
   Presidente della Repubblica, 57, 143-144, 276-277, 284, 286  
   presidenza italiana dell'Ue, 13, 49, 54-65, 123-135, 137, 141, 143, 144-148, 151-154, 194, 199, 192, 197, 234, 247, 279-287  
   rapporti con l'Austria, 278  
   rapporti con la Cina, 282  
   rapporti con Cuba, 277, 278  
   rapporti con la Francia, 126, 129, 277, 283, 285

- rapporti con la Germania, 126, 129, 277, 281-282, 285  
 rapporti con la Gran Bretagna, 126, 277, 285  
 rapporti con la Libia, 280-281  
 rapporti con il Portogallo, 277  
 rapporti con la Russia, 51, 62, 130-131, 276-277, 282-283, 285, 286  
 rapporti con la Spagna, 57, 277, 283, 285  
 rapporti con gli Stati Uniti, 13-14, 42-43, 49-54, 61, 64-65, 128-129, 134, 167, 234, 275-276, 278, 282, 287, 290  
 rapporti con la Turchia, 126, 279  
 riforma dell'Ue, 12, 14, 54-60, 64, 123-126, 141-148, 276-277, 279-287  
 riforma delle Forze armate, 53, 168  
 ruolo nei Balcani, 127, 163-165, 273  
 Sars, 279
- Polizia**  
 cooperazione di polizia, v. Unione europea (politiche)  
 operazioni di polizia, 265  
 polizia irachena, 9, 94, 284  
 riorganizzazione della - bosniaca, 289
- Popolazione civile/Società civile**  
 distinzione tra combattenti e-, 103  
 protezione della - dagli atti di belligeranza, 103
- Popoli**  
 Autodeterminazione dei, 10, 104, 274
- Povertà, 200**  
 Stati poveri, v. Stati/paesi in via di sviluppo
- Prigionieri di guerra**  
 riconoscimento dello status di, 105  
 trattamento dei, 105
- Prodotto interno lordo/Pil, 182, 193, 203, 205, 208, 210, 244, 253**
- Proprietà intellettuale,**
- accordo Trips, v. Organizzazione mondiale del commercio  
 commercio internazionale, v. Commercio internazionale
- Razzismo, v. Xenofobia**
- Realpolitik, 46**
- Recessione, 169, 252-253**
- Regime/i totalitario/i, 26, 52-53, 93-95, 166, 168, 240, 246, 254, 295**
- Regioni**  
 aree di integrazione commerciale, v. Commercio internazionale  
 crisi/conflitti regionali, v. Guerra politica regionale europea, v. Unione europea (politiche)
- Relazioni internazionali, 275**  
 dilemma della sicurezza, 35  
 teoria delle, 35
- Religioni**  
 Cristianesimo, v. Cristianesimo  
 conflitto tra cristianesimo e Islam, 114, 116, 120  
 dialogo interreligioso, 110-111, 112-113, 115, 117, 120  
 Ebraismo, 110-111, 113  
 Islam, v. Islam  
 radici giudaico-cristiane dell'Ue, v. Unione europea  
 religioni e principio di laicità, 111-112, 114  
 (v. anche Islam)
- Repubblica di Salò, 286**
- Regioni**  
 aree di integrazione commerciale, v. Commercio internazionale  
 crisi/conflitti regionali, v. Guerra politica regionale europea, v. Unione europea (politiche)
- Risparmio, tassazione del, 277-280**
- Rom**  
 di Croazia, 268  
 di Macedonia, 271
- Rule of law, rispetto della, 150**  
 (v. anche Stato di diritto)
- Salute/Sanità**  
 accesso ai medicinali e commercio internazionale, 171-173, 178

- aiuti e cooperazione sanitari, 81, 213, 216-218, 220, 253, 279
- ebola e altre malattie infettive, 216-217, 222
- Organizzazione mondiale della sanità, v. Oms
- politica sanitaria mondiale/globale, 213-223
- Sars, 16, 213-222, 279, 293, 295, 297
- Sars, v. Salute/Sanità
- Sciiti dell'Iraq, 88, 93, 96-98
- Serbi
- della Bosnia-Erzegovina, 16, 269-270
- di Croazia, 268
- di Macedonia, 271
- di Serbia-Montenegro, 264
- Servizi
- Accordo Gats, v. Omc
- circolazione dei, v. Commercio internazionale
- Sicurezza
- collettiva, 90-91
- internazionale, 90, 151 (v. anche Stabilità)
- servizi di, 229, 265
- Sindacati, 186, 207-208
- Sionismo, 99
- Società delle Nazioni, 11
- Sovranità, v. Stati
- Spionaggio, 79
- Stabilità
- patto di stabilità e crescita, v. Unione europea (politiche)
- patto di stabilità nei Balcani, v. Unione europea (politiche)
- piano di stabilità italiano, v. Politica estera italiana, piano di stabilità
- stabilità bancaria, 191
- stabilità del cambio, 183, 187-188
- stabilità della finanza pubblica, 192, 200-201, 204
- stabilità/ordine internazionale, 14, 26-28, 31, 52, 118-119, 150-151
- stabilità dei prezzi, 56, 184, 188
- stabilità del sistema pensionistico, v. Pensioni
- ruolo dell'Ue per la stabilità internazionale, v. Unione europea (politiche)
- Stati/paesi
- dissoluzione di, 16, 255, 263
- principio di uguaglianza e discriminazioni tra stati, 35-36, 133
- riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo, 16, 263, 270, 272-274, 292
- riconoscimento dell'indipendenza della Palestina, v. Palestina
- rogue states/stati canaglia/asse del male, 24-26, 33-35, 252, 257, 299
- sovranità degli/dei, 52, 102, 216
- stato neo-patrimoniale, 240
- stati/paesi Acp, 174
- stati/paesi arabi, 112-113
- stati/paesi ex-comunisti e dell'Europa centrale, 11, 37, 42, 47, 284, 287, 291
- stati/paesi fondatori v. Unione europea
- stati/paesi industriali avanzati, 170, 177-178, 181
- stati/paesi islamici, 114-116
- stati/paesi del Mediterraneo, 112-113
- stati/paesi meno avanzati (Pma), 174
- stati/paesi a medio reddito (Pmr), 17, 176
- stati/paesi della regione dei grandi laghi, v. Grandi laghi
- stati/paesi/area in via di sviluppo (Pvs), 17, 169-174, 176-179, 220-221
- Stato di diritto, 81, 86, 118, 130, 274
- Sterlina inglese, 12, 186
- Sunniti dell'Iraq, 94, 96-97, 99
- Sviluppo
- aiuti allo, 232, 244, 253-255, 259, 270
- commercio internazionale e, v. Commercio internazionale
- stati/paesi/area in via di sviluppo (pvs), v. Stati

- Talebani, forze dei, 165
- Tariffe doganali,  
armi e, v. Commercio internazionale, Merci  
commercio internazionale e, v. Commercio internazionale
- Tecnologia  
tecnologia e conflitti armati, 33-34 (v. anche Difesa)  
tecnologia e sanità, 216-218, 221 (v. anche Internet)
- Telecomunicazioni, 95
- Terra santa, 110, 113
- Terrorismo internazionale  
armi di distruzione di massa e, 24, 34, 67, 219, 221-223  
attacco dell'11 settembre, 25, 29, 45, 52, 67, 117, 165, 170, 182, 235  
attentati di Riad (12 maggio 2003), 294, 303  
attentati di Istanbul (15/20 novembre 2003), 303  
attentato contro il personale italiano a Nassiriya (12 novembre 2003), 53-54, 94, 167, 286  
attentato contro la sede delle Nazioni Unite a Baghdad (19 agosto 2003), 10-11, 31, 83-85, 87, 299-300  
banca dati internazionale contro il, 277  
guerra/lotta contro il, 24-25, 52-53, 67, 118, 131-132, 150-151, 165, 275, 277, 285, 287, 291  
legittima difesa dal, 163, 234-235  
liste di gruppi terroristici, 25, 130, 234, 283  
liste di Stati sponsor di gruppi terroristici, v. Stati  
organizzazione al-Qaida, 35, 50, 116, 275, 287  
proliferazione/diffusione del, 33-34, 52, 61  
strage di Lockerbie (1988), 301  
terrorismo anarchico, 288  
terrorismo in Iraq, v. Iraq  
terrorismo islamico, 9, 61, 94, 116-117, 275  
terrorismo palestinese, 15, 62, 116, 129-130, 225, 228, 230-231, 283
- Tribunali penali internazionali  
Corte/Tribunale penale internazionale, 268-269, 284  
Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia, 263, 265-266, 268
- Unesco,  
Convenzione del 1970 sulla repressione del traffico di beni culturali, 108
- Unilateralismo americano, v. Politica estera americana
- Unione africana, 248-249
- Unione europea, 121  
allargamento e paesi di futura adesione, 12, 42-45, 62, 123-124, 126-127, 130, 137, 140, 184-189, 195, 262-264, 266, 275, 287, 292-296, 299, 301  
Carta dei diritti fondamentali dell'-, 139  
cooperazioni rafforzate/cooperazioni strutturate, 59, 140, 152-153, 160  
democratizzazione/deficit democratico/accountability democratica, 139, 146, 196  
direttorio/concertazione di Francia-Germania-Gran Bretagna, 14, 63, 126, 134, 147, 152, 155, 284, 302, 304  
equilibrio tra paesi grandi e paesi piccoli, 58, 135, 139, 141, 147, 189, 195-196, 210, 284  
governance, riforma istituzionale e rapporti tra le istituzioni, 12-13, 40, 54-60, 64, 123-126, 134, 137-148, 280-287, 289, 298-299, 302  
procura europea, 56, 142  
ministro degli Affari esteri, 59, 140-141, 289  
riforma della Bce, 12, 184, 188-191

- riforma della Commissione, 14, 56, 140, 146-147  
 riforma del Consiglio dell'Ue, 14, 57, 59-60, 123, 140, 142, 146-147, 152  
 riforma del Parlamento europeo, 139-140  
 riforma della presidenza del Consiglio europeo/presidenza dell'Ue, 57, 140-142, 279, 289  
 integrazione/unificazione europea e suo futuro, 37, 40-42, 45, 143-144, 147  
 mercati comunitari/europei, 149-150, 154, 161  
 paesi fondatori, 57-58, 144-145, 283, 286  
 personalità giuridica dell'-, 139  
 progetto di trattato-costituzione/costituzione, 11-13, 40, 59, 123, 134, 137, 139-140, 143-149, 151-154, 281-285, 287, 289, 298  
 Protocollo di Edimburgo, 187  
 radici giudaico-cristiane dell'Ue, 114, 142-144, 276  
 ripartizione delle competenze con gli Stati membri e principio di sussidiarietà, 56-57, 64, 139-140, 142, 161, 199-200, 276  
 ruolo dei Parlamenti nazionali, 138  
 Statuto del Sistema europeo delle Banche centrali (artt. 10.2 e 10.6), 189  
 Trattati istitutivi e loro riorganizzazione, 13, 137, 139, 291  
 Trattato di adesione (2003), 126, 287, 295  
 Trattato di Amsterdam, 187  
 Trattato della Comunità europea, 162, 185, 187-191, 195  
     art. 104, 210  
     art. 296, 161-162  
 Trattato di Maastricht, 43, 187, 192, 210  
 Trattato di Nizza, 59-60, 137, 189, 291  
 Unione europea (istituzioni e organi)  
     Agenzia europea della difesa, 12, 149-150, 152, 154-155  
     Agenzia europea per la gestione delle frontiere comuni, 13, 61, 131, 285, 302  
     Agenzia europea per la sicurezza alimentare, 134, 287  
     Agenzia intergovernativa per lo sviluppo, la ricerca e l'acquisizione di armamenti, 153, 299  
     Alto rappresentante per la Pesc, 141, 150, 154, 287, 304  
     Banca centrale europea, 12, 182-186, 188-192, 195, 288, 293, 298  
     Comitato esecutivo della, 189-190  
     Consiglio direttivo della, 12, 184-185, 189  
     Consiglio generale della, 186  
     Comitato militare, 279  
     Commissione europea, 12, 55-56, 131-133, 142, 146-147, 150, 154, 160-162, 169, 190-191, 193-197, 211, 280, 283, 288, 303-304  
     Committee of European Securities Regulators, 190  
     Conferenze intergovernative (del 1992), 125  
     Conferenza intergovernativa (del 1996), 125, 138  
     Conferenza intergovernativa (del 2000), 125, 138  
     Conferenza intergovernativa (del 2003), 12-14, 56-58, 60, 123-124, 134, 137-138, 140-141, 143-149, 151-153, 280-281, 283-287  
     Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000), 134  
     Consiglio europeo di Nizza (dicembre 2000), 140, 146  
     Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001), 138  
     Consiglio europeo straordinario di Bruxelles (febbraio 2003), 71, 292

- Consiglio europeo di Bruxelles (marzo 2003), 71, 277-278, 294
- Consiglio europeo di Salonicco (giugno 2003), 13, 58, 125, 137, 144-145, 147, 150, 153, 280, 295, 298
- Consiglio europeo di Bruxelles (ottobre 2003), 283, 129
- Consiglio europeo di Bruxelles (dicembre 2003), 40-41, 59, 64, 123, 126, 128, 137, 147, 150, 155, 304
- Consiglio europeo di Bruxelles (marzo 2004), 148
- Consiglio dell'Ue, 55-57, 141-142, 153-154, 160-162, 187, 190, 193-197, 275
- Consiglio dell'Ue Affari generali e relazioni esterne, 130, 154, 156, 303
- Consiglio dell'Ue Affari legislativi, 140, 145
- Consiglio dell'Ue competitività, 133
- Consiglio dell'Ue nella composizione dei Capi di Stato o di Governo, 189
- Consiglio dell'Ue Ecofin, 13, 56, 59-60, 132-133, 135, 194-194, 199, 210-211, 276-280, 290, 297, 304
- Consiglio dell'Ue Gai, 131, 283
- Consiglio dell'Ue Trasporti, 133, 278
- Convenzione europea (del 2000), 139
- Convenzione europea (del 2002), 12-13, 40, 54-59, 124-125, 137-138, 140-143, 145-146, 148-149, 151, 197, 276-277, 279, 281-284, 298-299
- Corte di giustizia delle Comunità europee, 162, 185, 195
- Eurojust, 56, 288
- European Securities Committee, 190
- Europol, 132, 288
- Forza di reazione rapida dell'Ue/  
European Rapid Reaction Force, 153, 154, 157
- Parlamento europeo, 58, 63, 72, 123, 130, 132, 138, 142, 145, 160, 178, 280-281, 283-286, 291
- presidenza di turno greca (2003), 147
- presidenza di turno italiana (2003), v. Politica estera italiana
- presidenza di turno irlandese (2004), 13, 137, 147-148
- presidenza di turno dei Paesi bassi (2004), 147
- Presidium, 138, 140
- Sistema europeo delle banche centrali (Sebc), 182
- Troika, 128
- Unione europea (politiche)
- armi di distruzione di massa, 150, 296
- azione europea per la crescita/iniziativa per la crescita, 13, 60, 132-133, 135, 287, 304
- bilancio comunitario, 60, 140
- cellule di pianificazione e dei comandi, 12, 149, 153, 155
- circolazione delle persone, controllo delle frontiere, visti, immigrazione e sistema Schengen, 13, 57, 61-62, 131, 135, 280-283, 285, 298, 302
- clausole di «opting-in» e «opting-out», 185, 187-188
- cooperazione in materia di giustizia e affari interni/Gai, 56, 123, 131-132, 142, 277, 285, 298, 303
- diritti dell'uomo, tutela dei, 62-63, 130-131, 283
- Euro/moneta unica, 12, 56, 142, 183-184, 195, 293, 298
- introduzione dell'- in Danimarca, 187-188
- introduzione dell'- nel Regno Unito, 12, 186-187, 297
- introduzione dell'- in Svezia, 12, 185, 301
- speculazioni sull'-, 144, 183, 186

- eurosistema/area dell'euro, 182-185, 187-193
- europesismo e atlantismo, 11, 13, 38, 44-45, 128-130, 134, 152, 155
- identità politica europea, 41-42
- lotta al terrorismo, 128-129, 150-151, 234, 283, 298, 300
- «market abuse», direttiva sul, 190
- metodo intergovernativo, metodo comunitario, 54-55, 142
- missione in Albania, 164
- missione in Congo, 40, 156, 239, 245-246, 248, 298
- missione in Bosnia-Erzegovina, 40, 156, 164, 289
- missioni in Macedonia, 40, 156, 164, 271, 294
- missioni di peace-keeping, 12, 149-150, 153, 156-157, 163
- offerte pubbliche di acquisto/opa, direttiva sulle, 133-134
- partenariato euro-mediterraneo, 61, 127, 287
- patto di stabilità e crescita, 12-13, 59-60, 132, 135, 182, 192-196, 199, 201, 210-211
- patto di stabilità per i Balcani e ruolo dell'Ue, 40-41, 127, 263, 268
- politica agricola comune (Pac), 140, 170-174
- politica di associazione, 264-265, 268
- politica commerciale, 12, 17, 56, 169-176, 178-179
- politica dei consumatori, 134
- politica economica e di bilancio, 12-13, 56, 60, 123, 132-135, 182, 192-197, 200, 275, 277, 280, 284-285-287, 294, 297, 302, 304
- politica estera, 41, 57, 123, 126-131, 140-142, 144, 152
- politica fiscale, 14, 140, 276-280
- politica monetaria, 182-191
- politica di prossimità (progetto «wider Europe»), 281, 284
- politica regionale e fondi strutturali, 140
- politica sanitaria, 217
- politica di sicurezza e difesa, 11-12, 41, 44, 59, 63, 123, 126, 134, 140, 141-142, 147-162, 280, 285, 287, 289, 294, 289, 294, 298, 302-304
- politica dei trasporti, 133, 278
- procedura Lamfalussy, 190
- processo di Barcellona, 127
- processo di integrazione europea, 14, 38, 42-44, 55, 123, 137, 142-144, 188, 276, 290
- processo di Lisbona, 133-134, 294
- progetto Galileo, 302
- questione dell'Iraq, 11, 37-39, 70-72, 125, 128, 134, 144, 149, 157, 276-277, 290, 292, 298, 300
- rapporti con la Cina, 282, 302
- rapporti con l'Iran, 128, 134
- rapporti con la Nato, v. Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord/Nato
- rapporti con l'Organizzazione mondiale del commercio, v. Organizzazione mondiale del commercio
- rapporti con la Russia, 62-63, 130-131, 277, 282, 285-286, 297, 300, 303
- rapporti con gli Stati Uniti, 11, 37-48, 70, 128, 134, 151, 157, 173, 282, 287, 290, 292, 298-299, 304
- rapporti con la Turchia, 43-44, 126
- rapporti con l'Ucraina, 284
- ruolo in Medio oriente, 13-15, 62, 119, 129-130, 226, 230-231, 233-235, 286, 299, 303
- sanzioni nei confronti di Cuba, 279-280, 298
- sanzioni nei confronti della Libia, 280
- sanzioni nei confronti dello Zimbabwe, 292
- Sars e, 219
- Sme, 187
- Spazio economico europeo, 62
- unione economico e monetaria, 185, 187, 192

Unione europea di difesa, 40

Visti, politica dei, v. Persone, circolazione delle, Unione europea (politiche)

Weag (Western European Armaments Group), v. Difesa

Welfare, 186

Zona economica speciale, 255

Xenofobia, 114

decisione quadro sulla lotta a xenofobia e razzismo, 277

## Indice dei nomi

- Abbas Mahmud (detto Abu Mazen),  
231, 234, 280, 293, 295, 300  
Albright Madeleine, 272  
Amato Giuliano, 138, 142  
Annan Kofi, 83  
Arafat Yasser, 61, 62, 229, 230, 234,  
280, 293, 295, 300  
Ashdown Jeremy John Durham, 270  
Ayalon Ami, 236  
Aziz Tareq, 276  
Aznar José María, 57, 70, 124, 283,  
293
- Babanovski Ivan, 271  
Badinter Robert, 91  
Balladur Édouard, 202  
Balogh Thomas, 177  
el Baradei Mohamed, 290  
Barak Ehud, 228  
Barroso José Manuel Durrao, 70  
Barzani Mas'ud, 97  
Beilin Yossi, 304  
Bemba Jean-Pierre, 242  
Berlusconi Silvio, 13, 50-52, 55, 57,  
58, 61-64, 70, 72, 124, 125, 130,  
275-286, 300  
Bestini Catherine, 227  
Blair Tony, 57, 70, 124, 277, 291,  
293, 295, 301  
Blix Hans, 68, 290  
Bobetko Janko, 268  
Boeri Tito, 209  
Bolkenstein Frits, 133  
Bossi Umberto, 55-57  
Boutros-Ghali Boutros, 70  
Bremer L. Paul, 88, 95, 96, 98, 104,  
296, 300
- Brugiavini Agar, 200  
Brundtland Gro Harlem, 91  
Brzezinski Zbigniew, 45  
Bush George W., 9, 26, 67, 75, 93,  
234, 275, 282, 293, 295-298  
Buttiglione Rocco, 133  
Buyoya Pierre, 248
- Castelli Roberto, 56, 277  
Castro Ruz Fidel, 280  
Castro Ruz Raúl, 280  
Chalabi Ahmad, 97  
Cheney Dick, 24  
Chirac Jacques, 44, 57, 131, 241,  
246, 283, 289-291, 301  
Ciampi Carlo Azeglio, 57, 143, 276,  
284  
Cox Pat, 124  
Craxi Bettino, 282
- Dehaene Jean-Luc, 138  
De Hoop Scheffer Jaap, 301  
Dini Lamberto, 142, 206  
Djindjić Zoran, 16, 265, 272, 293  
Djukanović Milo, 263, 289  
Duisenberg Willem Frederik, 186, 190
- Eichel Hans, 210
- Feist Rainer, 156  
Fini Gianfranco, 55, 56, 58, 62, 130,  
138, 141, 276, 279, 283, 286  
Flesch Colette, 247  
Follini Marco, 142  
Fornero Elsa, 209  
Frattini Franco, 55-61, 63, 124, 128,  
133, 145, 148, 276, 278, 283, 285

- Garner Jay, 95  
 Giovanni Paolo II, 110, 111, 113, 115, 117, 120  
 Giscard d'Estaing Valéry, 13, 125, 137, 144, 282, 298  
 Gligorov Kiro, 274  
 Gotovina Ante, 268  
 Grossman Marc, 274
- al-Hakim Mohammed Baqir, 97, 98  
 Härmäläinen Sirkka Aune-Marjatta, 190  
 Havel Vaclav, 70  
 Hirschman Albert O., 176  
 Holkeri Harri Hermanni, 273  
 Hu Jintao, 259  
 Huntington Samuel P., 120  
 Hussein Saddam, 9, 24-26, 32, 35, 50, 67, 68, 70, 79, 93, 166, 275, 293, 295, 304
- Ivanić Mladen, 269  
 Izetbegović Alija, 269
- Jiang Zemin, 259  
 Jospin Lionel, 202  
 Juppé Alain, 202
- Kabila Joseph, 237, 241-243, 294, 299  
 Kabila Laurent-Désiré, 238, 241  
 Kagame Paul, 246, 247, 300  
 Kapend Eddy, 241  
 Kennan George F., 45  
 Kim Dae-Jung, 255  
 Kim Il Sung, 254  
 Kim Jong-Il, 255, 259  
 Kirchner Néstor, 297  
 Koizumi Junichiro, 254  
 Koštunica Vojislav, 265
- Lamfalussy Alexandre, 190  
 Lindh Anna, 186, 301
- Mackinder Halford, 46  
 Mamour Abdul Qadir Fadlallah, 286  
 Mandela Nelson, 16, 237  
 Maral Pierre, 156  
 Maroni Roberto, 207, 211
- Martino Antonio, 55, 166, 276, 284, 286  
 Masire Quett Ketumile Joni, 237  
 Matungulu Mbuyamu Ilankir Freddy, 244  
 Maystadt Philippe, 133  
 Mbeki Thabo, 16, 237, 241  
 Medgyessey Peter, 70  
 Mer Francis, 210  
 Michel Louis, 124  
 Miller Leszek, 70  
 Milošević Slobodan, 265, 266, 272  
 Mobutu Sese Seko, 16, 237, 238  
 Mosca Moschini Rolando, 279  
 Mugabe Robert, 292  
 Museveni Yoweri, 245, 249  
 Mussa Amre, 91
- Ndayizeye Domitien, 248  
 Ndombasi Abdoulaye Yerodia, 242  
 Nikolić Tomislav, 266  
 Nkurunziza Pierre, 248  
 Noyer Christian, 190  
 Nusseibeh Sari, 236
- Ogata Sadako, 91
- Pachachi Adnan, 97  
 Panyarachun Anand, 91  
 Paolo VI, 110  
 Papademos Lucas, 190  
 Persson Göran, 185  
 Pisanu Giuseppe, 281, 286  
 Powell Colin, 68, 70, 128, 251, 287, 291, 304  
 Primakov Evgeny, 91  
 Prodi Romano, 132, 187, 206, 283, 285, 288  
 Putin Vladimir, 51, 62, 130, 258, 276, 283, 285, 297, 300
- Qurei Ahmad (detto Abu Ala), 231, 300
- Rabbo Yasser, 304  
 Račan Ivica, 267  
 Raffarin Jean-Pierre, 202, 283  
 Rasmussem Anders Fogh, 70, 187  
 Rexhepi Bajram, 272, 273

Richmond David, 88  
Riester Walter, 204  
Roh Moo Hyun, 252, 256  
Ruberwa Azarias, 242  
Rugova Ibrahim, 272, 273, 292  
Rumsfeld Donald, 25, 94, 257, 290  
Rürup Bert, 205  
Rwasa Agathon, 248  
  
al-Sadr Muhammad Baqir, 97  
Sanader Ivo, 268  
Savimbi Jonas Malheiro, 241  
Schröder Gerhard, 124, 205, 211,  
281, 282, 289, 290, 301  
Schulz Martin, 281  
Scowcroft Brent, 91  
Šešelj Vojislav, 16, 266, 305  
Shaat Nabil, 299  
Shalom Silvan, 282, 299  
Sharon Ariel, 14, 15, 117, 225, 228-  
230, 280, 286, 290  
Shinseki Eric K., 94  
Simitis Costas, 298  
al-Sistani Ali, 88, 96-98  
Solana Madariaga Javier, 150, 287,  
304  
Solbes Pedro, 208  
Stefani Stefano, 281

Spykman Nicholas J., 45  
Steiner Michael, 273  
  
Talabani Jalal, 88, 97, 98, 303  
Tauran Jean-Louis, 117  
Terzic Adnan, 289  
Thaçi Hashim, 273  
Tinios Platon, 200  
Tremonti Giulio, 55, 56, 60, 125,  
132, 207, 277, 280, 284, 286  
Trichet Jean-Claude, 190, 288, 298  
Tripp Charles, 96  
Tshisekedi Etienne, 242  
Tudjman Franjo, 267, 303  
Tumpel-Gugerell Gertrude, 190  
Twagiramungu Faustin, 247  
  
Van Miert Karel, 133  
Vieira de Mello Sergio, 10, 31, 83,  
84, 300  
Vujanovic Filip, 296  
  
Xia Liping, 260  
  
Zahidi Ngoma Arthur, 242  
Živković Zoran, 265  
Zoellick Robert, 179

## Indice dei nomi geografici

- Afghanistan, 27, 28, 32, 33, 45, 53, 116, 117, 163, 165, 266, 275, 282, 299
- Africa, 215, 240, 249
- australe, 249
  - centrale, 16, 239, 249
  - occidentale, 249
- Aja, 102, 103, 107, 234, 265, 266, 268, 277, 297
- Albania, 127, 164, 274
- America, 30
- latina, 217
- Amsterdam, 138
- Angola, 238-241, 243, 246
- Ankara, 44
- Aqaba, 298
- Arabia Saudita, 16, 27, 76, 270
- Argentina, 290, 297
- Arusha, 248
- Asia, 15, 45, 251
- centrale, 27, 28
  - orientale, 27, 46
- Atene, 267, 295
- Austria, 72, 132, 152, 193, 201, 205, 278
- Avana, 280
- Azerbaidjian, 27
- Azzorre, 293
- Baghdad, 9, 10, 11, 31, 68, 84, 93, 108, 226, 279, 294, 295, 298
- Balcani, 41, 163, 164
- occidentali, 40, 126, 127, 263
  - orientali, 47
- Baltico, 11, 38
- Bangui, 244
- Barcellona, 127
- Basilea, 191, 277
- Bassora, 278, 280
- Belfast, 295
- Belgio, 39, 40, 71, 155, 158, 292, 296
- Belgrado, 16, 266, 270, 273, 293
- Berlino, 39, 129, 273, 284, 301
- Betlemme, 227
- Bologna, 287
- Bosnia (v. anche Bosnia Erzegovina), 28, 41, 289
- Bosnia Erzegovina, 16, 40, 127, 156, 164
- Botswana, 237
- Brasile, 17, 174, 175
- Brazzaville, 244
- Brema, 277
- Bruxelles, 11, 14, 38, 41, 55, 59, 64, 123, 126, 128, 129, 131, 137, 142, 147, 155, 170, 201, 210, 266, 272, 287, 296, 304
- Bucarest, 47
- Bujumbura, 249
- Bulgaria, 27, 42, 47, 126, 291, 294
- Bunia, 156, 245, 297
- Burundi, 238, 247-249, 303
- California, 33
- Canada, 214, 215, 295
- Canale di Suez (v. anche Suez), 47
- Cancun, 17, 169, 171-175, 178, 179
- Carmagnola, 286
- Caucaso (v. anche Paesi caucasici), 27, 28, 40
- Cecenia, 62, 130, 131, 285, 286, 294
- Ciad, 238
- Cina, 15-17, 28, 44, 56, 174, 175, 213-215, 220, 251, 253, 258-261, 293, 297, 302

- Cipro, 293, 295, 299  
 Cisgiordania, 227, 228, 235  
 Congo, 40, 156, 216, 217, 237, 238, 241-243, 294, 297-299  
 Corea del Nord (v. anche Nord Corea), 15, 26, 251-254, 257-259, 289, 291, 300  
 Corea del Sud (v. anche Sud Corea), 15, 173, 252, 255-258, 260  
 Corno d'Africa, 240  
 Costa d'Avorio, 290, 296  
 Costanza, 47  
 Crawford, 282  
 Croazia, 16, 127, 265, 291, 292, 303  
 Cuba, 26, 279, 280
- Danimarca, 42, 70, 185, 187, 188, 275, 280  
 Dar-es-Salaam, 248  
 Dayton, 268, 269  
 Doha, 17, 169-174, 178
- Ederle, 74  
 Egitto, 173, 234  
 Emirati arabi uniti, 88  
 Erice, 282  
 Eritrea, 163  
 Estonia, 42, 287, 291, 294, 295, 301  
 Etiopia, 163, 248  
 Europa, 14, 32, 38, 42-46, 48, 61, 114, 116, 144, 155, 172, 175, 179, 181, 199, 201  
 - centro-orientale, 11, 37, 42, 44, 45  
 - occidentale, 44, 114  
 - orientale, 27, 40  
 Evian, 279, 297
- Federazione Russa (v. anche Russia), 39, 69, 75  
 Filippine, 27  
 Finlandia, 132, 152, 201  
 Francia, 13, 14, 38-40, 42, 43, 45, 50, 58-60, 63, 67-72, 75, 76, 131, 132, 134, 135, 141, 146, 147, 152, 155-157, 187, 193, 194, 199, 201, 202, 210, 211, 245, 249, 273, 277, 283-285, 287, 289-293, 295-297, 301, 302, 304  
 Francoforte, 189
- Gaza, 227, 228, 298  
 Georgia, 27, 28  
 Gerico, 227  
 Germania, 9, 13, 14, 27, 38-40, 42-45, 48, 50, 58-60, 63, 70-72, 75, 76, 131, 132, 134, 135, 141, 146, 147, 152, 155, 182, 186, 187, 193, 194, 199, 201, 204, 210, 211, 273, 275, 277, 281, 282, 284, 285, 287, 289, 290, 292, 293, 295, 296, 301, 302, 304  
 Gerusalemme, 109, 110, 111, 119, 228, 233  
 - est, 129, 227  
 Giappone, 11, 15, 27, 88, 173, 181, 182, 252, 258, 261  
 Gibilterra, 47  
 Ginevra, 73, 102, 103, 175, 229, 236, 297, 304  
 Giordano, 227  
 Giordania, 76, 85, 112, 234  
 Golfo (v. anche Golfo Persico), 39, 41  
 Golfo Persico, 26, 37, 46  
 Goma, 242  
 Gran Bretagna (v. anche Regno Unito), 36, 42, 43, 63, 95, 125, 152, 268, 273  
 Grandi Laghi, 237, 240, 249  
 Grecia, 71, 186, 193, 274  
 Guandong, 213, 214
- Harare, 241  
 Hebron, 163, 227  
 Herzliya, 225  
 Hong Kong, 213, 214
- India, 17, 31, 163, 174, 175, 217  
 Indonesia, 27, 173  
 Iran, 26, 98, 116, 128, 134, 252, 299, 301, 302, 304  
 Iraq, 9-11, 14, 23-28, 30-33, 35, 37-39, 45-47, 49-53, 64, 67-69, 71, 72, 74-82, 85-87, 93-96, 98, 99, 101, 102, 106-108, 117, 119-121, 128, 129, 134, 141, 163, 166, 233, 252, 266, 268, 270, 275-280, 282, 284-287, 290-298, 300, 302-304  
 Irlanda, 147, 152, 285

- Islamabad, 275  
 Israele, 15, 61, 111-113, 130, 163, 225-228, 233, 234, 282, 286, 290, 295, 301  
 Istanbul, 303  
 Italia, 14, 42, 43, 49, 50, 53, 54, 57-60, 63-65, 70-72, 123, 125, 127-129, 134, 135, 142, 143, 155, 157-159, 161, 164-166, 183, 184, 186, 193, 199, 201, 205, 214, 233, 234, 246, 247, 273, 275-281, 285, 302  
 Ituri, 244, 245  
  
 Jenin, 227  
 Jugoslavia, 23, 33, 117, 263, 272, 291  
  
 Kabul, 165  
 Kampala, 240, 241, 244  
 Kazakistan, 27  
 Kigali, 238-241, 244, 246, 247  
 Kinshasa, 238, 241, 242, 244, 246  
 Kirgizistan, 27, 28  
 Kisangani, 238  
 Kivu, 239, 246  
 Kosovo, 16, 23, 28, 82, 164, 263, 270, 272-274, 292  
 Krajina, 268  
 Kurdistan, 72, 74, 97  
 Kuwait, 10, 27, 68-70, 76, 85, 106  
  
 Laeken, 138  
 Las Vegas, 237  
 Le Baule, 285  
 Le Touquet, 291  
 Lettonia, 42, 287, 291, 294, 295, 301  
 Libano, 163, 234, 235, 281  
 Liberia, 28  
 Libia, 26, 280, 301  
 Lisbona, 133, 134, 294  
 Lituania, 42, 287, 291, 294-296  
 Lockerbie, 301  
 Luanda, 241, 242  
 Lusaka, 16, 237, 245  
 Lussemburgo, 40, 71, 155, 296  
  
 Maastricht, 43, 187, 192, 199, 210, 285  
 Macedonia, 16, 40, 41, 127, 156, 164, 270, 274, 291, 294  
  
 Madrid, 88, 302  
 Malta, 163, 287, 293, 295  
 Mancinuria, 11  
 Mar Cinese orientale, 260  
 Mar Nero, 11, 38, 47  
 Mar Rosso, 47  
 Marcoussis, 290  
 Marocco, 163  
 Marrakech, 170, 175  
 Medio Oriente, 14, 15, 27, 36, 40, 62, 109-111, 113-117, 119, 129, 130, 274, 280, 282, 283, 293, 295, 296, 298-300, 302, 304  
 Mediterraneo, 47, 113, 114, 127, 281  
 Messico, 70, 169, 174  
 Montenegro, 127, 263, 264, 266, 272, 289, 291, 296  
 Montreal, 170  
 Mosca, 62, 258, 282  
 Mozambico, 248  
  
 Namibia, 76, 238  
 Napoli, 59, 61, 127, 152, 275  
 Nassiriya, 54, 94, 167, 284, 285  
 Nigeria, 173, 249  
 Nizza, 59, 60, 137-140, 146, 153, 189, 291  
 Nord Africa, 40, 114, 115  
 Nord Corea (v. anche Corea del Nord), 252  
 Norvegia, 187  
  
 Oceano Atlantico, 47  
 Oceano Indiano, 47  
 Olanda, 132, 268  
 Ontario, 219  
 Oslo, 230  
  
 Paesi Bassi, 147, 275  
 Paesi caucasici (v. anche Caucaso), 215  
 Pakistan, 35, 163, 275  
 Palermo, 275  
 Palestina, 275  
 Parigi, 39, 44, 129, 246, 289, 290, 292  
 Parma, 134, 287  
 Pechino, 214, 258-261, 300, 302

- Petersberg, 153  
 Podgorica, 263  
 Polonia, 27, 42, 47, 59, 60, 70, 76, 124, 134, 140, 146, 147, 275, 287, 290, 295, 298  
 Porto Rotondo, 283, 300  
 Portogallo, 42, 43, 70, 71, 193, 194, 275, 277, 290  
 Pretoria, 16, 237, 242  
 Priština, 272, 273  
 Pyongyang, 15, 251-255, 258, 2889
- Qatar, 27, 76, 169
- Ramallah, 227  
 Regno Unito (v. anche Gran Bretagna), 10, 14, 67-71, 75-77, 81, 101, 102, 131, 147, 155, 185, 187, 188, 275, 277, 284, 285, 290-295, 297, 301, 302, 304  
 Repubblica Ceca, 42, 70, 276, 287, 290, 295  
 Riad, 296, 303  
 Riva del Garda, 130, 283, 300  
 Roma, 124, 154, 284, 286, 302  
 Romania, 27, 42, 47, 126, 291, 294  
 Rotterdam, 275  
 Ruanda, 238-240, 243-249, 300  
 Russia (v. anche Federazione Russa), 15, 28, 45, 62, 67, 68, 70, 119, 130, 234, 235, 251, 253, 258, 261, 273, 276, 277, 283, 293, 294, 295, 303, 304
- Salonicco, 13, 58, 127, 137, 163, 280, 298  
 San Pietroburgo, 295, 297  
 Scozia, 301  
 Seattle, 170  
 Serbia, 16, 127, 263, 264, 272, 274, 291, 293  
 Seul, 252  
 Sinuiju, 255  
 Singapore, 27, 171-173, 215  
 Siria, 26, 75, 234, 235, 299  
 Slovacchia, 42, 287, 291, 294-296  
 Slovenia, 42, 287, 291, 294, 295  
 Spagna, 42, 43, 57, 59, 60, 68-71, 75, 124, 125, 132, 134, 140, 146, 147, 275, 277, 283, 285, 290, 292, 293, 302
- Stati Uniti, 9-11, 13-15, 17, 23, 25-28, 30-32, 34-38, 41, 42, 44, 46-48, 67-70, 72, 74-77, 79, 81, 88, 94, 101, 108, 116, 117, 119, 128, 173, 175, 179, 215, 235, 240, 246, 249, 258, 273, 276, 291-295, 300  
 Stresa, 56  
 Sud Corea (v. anche Corea del Sud), 254  
 Sudan, 26, 238, 239  
 Sud Africa, 16, 174, 237, 241, 248, 249  
 Suez (v. anche Canale di Suez), 47, 121  
 Sun City, 237  
 Svezia, 152, 185, 187, 301, 302  
 Svizzera, 72, 275
- Tailandia, 256  
 Taiwan, 215, 217  
 Tanzania, 241  
 Territori occupati, 15  
 Tervouren, 155  
 Tevere, 120  
 Texas, 282  
 Tikrit, 304  
 Toronto, 214, 219  
 Tripoli, 280, 281  
 Turchia, 9, 39, 43, 47, 71, 72, 126, 279, 292, 294, 302, 303
- Ucraina, 284  
 Uganda, 216, 238, 240, 241, 243, 245, 246, 249  
 Unione Sovietica, 28, 252  
 Ungheria, 42, 47, 70, 276, 287, 290, 295  
 Uruguay, 169, 171  
 Usa (v. anche America, Stati Uniti), 49, 51, 64, 65, 72, 178, 181, 231, 235, 261, 275, 291, 299  
 Uzbekistan, 27, 28
- Vaticano, 109, 112, 117, 119, 120

- Vicenza, 74  
Vienna, 266  
Vietnam, 220  
Yongbyon, 251, 261, 291  
Washington, 14, 15, 40-43, 51, 64,
- 65, 99, 128, 129, 251, 258, 272,  
274, 275, 284  
West Bank, 33  
Zagabria, 268  
Zaire, 16, 237-239  
Zimbabwe, 76, 238, 240, 241, 243, 292

## Notizie sugli autori

Anna-Carin Andersson ha conseguito il Master al Collège d'Europe di Bruges e al Miem dell'Università Bocconi. Ha lavorato per il Ministero degli Esteri svedese e attualmente collabora con la Sda della Bocconi.

Tito Boeri è professore straordinario all'Università Bocconi di Milano, dove è direttore del Degree in International Economics and Management (Diem). È direttore della Fondazione Rodolfo De Benedetti.

Franco Bruni è professore ordinario di Teoria e Politica Monetaria internazionale alla Università Bocconi di Milano e Vicepresidente dell'Ispi.

Gian Luca Burci è Senior Legal Officer, Office of the Legal Counsel, Organizzazione mondiale della sanità.

Giampaolo Calchi Novati è professore ordinario di Storia dell'Africa e direttore del Dipartimento di Studi Politici e Sociali all'Università di Pavia.

Irene Caratelli è ricercatrice dello Iai.

Alessandro Colombo è professore associato di Relazioni Internazionali all'Università degli Studi di Milano e Senior Research Fellow dell'Ispi.

Michele Comelli è ricercatore dello Iai.

Francesco Fasani è assistente di ricerca presso la Fondazione Rodolfo De Benedetti e assistente del Corso di Principi di Economia della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Bocconi di Milano.

Silvio Ferrari è professore ordinario di Diritto canonico nelle Università di Milano e Lovanio.

Giovanni Gasparini è ricercatore dello Iai.

Ettore Greco è vicedirettore dello Iai.

Laura Guazzone è consigliere scientifico dello Iai.

Paolo Guerrieri è direttore del Cidei (Centro interdipartimentale di Economia Internazionale) dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» e vicepresidente dello Iai.

Raffaello Matarazzo è ricercatore dello Iai.

Michele Nones è consigliere scientifico, responsabile dell'area di ricerca «Difesa e sicurezza» e membro del Comitato direttivo ed esecutivo dello Iai.

Marco Pedrazzi è professore straordinario di diritto internazionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Milano e coordinatore dell'insegnamento di diritto internazionale nel Master in International Affairs (Mia) dell'Ispi.

Daniela Pioppi è ricercatrice dello Iai.

Joze Pirjevec è professore ordinario di Storia dei Paesi Slavi presso la Facoltà di Lettere dell'Università di Trieste e docente di Storia contemporanea presso l'Istituto di ricerche di Koper/Capodistria.

Riccardo Redaelli è docente di Storia e istituzioni dei paesi afro-asiatici presso l'Università Cattolica del S. Cuore di Milano e ricercatore associato dell'Ispi.

Natalino Ronzitti è consigliere scientifico dello Iai e professore ordinario di Diritto Internazionale all'Università Luiss «Guido Carli» di Roma.

Corrado Stefanachi è ricercatore in Scienza Politica presso il Dipartimento di Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Milano e ricercatore associato dell'Ispi.

Gabriella Venturini è professore ordinario di Diritto internazionale nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Milano.

Maria Weber è professore associato di Relazioni internazionali all'Università Bocconi di Milano ed è Senior Research Fellow per l'Asia all'Ispi.

Flavia Zanon è ricercatrice dello Iai.

Finito di stampare nel mese di giugno 2004  
presso Litosei, via Rossini 10, Rastignano (Bo)  
DTP: Centro Immagine, Capannori (Lu)

Il quinto volume dell'annuario dello IAI e dell'ISPI, «L'Italia e la politica internazionale», ha per oggetto le vicende politiche ed economiche dell'anno 2003. Gli elementi caratterizzanti sono due, seppur con peso diverso: la guerra in Iraq e il processo di riforma costituzionale dell'Ue. La guerra in Iraq ha avuto conseguenze determinanti per l'ordine internazionale, le relazioni transatlantiche e la stessa politica estera italiana. La prima parte dell'annuario esamina gli aspetti giuridici, politici e strategici del conflitto e si interroga sul futuro delle Nazioni Unite e delle relazioni transatlantiche, che hanno sperimentato una profonda frattura tra Stati Uniti ed Europa e fra gli stessi europei. In questa congiuntura, aggravata dalle difficoltà e dalle incertezze del dopoguerra iracheno, l'Italia si è schierata a fianco della coalizione anglo-americana, insieme alla Spagna e ai nuovi membri della Nato. Le vicende della Convenzione europea, il vertice di Salonicco e il semestre di presidenza italiana, costituiscono la seconda parte dell'annuario, che dà conto dei contenuti del progetto di Trattato costituzionale e dell'impegno dell'Italia per arrivare ad una positiva conclusione della Conferenza intergovernativa entro la fine del 2003. La terza parte dell'annuario è dedicata alla politica economica, con particolare riguardo alle relazioni commerciali internazionali, alle decisioni monetarie e di bilancio dell'Europa, in un contesto economico particolarmente difficile, e al patto di stabilità e crescita. Il problema delle pensioni, a livello italiano ed europeo, e la politica sanitaria mondiale di fronte all'epidemia della Sars chiudono la sezione. Seguono, nella quarta parte, i consueti capitoli dedicati alle aree regionali, primo fra tutti il Medio Oriente e il conflitto tra Israele e Palestina. Nell'«annuario 2004» non poteva mancare un capitolo dedicato alla Santa Sede, sia per la posizione presa nei riguardi del conflitto iracheno e di quello israelo-palestinese, sia, più in generale, per la strategia seguita nei confronti dell'Islam.

Alessandro Colombo è professore associato di Relazioni Internazionali nell'Università degli Studi di Milano e Senior Research Fellow all'Ispi.

Natalino Ronzitti è consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali e professore ordinario di Diritto Internazionale nell'Università Luiss Guido Carli di Roma.

€ 27,00

Grafica: A. Bernini

ISBN 88-15-09763-5



9 788815 097637