



Istituto Affari Internazionali  
Istituto per gli Studi  
di Politica Internazionale

# L'Italia e la politica internazionale

EDIZIONE 2005

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 2005**

a cura di  
Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti

**Società editrice il Mulino**

Comitato scientifico: Roberto Aliboni, Gianni Bonvicini, 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 Renata Meda

ISBN 88-15-10644-8

---

Copyright © 2005 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. Lo scenario internazionale e l' <i>impasse</i> iracheno, <i>di Alessandro Colombo</i>		23
2. L'economia mondiale nel 2004: la forte crescita e i rischi persistenti di una brusca frenata, <i>di Paolo Guerrieri</i>		35
3. La proliferazione di armi di distruzione di massa: calcolo strategico e agenda internazionale, <i>di Corrado Stefanachi</i>		47
4. Gli aspetti strategico-militari della lotta al terrorismo, <i>di Alessandro Politi</i>		59
5. L'Iraq e il diritto internazionale umanitario, <i>di Gabriella Venturini</i>		73
6. La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu: sviluppi del dibattito e posizione dell'Italia, <i>di Ettore Greco</i>		85
7. La politica estera dell'Italia, <i>di Roberto Aliboni e Gianni Bonvicini</i>		99

## *Parte seconda*

8. Il nuovo Trattato costituzionale: dall'approvazione alla firma, <i>di Flavia Zanon</i>		115
---	--	-----

9. Allargamento, Pesc e politica di vicinato, *di Riccardo Alcaro e Michele Comelli* p. 127
10. Il rilancio della Pesd, l'Agencia europea difesa e l'industria della difesa, *di Giovanni Gasparini e Michele Nones* 141
11. Le conseguenze economiche dell'allargamento dell'Unione Europea, *di Lucia Tajoli* 153

*Parte terza*

12. La politica macroeconomica europea e il problema del Patto di Stabilità e Crescita, *di Franco Bruni* 165
13. Le politiche petrolifere e il loro impatto globale, *di Giacomo Luciani* 177
14. I processi di riforma delle istituzioni e degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione dell'economia italiana, *di Raffaele Farella* 191

*Parte quarta*

15. Il Caucaso nel 2004, *di Aldo Ferrari* 203
16. L'America Latina nel 2004, *di Antonella Mori* 215
17. Iraq e Afghanistan: i due dopoguerra, *di Riccardo Redaelli* 227
18. Il conflitto israelo-palestinese: svolta o *impasse?*, *di Roberto Aliboni e Daniela Pioppi* 241
- Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2004, *a cura di Carlo Augusto Giunipero* 253
- Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2004, *a cura di Carlo Augusto Giunipero* 263

Indice analitico	p. 285
Indice dei nomi	299
Indice dei nomi geografici	303
Notizie sugli autori	309

## Introduzione

Anche il 2004 è stato dominato sul terreno politico dalla guerra in Iraq e dal suo impatto sulla regione mediorientale e sull'intero sistema internazionale. Contrariamente alle aspettative ottimistiche suscitate dalla cattura di Saddam Hussein, le difficoltà nella gestione dell'Iraq non sono diminuite neppure nei mesi successivi. Al contrario, esse hanno continuato a rispecchiare le incertezze politiche e militari della coalizione, amplificate da una strategia militare contraddittoria, in bilico fra l'obiettivo del controllo effettivo del territorio e quello della limitazione delle perdite tra i civili e tra i propri stessi militari. Il passaggio (limitato) dei poteri al governo provvisorio di Allawi non ha risolto il problema della legittimità dei nuovi reggitori politici, lasciando aperti per tutto il 2004 i principali elementi di contrasto fra le diverse comunità etno-religiose.

Anche l'Afghanistan ha offerto segnali contraddittori. Pur costituendo un indubbio passo avanti nella ricostruzione istituzionale del paese, la vittoria scontata di Hamid Karzai alle elezioni presidenziali non ha cancellato le molte incognite che pesano sull'evoluzione del paese. Ma è l'intero assetto politico, strategico e persino giuridico della convivenza internazionale a essere stato rimesso in movimento dall'interminabile crisi irachena. Intanto, l'evoluzione dell'occupazione militare dell'Iraq ha sollevato sfide sempre più delicate per il diritto internazionale. Da un lato, le violazioni dei diritti umani registrate in alcune delle principali carceri irachene hanno aperto la questione fondamentale dell'eventuale responsabilità dei superiori. Dall'altro, la cattura stessa di Saddam Hussein ha posto il problema della punizione dei crimini contro l'umanità commessi dal suo regime. Nell'impossibilità di istituire un tribunale internazionale *ad hoc* a opera delle Nazioni Unite o di deferire la questione alla

Corte Penale Internazionale, visti il ruolo marginale svolto dalle Nazioni Unite in Iraq e la decisa opposizione degli Stati Uniti alla Corte Penale Internazionale, si è optato per un Tribunale Speciale iracheno.

Sfide non meno imponenti hanno continuato a provenire dal terreno politico-strategico dal quale era già scaturita l'originaria legittimazione della guerra contro l'Iraq: la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Due meccanismi di produzione dell'insicurezza hanno continuato ad alimentare l'aspirazione ad acquisirle. Il primo è la tradizionale insicurezza generata dalla rivalità fra potenze regionali collocate in sistemi regionali spesso recenti e scarsamente istituzionalizzati, nei quali restano altissime tanto la percezione reciproca di vulnerabilità, quanto la sensibilità per le questioni del prestigio nazionale.

Il secondo, meno scontato, è legato invece alle caratteristiche stesse dell'attuale «momento unipolare». Ad alimentare la corsa alle armi di distruzione di massa ha contribuito il timore, da parte dei cosiddetti *Rogue States*, di dovere presto fare i conti con lo strapotere militare degli Stati Uniti, in una condizione nella quale è definitivamente venuta meno, con l'Unione Sovietica, anche la possibilità di appoggiarsi a un sostegno esterno.

Il prolungamento dell'*impasse* iracheno ha costretto gli Stati Uniti a rimettere in discussione le proprie scelte strategiche, in un anno quasi completamente occupato dalla nuova corsa elettorale per la presidenza. Sebbene la riconferma di George W. Bush abbia costituito un deciso segnale di continuità, suggellato dalla conferma di Donald Rumsfeld a segretario della Difesa e dalla stessa nomina a segretario di Stato di Condoleeza Rice, è tornato a crescere rispetto ai due anni precedenti l'incentivo a recuperare il consenso degli altri per redistribuire i costi politici, militari ed economici dell'egemonia. Essendo impensabile la riduzione degli impegni, gli Stati Uniti sembrano ripiegare su un atteggiamento meno marcatamente unilaterale di quello degli ultimi quattro anni.

La dottrina politica della guerra globale al terrorismo non è significativamente cambiata dal 2001, tranne che per delle correzioni politiche senza grande impatto sulla condotta bellica. Restano così tutti i dubbi concettuali su una guerra i cui avversari e obiettivi sono troppo indefiniti per misurare chiaramente la raggiunta condizione di vittoria. Inoltre, la struttura reticolare

di al-Qaida rende di difficile applicazione una strategia pensata per un avversario terroristico di vecchio stile.

I fronti globali sono molto più numerosi di quelli riportati in Afghanistan e Iraq, ma questi risultano prioritari in termini di personale e di nuove basi costruite.

Mettendo in conto tanto i successi quanto gli insuccessi, bisogna concludere che le operazioni militari antiterroristiche in grande stile sono state un mezzo successo in Afghanistan e un fallimento in Iraq, perché hanno creato un fronte jihadista prima inesistente e perché in entrambi i teatri le forze della coalizione hanno in genere forti difficoltà a ottenere nuovi consensi da parte della popolazione. Ma le operazioni antiterroristiche classiche d'*intelligence* e polizia hanno portato a una netta riduzione del numero di attentati del mondo.

In questo contesto di grande fluidità politico-strategica, anche la politica estera italiana e quella europea sono state chiamate a un difficile e continuo processo di adattamento. La prima, investita alla fine dell'anno dalla nuova staffetta al vertice della Farnesina tra Franco Frattini e Gianfranco Fini, è stata segnata nel corso del 2004 dall'evoluzione delle vicende europee, dal prolungamento della missione irachena, dalla questione della riforma delle Nazioni Unite e, in misura crescente, da quella delle relazioni economiche esterne con particolare riferimento al rinnovato impegno nei confronti della Cina. Tra questi, il terreno di maggiore difficoltà per il nostro governo è sembrato restare quello dell'Unione Europea, in un anno che ha visto materializzarsi a tratti lo spettro di un direttorio a Tre tra Germania, Francia e Gran Bretagna sia sui temi di politica estera, come nei rapporti con l'Iran, sia su quelli più specificamente comunitari.

Neppure la Politica europea di sicurezza e difesa è rimasta immune dai contraccolpi del difficile contesto interno e internazionale, all'interno del quale l'Unione Europea è stata costretta a un ruolo essenzialmente reattivo. Il suo capitolo più innovativo è stato lo sviluppo di nuove misure contro il terrorismo internazionale, in coordinamento non soltanto tra i Paesi membri, ma anche con gli Stati Uniti, in risposta al terribile attentato dell'11 marzo a Madrid. Dal punto di vista istituzionale, invece, il principale risultato del 2004 è stato il varo della nuova Agenzia europea difesa, una struttura intergovernativa aperta a tutti i membri dell'Unione e preposta alla cooperazione in materia di capacità mili-

tari, tecnologia e industria della difesa e alla promozione e sviluppo di progetti congiunti nella quadro della Pesd.

L'evento di maggiore significato per la politica estera e la stessa futura identità dell'Unione Europea rimane tuttavia il nuovo e imponente allargamento a Est, con l'ingresso, il 1° maggio, di 10 paesi. Inoltre, l'Unione Europea ha sciolto un nodo importante decidendo di fissare la data di avvio dei negoziati per l'adesione della Turchia, paese che comunque dovrà percorrere un lungo e difficile cammino sulla via delle riforme. Nel frattempo, l'ingresso nel gennaio 2007 di Bulgaria e Romania sembra a portata di mano, mentre la Croazia, con cui i negoziati di adesione si apriranno quasi sicuramente nel marzo 2005, seguirà in rapida successione.

L'allargamento ha già cominciato a produrre alcuni effetti sul terreno economico, per esempio in termini di modifiche nei flussi di scambio tra vecchi e nuovi membri o parziali delocalizzazioni dell'industria manifatturiera, mentre altri sono stati oggetto di studi e previsioni. Pur essendo prevedibile un effetto economico complessivamente positivo per l'Unione, appare chiaro che la distribuzione di costi e benefici non sarà uniforme. Gli effetti tendono già a essere diversi per vecchi e nuovi membri, mentre la differenza di peso economico tra Ue-15 e nuovi membri è tale da rendere inevitabile una forte asimmetria nell'impatto dell'integrazione per le due aree.

Nel complesso, il 2004 è stato per la macroeconomia dell'area dell'euro un anno di crescita modesta ma migliore degli anni precedenti, di inflazione contenuta ma in tensione, di assenza di provvedimenti rilevanti di politica monetaria, di cambio in netto rafforzamento, di politica di bilancio complicata dalla crisi del Patto di Stabilità e Crescita che, durante tutto l'anno, ha dato luogo a discussioni e proposte di riforma.

Lo scenario di ripresa economica fragile, diseguale e potenzialmente instabile si è accompagnato tuttavia alla preoccupazione derivante dall'elevato e crescente disavanzo della bilancia dei pagamenti statunitense che è giunto a superare il 5% del Pil americano. Il cambio del dollaro ne ha sofferto, ma è stato soprattutto l'euro a rivalutarsi. Tale rafforzamento e la conseguente nuova appetibilità dell'euro come moneta di riserva di fianco al dollaro hanno conferito crescente importanza al mercato dei capitali europeo e al suo processo di integrazione.

Alle preoccupazioni per il disavanzo americano si è aggiunta la crisi del Patto di Stabilità, aperta già nell'anno precedente dalla decisione dell'Ecofin di sospendere la procedura per deficit eccessivo nei confronti di Germania e Francia. Sebbene il ricorso presentato all'inizio del 2004 dalla Commissione alla Corte di Giustizia sia stato sostanzialmente accolto e sebbene i meccanismi del Patto abbiano continuato praticamente a funzionare, il conflitto istituzionale ha lasciato il segno e il Patto appare ancora più debole. L'atteggiamento della Commissione stessa, dopo il ricorso, è apparso paradossalmente più debole e conciliante col Consiglio e più permissivo nei confronti di un'interpretazione molto flessibile del Patto.

Ma l'evento-simbolo del 2004 per l'Unione Europea è stato la firma a Roma, da parte dei capi di Stato e di Governo di 25 paesi europei, del nuovo Trattato costituzionale dell'Unione Europea, che conclude il lungo processo di riforma lanciato tre anni prima. Il Trattato riprende in larga misura la forma e la struttura del Progetto proposto dalla Convenzione europea: non cambia il rapporto tra Unione e Stati membri, ma rappresenta un progresso consistente verso un'Unione più democratica e trasparente. Anche se si registrano un rafforzamento della dimensione intergovernativa e la conquista di nuovi spazi da parte dei singoli paesi. Chiuso il processo di negoziato, è stato avviato quello di ratifica. Un numero di paesi molto più consistente che in passato ha scelto di sottoporre il testo a referendum popolare. Una scelta che aumenterà la legittimità del processo di riforma, aprendo un ampio dibattito sul testo in molti paesi europei, ma che rischia di metterne in pericolo la sopravvivenza: la bocciatura del Trattato anche in un solo paese basterebbe a impedirne l'entrata in vigore.

Tra le regioni che compongono l'attuale sistema internazionale, le due più prossime al teatro politico e strategico della guerra in Iraq e al suo controverso rapporto con la cosiddetta «guerra globale contro il terrorismo» sono, naturalmente, il Medio Oriente e la fascia meridionale del complesso euro-asiatico, il sistema caucasico-caspico.

Il conflitto arabo-israeliano non ha manifestato alcun significativo elemento di novità, tranne la scomparsa di Arafat. Israeliani e palestinesi non hanno avuto alcun rilevante contatto politico fra loro. I palestinesi, profondamente lacerati al loro inter-

no e indeboliti dal regime di occupazione, hanno costantemente subito l'iniziativa del governo israeliano, in particolare la nuova politica di disimpegno unilaterale dalla Striscia di Gaza unitamente all'avanzare della barriera di sicurezza, destinata a recingere e cantonalizzare il territorio della Cisgiordania.

Le condizioni sul terreno e le stesse dichiarazioni di Sharon o del suo *entourage* fanno ritenere che la strategia del governo israeliano sia tesa a confinare i palestinesi in una parte minore dei Territori Occupati, con l'obbiettivo sostanziale di eliminare il processo politico avviato negli anni Novanta con i palestinesi e i suoi possibili sbocchi (la resa dei territori occupati nel 1967, Gerusalemme, i rifugiati).

La morte di Arafat alla fine dell'anno è stata salutata dalla diplomazia e da gran parte dell'opinione pubblica internazionale come un'occasione favorevole alla ripresa di contatti politici fra le due parti. Tuttavia, in mancanza di un imparziale e deciso intervento internazionale, il cambiamento di leadership palestinese può ben poco sulla netta superiorità strategica e militare di Israele.

Anche il Caucaso è rimasto una delle aree più instabili del panorama internazionale, benché abbia risentito relativamente poco dei contraccolpi della crisi nel vicino Medio Oriente e, in particolare, della guerra in Iraq. L'intera regione continua infatti a risentire fortemente della competizione geopolitica tra Russia e Stati Uniti, che si sovrappone ai conflitti interetnici locali.

Se il confronto tra Armenia e Azerbaigian per il controllo della regione del Nagorno-Karabakh è ancora sospeso, negli altri punti caldi della regione la situazione è invece peggiorata, o prossima ad acutizzarsi. Nel Caucaso settentrionale la Russia sembra incapace di giungere a una reale pacificazione della Cecenia, dove la resistenza militare ha messo a segno colpi durissimi. Nella Transcaucasia, invece, la nuova dirigenza della Georgia sta utilizzando l'appoggio statunitense per cercare di riprendere il controllo delle regioni separatiste.

In posizione più defilata si è ritrovata anche nel 2004 l'America Latina. All'inizio del decennio si pensava che proprio questo sarebbe stato l'anno della conclusione dei negoziati emisferici per la creazione di un'area di libero scambio dal Canada alla Patagonia (con l'eccezione di Cuba). Poi, la nuova emergenza internazionale per la lotta al terrorismo e le difficoltà nei nego-

ziati per la liberalizzazione continentale hanno portato alla paralisi del progetto. Il 2004 si è aperto con la speranza che il vuoto lasciato dagli Usa potesse essere colmato dall'Unione Europea, con un rafforzamento del progetto di Associazione biregionale. Invece anche sul fronte delle relazioni Ue-Al il 2004 si è chiuso con un bilancio insoddisfacente. Questo non toglie che il 2004 si sia rivelato un anno complessivamente positivo per la regione: ripresa economica (in particolare in Brasile, Argentina e Uruguay), stabilizzazione politica (Venezuela, ma non Haiti) e soprattutto rafforzamento dell'integrazione sudamericana.

Il sistema internazionale, per il suo corretto funzionamento, non può fare affidamento solo sugli Stati. Occorre che le istituzioni internazionali siano più attive e svolgano una politica più incisiva. Prima fra tutte le Nazioni Unite, la cui messa in ombra nel caso iracheno ha ricordato come sia improcrastinabile una loro riforma. Il dibattito si è concentrato soprattutto sulla composizione del Consiglio di Sicurezza (CdS), che riveste un'importanza cruciale per l'Italia. La recente intensificazione scaturisce in parte dalle pressioni degli Stati che puntano a rafforzare il proprio status all'interno dell'organizzazione, ma riflette anche un genuino tentativo di rilancio dell'organizzazione.

Rimangono tuttavia profonde divergenze fra gli Stati sul modello di riforma da adottare. Lo *High-Level Panel* insediato dal segretario generale dell'Onu per studiare le ipotesi di riforma dell'organizzazione non ha potuto che registrare tali divergenze, pur avanzando una serie di raccomandazioni che potrebbero facilitare il proseguo del confronto diplomatico. La posizione di alcuni paesi chiave resta un'incognita – gli Usa, in particolare, hanno finora posto l'accento su altre priorità – ma pesa anche la divisione fra europei che, fra l'altro, non contribuisce di certo alla credibilità dell'Ue come attore internazionale.

Il 2004 è stato un anno decisamente positivo per l'economia mondiale. Si stima che la crescita complessiva sia stata in media pari al 5%, vale a dire la più elevata degli ultimi 20 anni. Una positiva performance che ha riflesso la natura sincronizzata della ripresa economica internazionale nella prima metà dell'anno scorso: contemporaneamente alla crescita di sistemi economici consolidati come gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone, si sono avute buone performance nell'area emergente quali le economie asiatiche, la Russia, la Turchia e alcuni paesi dell'America Lati-

na. Per contro l'Europa, nonostante qualche miglioramento, ha rappresentato ancora una volta l'area meno dinamica nel gruppo dei paesi più avanzati. I paesi emergenti hanno tratto indubbi benefici dalla crescita della domanda dell'area industrializzata, facendo registrare forti flussi esportativi e un significativo aumento della domanda interna. Nel 2004, il tasso di crescita dei paesi che non appartengono all'area Ocse è stato stimato pari al 7,2%, vale a dire il più elevato dell'ultimo decennio. Contemporaneamente, molto positivi e significativi sono stati i flussi di capitale estero che si sono riversati nell'area emergente nella prima parte del 2004. Questi movimenti di capitali hanno altresì determinato una diminuzione dei tassi di interesse nei mercati emergenti, coinvolgendo anche i paesi Ocse in tali riduzioni.

Vi sono segnali, tuttavia, di un rallentamento in corso della crescita dei maggiori paesi e le previsioni per il 2005-06 indicano un più contenuto tasso di espansione. Ma è un rallentamento che solleva comunque preoccupazioni legate soprattutto ai numerosi problemi che continuano ad affliggere l'economia mondiale, tra cui il mini-shock petrolifero che si è prodotto nel 2004, il cui impatto sull'economia globale e gli squilibri geopolitici è stato finora relativamente limitato, ma il cui significato di lungo periodo potrà essere molto più importante, anche perché i conflitti emergenti non sono niente affatto trascurabili. Il rischio in effetti è che il rallentamento dell'economia mondiale previsto possa trasformarsi in qualcosa di più grave e preoccupante: una rapida e brusca frenata della dinamica di crescita. Tutto ciò se non si riuscirà a fronteggiare e avviare a soluzione i persistenti squilibri che continuano a caratterizzare nella presente fase gli andamenti dell'economia mondiale.

Che dire per l'Italia? A fronte di una stagnante economia europea e di una situazione economica interna non proprio brillante, diventa urgente riformare il sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese. Dopo due anni di travagliata gestazione è stato finalmente presentato dal Governo e discusso dalle Camere il disegno di legge sull'internazionalizzazione. Il provvedimento interviene con risorse significative in ambiti prioritari per le politiche di internazionalizzazione dell'Italia. Ma la riforma in cantiere sconta le difficoltà di doversi misurare con un assetto di competenze assai frammentato. I rischi che ne conseguono, se non si provvede in tempo, sono evidenti e

gravano sia sull'attuazione del provvedimento che sulla efficacia complessiva dell'azione di politica economica estera del nostro paese.

A.C. N.R.

## Abbreviazioni

Aids	Acquired Immuno-Deficiency Syndrome
Aie	Agenzia internazionale dell'energia
Aiea	Agenzia internazionale dell'energia atomica (v. anche Iaea)
Anas	Azienda nazionale autonoma delle strade statali
Anp	Autorità nazionale palestinese
Arena	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
Atc	Air Traffic Control
Bid	Banco Interamericano de Desarrollo
Cacm	Central American Common Market
Cafta	Central America Free Trade Agreement
Cagre	Consiglio Affari generali e Relazioni esterne (Ue)
CdS	Consiglio di Sicurezza (Onu)
Cdu	Cristiani democratici uniti
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Ceps	Centre for Economic Policy Studies
Cia	Central Intelligence Agency
Cicr	Comitato internazionale della Croce rossa
Cimic	Civil Military Co-operations
Cipe	Comitato interministeriale per la programmazione economica
Cops	Comitato politico e di sicurezza
Cpa	Coalition Provisional Authority
Crast	Centro ricerche archeologiche e scavi di Torino
Csi	Comunità degli Stati indipendenti
Dc	Democrazia cristiana
Ddr	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
Dhkp-c	Devrimci Halk Kutuluş Cephesi (Partito rivoluzionario per la liberazione del popolo, Turchia)
Dod	Department of Defense (Usa)
Ds	Democratici di sinistra
Ecofin	Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze (Ue)
Enac	Ente nazionale per l'aviazione civile
Enav	Società nazionale per l'assistenza al volo
Enisa	European Network and Information Security Agency

Enit	Ente nazionale per il turismo
Ep-Fa	Encuentro progresista-Frente amplio (Uruguay)
Eta	Euskadi ta Askatasuna (Patria basca e libertà, Spagna)
Eumm	European Union Monitoring Mission
Eupm	European Union Police Mission in Bosnia Erzegovina
Fao	Food and Agriculture Organization (Onu)
Fbi	Federal Bureau of Investigation
Fmi	Fondo monetario internazionale
Fmln	Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional (El Salvador)
Fsap	Financial Service Action Plan
Ftaa	Free Trade Area of the Americas
G8	Gruppo degli otto paesi più industrializzati
Gnl	Gas naturale liquido
Gps	Global Positioning System
Gtep	Georgia Train and Equip Program
Gwot	Global War on Terrorism
Hlp	High-Level Panel (Onu)
Iaea	International Atomic Energy Agency (v. anche Aiea)
Icbm	Intercontinental Ballistic Missiles
Ice	Istituto internazionale per il commercio estero
Ilsa	Iran and Lybia Sanctions Act
Isaf	International Security Assistance Forces (Nato)
Jemb	Joint Electoral Management Body
Kfor	Kosovo Force (Nato)
Kgb	Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti (Comitato per la sicurezza dello Stato, Urss)
Ldk	Lidhja Demokratike e Kosovés (Lega democratica del Kosovo)
Loi	Letter of Intent
Mae	Ministero degli Affari Esteri
Map	Ministero delle Attività Produttive
Mercosur	Mercado Común del Cono Sur
Mfo	Multinational Force and Observers
Minurso	Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental
Nafta	North American Free Trade Agreement
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Obs	Operation Border Support
Occar	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Oef	Operation Enduring Freedom

Oef-P	Operation Enduring Freedom-Philippines
Oif	Operation Iraqi Freedom
Olp	Organizzazione per la liberazione della Palestina
Omc	Organizzazione mondiale per il commercio (v. anche Wto)
One	Operation Noble Eagle
Ong	Organizzazioni non governative
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Opec	Organization of the Petroleum Exporting Countries
Osce	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
Pac	Politica agricola comune
Pasok	Panellinio Sosialistiko Kinima (Movimento panellenico socialista, Grecia)
Pdci	Partito dei comunisti italiani
Peco	Paesi dell'Europa centro-orientale
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pesd	Politica europea di sicurezza e difesa
Pev	Politica europea di vicinato
Pil	Prodotto interno lordo
Pp	Partido popular (Spagna)
Prt	Provincial Reconstruction Teams
Psi	Proliferation Security Initiative
Psoe	Partido Socialista Obrero Español
Psyops	Psychological Operations
Rnl	Reddito nazionale lordo
Sace	Servizi assicurativi del commercio estero
Sdi	Socialisti democratici italiani
Sfor	Stabilization Force (Nato)
Simest	Società italiana per le imprese all'estero
Sprint	Sportelli regionali per l'internazionalizzazione
Tiph2	Temporary International Presence in Hebron
Tnp	Trattato di non proliferazione nucleare
Ua	Unione africana
Udeur	Unione democratici per l'Europa
Ue	Unione Europea
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon
Unikom	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission
Unmik	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime
Untso	United Nations Truce Supervision Organization
Urss	Unione delle repubbliche socialiste sovietiche
Usa	United States of America
Wmd	Weapons of Mass Destruction
Wto	World Trade Organization

# 1. Lo scenario internazionale e l'*impasse* iracheno

di Alessandro Colombo

## 1. Introduzione

Dal punto di vista politico e strategico, il 2004 si è rivelato un anno di sostanziale continuità, sebbene all'insegna della stessa corrente di crisi che aveva percorso gli anni precedenti. È significativo che l'epicentro di questa crisi si sia registrato proprio nel luogo da dove avrebbe dovuto irraggiarsi la strategia di risposta degli Stati Uniti. Contrariamente alle illusioni suscitate dalla fulminea conquista di Baghdad e, più tardi, dalla cattura di Saddam Hussein, il più banale dei paradossi storici ha voluto che, nell'opera di ricostruzione politica ed economica dell'Iraq, gli Stati Uniti si siano scontrati con le conseguenze dei loro stessi «successi» precedenti, la mancanza di una burocrazia e di un esercito affidabili, spazzati via dalla guerra e dalla successiva occupazione del 2003, e le carenze infrastrutturali causate o almeno inasprite da due guerre e dieci anni di embargo. A propria volta, il ritardo nella ricostruzione ha contribuito a ostacolare la conquista «delle menti e dei cuori» della popolazione che, essenziale in qualunque strategia anti-insurrezionale, era già stata complicata dalla scelta di inscrivere la guerra contro l'Iraq nella «guerra globale contro il terrorismo», con prevedibili ripercussioni sulla conduzione delle operazioni e sul comportamento stesso dei militari. Mentre l'insieme di questi insuccessi ha continuato ad alimentare l'insurrezione armata<sup>1</sup>, costringendo il co-

<sup>1</sup> Di fronte alla recrudescenza dell'insurrezione, anche le perdite della coalizione sono quasi raddoppiate rispetto all'anno precedente. Mentre, nel 2003, gli Stati Uniti avevano perso circa 480 uomini, 140 dei quali nell'offensiva iniziale sulle principali città irachene, nel 2004 le perdite americane sono state circa 850.

mando americano a rivedere ripetutamente al rialzo le stime sul numero degli insorti e inducendolo, nell'ultima parte dell'anno, a puntare in maniera ancora più decisa sulla soluzione militare, anche a costo di pregiudicare ulteriormente i rapporti con una parte crescente della popolazione.

La stessa condizione di stallo ha accomunato gli altri principali capitoli della strategia globale degli Stati Uniti – con l'eccezione solo parziale dell'Afghanistan, dove lo svolgimento delle prime elezioni presidenziali democratiche è stato compensato dal costante indebolimento del potere centrale e dal deterioramento della sicurezza nella maggior parte del paese. In primo luogo, non si sono registrati mutamenti significativi nei rapporti con i due Stati che l'amministrazione Bush ha collocato in cima alla lista dei *Rogue States*, l'Iran e la Corea del Nord. Invece di averli frenati, la guerra contro l'Iraq rischia anzi di avere procurato loro un ulteriore incentivo a dotarsi di armi di distruzione di massa in grado di dissuadere future iniziative militari degli Stati Uniti, proprio mentre l'intrappolamento delle forze armate statunitensi in Iraq indebolisce la credibilità della loro pressione militare.

Sempre sul terreno delle minacce, non è diminuita l'attività dei gruppi terroristici collegati alla rete di al-Qaida, anzi la loro capacità di attrazione e reclutamento sembra destinata ad aumentare per effetto del protrarsi della guerra in Iraq e del costante peggioramento dell'immagine degli Stati Uniti nel mondo islamico. Se, inoltre, il primo obiettivo della *National Strategy* contro il terrorismo avrebbe dovuto essere quello di privare le organizzazioni terroristiche della capacità di agire su scala extra-regionale<sup>2</sup>, il 2004 ha assistito, al contrario, a una significativa diffusione delle attività terroristiche in Europa, culminata nella strage di Madrid dell'11 marzo. Mentre la successiva decisione spagnola di ritirare le proprie truppe dall'Iraq ha confermato come larga parte dell'opinione pubblica e degli stessi governi europei non si sia lasciata convincere dall'idea che la guerra contro l'Iraq sia un capitolo della guerra globale contro il terrorismo, anzi abbia continuato a guardarla come una diversione dall'obiettivo principale o, peggio, un alimento della minaccia.

<sup>2</sup> The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, febbraio, 2003.

Infine, l'attivismo degli Stati Uniti nella ricerca di nuovi alleati e nella riorganizzazione della propria presenza (anche militare) all'estero non ha tardato a riattivare uno dei principali paradossi del dopo Guerra Fredda, nonché uno dei maggiori elementi di fragilità dell'unipolarismo: quello per il quale, a mano a mano che acquista o si sforza di acquistare nuovi alleati, il più forte si trova a conciliare richieste sempre più eterogenee e, spesso, contraddittorie. Questo è quanto era già avvenuto, per tutti gli anni Novanta, nei due scenari di crisi del Medio Oriente e dei Balcani. Ma questo è quanto è avvenuto, nel corso del 2004, anche nei rapporti con la Federazione Russa, rinsaldati dall'appello comune alla lotta contro il terrorismo, ma scossi dal confronto sul futuro geopolitico delle aree ex-sovietiche del Caucaso, dell'Asia centrale e della stessa Ucraina.

## **2. La politica estera Usa di fronte all'*impasse* iracheno**

Il principale elemento di continuità del 2004 rispetto agli anni precedenti è venuto, tuttavia, proprio dall'interno degli Stati Uniti, con la rielezione di George W. Bush alla presidenza e la successiva conferma di due dei principali artefici della politica estera dell'amministrazione – Donald Rumsfeld, confermato nel ruolo di segretario della Difesa e Condoleezza Rice, promossa a segretario di Stato al posto di Colin Powell. A differenza che nei primi mesi del primo mandato, quando ebbe la sfortuna di confrontarsi con eventi indipendenti dalla propria volontà – il rallentamento dell'economia e, meno di un anno più tardi, lo shock dell'11 settembre – la seconda amministrazione Bush esordisce all'ombra del bilancio finora fallimentare della propria decisione di invadere l'Iraq. Qualunque motivazione si estragga dal ricchissimo paniere offerto tra il 2002 e il 2003 per legittimarla, nessuna di esse ha resistito alla prova dei mesi successivi: nessuna traccia è stata trovata della presenza di armi di distruzione di massa, né di legami significativi tra il regime di Saddam Hussein e il terrorismo internazionale; il progetto di transizione alla democrazia si è arenato nel collasso dello stato iracheno, insieme al progetto ancora più ambizioso di un «Nuovo Medio Oriente»; la trasformazione dell'Iraq in un polo di attrazione politico e culturale per il resto del mondo arabo e islamico si è

realizzata ma nel senso opposto a quello previsto, come magneti non dell'occidentalizzazione ma della contestazione anti-occidentale; l'impulso a compensare la guerra contro l'Iraq con il rilancio dei negoziati israelo-palestinese è stato frenato per tutto il 2004 dall'incombenza della campagna presidenziale americana mentre, nel frattempo, le due occupazioni – quella americana dell'Iraq e quella israeliana della Palestina – si sono saldate agli occhi di una quota crescente dell'opinione pubblica araba e islamica, dando nuovo alimento alla contestazione anti-occidentale e, come suo possibile esito, al terrorismo.

Non può stupire che le crescenti difficoltà dell'avventura irachena siano state al centro del dibattito e delle riflessioni dell'ultimo anno, in particolare negli Stati Uniti. Alcuni commentatori hanno puntato il dito sull'eccessiva enfasi che l'amministrazione Bush avrebbe posto sulla guerra globale al terrorismo, col risultato di irrigidire la flessibilità strategica necessaria alla fluidità del nuovo contesto internazionale<sup>3</sup>. Altri, senza mettere in discussione l'impianto complessivo della *Grand Strategy* americana, ne hanno contestato le modalità di realizzazione, criticando il linguaggio<sup>4</sup> con il quale è stata condotta la fase diplomatica della crisi irachena, o la pianificazione politico-militare della guerra, o l'idea stessa che la realtà politica possa essere oggetto di esperimenti di ingegneria sociale<sup>5</sup> della portata di quelli immaginati dai fautori dell'esportazione armata della democrazia. Altri ancora, infine, hanno preferito richiamarsi a difficoltà più tradizionali della politica estera e di sicurezza americana, quali la scarsa dimestichezza con il controllo militare del territorio e il *nation-building*, o alle difficoltà più specifiche della politica statunitense in Medio Oriente, tradizionalmente lacerata tra la necessità di non perdere il sostegno dei paesi arabi moderati e l'immedesimazione con le sorti e, a volte, le percezioni stesse che Israele ha del proprio ambiente strategico.

Ma oltre che riflettere la catena di errori che si sono succe-

<sup>3</sup> P.H. Gordon, *America Choices in the «War on Terror»*, in «Survival», vol. 46, n. 1, 2004, pp. 145-155.

<sup>4</sup> E.A. Cohen, *History and the Hyperpower*, in «Foreign Affairs», luglio/agosto, 2004, pp. 49-63; in particolare, pp. 59-60.

<sup>5</sup> F. Fukujama, *The Neoconservative Moment*, in «The National Interest», n. 76, 2004, pp. 57-68.

duti nella gestione politica e militare dell'occupazione, l'insuccesso in Iraq è parso materializzare la propensione dell'unipolarismo ad aumentare senza sosta gli impegni del più forte, diminuendo, al contempo, il potere, l'interesse o la volontà di tutti gli altri a dare il proprio contributo. A differenza che nella guerra del Golfo del 1991, nella guerra degli ultimi due anni gli Stati Uniti hanno patito il 90% dei costi e il 90% delle perdite mentre, a differenza di quanto avvenuto negli ultimi cinque anni in Kosovo, stanno ancora procurando l'80% delle truppe. Malgrado i tentativi reiterati di coinvolgere le principali organizzazioni internazionali e di allargare la coalizione militare, anche nel corso del 2004 nessun contingente significativo si è aggiunto a quelli presenti, mentre tra questi non si conta già più quello spagnolo e si attende il ritiro (già annunciato) di quello ucraino. Lo spettro dell'*imperial overstretch*, che nel 2003 si era materializzato nella richiesta di un finanziamento aggiuntivo di 87 mila miliardi di dollari per le operazioni in Iraq e in Afghanistan, si è spostato nel 2004 direttamente sul terreno militare, dove l'ulteriore ampliamento della presenza militare in Iraq (passata, alla fine dell'anno, da 130.000 a 150.000 effettivi) sta portando vicino al punto di rottura la disponibilità in termini di uomini delle Forze Armate statunitensi<sup>6</sup>. Come ha ammonito David Calleo<sup>7</sup>, tirando le somme di più di un decennio di unipolarismo centrato sulla superiorità economica negli otto anni di Clinton e sulla superiorità militare nei quattro di Bush, «dopo essere passati da una bolla speculativa di carattere economico, stiamo vivendo

<sup>6</sup> Alla fine di settembre, erano già quasi un milione i militari statunitensi impiegati a turno in Iraq e in Afghanistan dall'11 settembre 2001. Di questi, quasi un terzo vi era stato inviato più di una volta. Le cifre aumentano ulteriormente se riferite alle Armi più direttamente coinvolte nelle operazioni di controllo del territorio. Dei 500.000 militari dell'Esercito in servizio, 280.000 avevano fatto almeno un periodo di servizio in Iraq o Afghanistan mentre, dei 120.000 Marines, addirittura il 99%. Un discorso a parte vale per i membri della Riserva e della Guardia Nazionale. Sebbene i loro membri siano militari a mezzo servizio, 65.000 membri della Riserva e 90.000 della Guardia Nazionale erano già stati impiegati in Iraq, col risultato di fare crollare del 30% in un anno le domande di reclutamento nella Guardia Nazionale (*Multiple Combat Tours Strain a Third of Troops*, in «International Herald Tribune», 27-28 novembre 2004, p. 5).

<sup>7</sup> D.P. Calleo, *For an End to Arrogance*, in «Internationale Politik», Transatlantic Edition, n. 1, 2004, pp. 25-32.

una bolla speculativa anche nella dimensione militare dell'unipolarismo. Sia economicamente che militarmente, siamo entrati in un'era di intenso overstretch»<sup>8</sup>.

La consapevolezza di questo rischio non è sufficiente a modificare gli obiettivi di fondo della politica estera americana, che hanno mostrato un altissimo grado di continuità nel dopo Guerra Fredda e non variano in maniera significativa neppure nel dibattito politico e culturale tra liberali e conservatori. Che venga espresso come «egemonia benigna» o «preservazione del momento unipolare», l'obiettivo degli Stati Uniti rimane pur sempre quello di restare al vertice della piramide del potere e del prestigio internazionale, prevenendo l'emergere di potenziali sfidanti su scala globale, contrastando la formazione di egemonie ostili nelle regioni di interesse primario e lottando contro la proliferazione di armi di distruzione di massa in grado di «dissuaderci dal rispondere alle aggressioni contro i nostri amici e i nostri alleati in regioni di interesse vitale»<sup>9</sup>. Quello che torna a crescere, se mai, è l'incentivo a recuperare il consenso degli altri per redistribuire i costi politici, militari ed economici dell'egemonia. Privati dell'altra possibile strategia di contenimento dei costi – la riduzione degli impegni, resa impensabile dall'orizzonte inevitabilmente globale della propria egemonia e dalla formula politico-strategica nella quale si esprime, la «guerra globale contro il terrorismo» – gli Stati Uniti sembrano ripiegare su un atteggiamento meno marcatamente unilaterale di quello degli ultimi quattro anni.

Non può stupire che a guidare la corrente del ripensamento siano i critici liberali dell'amministrazione Bush che, ancora prima della guerra irachena, avevano continuato a indicare le istituzioni internazionali non come nemiche del potere e dell'interesse americani ma, al contrario, come il loro principale strumento<sup>10</sup>. Ma è più significativo che a riconoscere la necessità di un maggiore coinvolgimento degli altri attori siano anche com-

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>9</sup> The 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>10</sup> G.J. Ikenberry, *The End of the Neo-Conservative Moment*, in «Survival», vol. 46, n. 1, 2004, p. 16.

mentatori vicini all'amministrazione, tra i quali intellettuali di spicco del pensiero neoconservatore come Robert Kagan. Nel suo ultimo libro, questi riconosce esplicitamente che, «per la prima volta dalla fine della seconda Guerra Mondiale, l'America si trova a soffrire di una crisi di legittimità internazionale»<sup>11</sup>. Mentre, pur ribadendo che il problema non consiste nell'osservanza delle istituzioni multilaterali esistenti e, meno che mai, nel rispetto delle Nazioni Unite, riconosce che «la potenza egemone a livello globale non può proclamare che intende guidare il mondo solo in base alla propria definizione di "interesse nazionale", poiché è precisamente quello che temono persino gli amici più sinceri dell'America: che gli Stati Uniti esercitino il loro mai così grande potere solo a proprio vantaggio»<sup>12</sup>. Toni non dissimili sono impiegati anche da Francis Fukujama, lo studioso nippo-americano reso famoso all'inizio degli anni Novanta dall'interpretazione della fine della Guerra Fredda come trionfo definitivo del modello democratico-liberale e, quindi, «fine della storia»<sup>13</sup>. Come Kagan e diversamente dai critici liberali, anche Fukujama mette bene in chiaro che il problema della legittimità non si esaurisce nei rapporti con le Nazioni Unite – anzi, osserva in tono sprezzante, chi lo interpreta in questo modo spara sul bersaglio più facile<sup>14</sup>. Ma, come tutti gli altri, anche Fukujama riconosce che una crisi di legittimità esiste e che essa costituisce un problema per l'egemonia degli Stati Uniti: «L'incapacità di comprendere la crisi di legittimità attuale dell'America colpisce sia la parte realista della nostra agenda, diminuendo il nostro potere effettivo, sia la sua porzione idealista, indebolendo la nostra capacità di attrazione in quanto incarnazione di certe idee e di certi valori»<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> R. Kagan, *American Power and the Crisis of Legitimacy*, 2004, trad. it. *Il diritto di fare la guerra. Il potere americano e la crisi di legittimità*, Milano, Mondadori, p. 6.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>13</sup> F. Fukujama, *The End of History?*, in «The National Interest», n. 16, estate, 1989, pp. 3-18.

<sup>14</sup> F. Fukujama, *The Neoconservative Moment*, cit., p. 63.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 61.

### 3. I rapporti transatlantici

In questo ripensamento, il posto più importante spetta non casualmente ai rapporti con l'Europa. Dopo lo strappo degli ultimi due anni, neppure il 2004 ha assistito a un rilancio significativo delle relazioni transatlantiche. Pur sforzandosi di rimarginare la frattura ed evitando di usare i toni polemici dei mesi precedenti, americani ed europei hanno continuato a non concordare sull'opportunità e la legittimità della guerra irachena, sulla priorità della guerra al terrorismo e sul tema della guerra preventiva. Mentre neppure la collaborazione in sede atlantica e quella più complessa tra Nato e Unione Europea hanno potuto nascondere il fatto che alcuni europei contano sullo sviluppo di una politica di difesa comune per tenere gli americani in Europa mentre altri per farne finalmente a meno.

Sebbene alimentate dalle scelte e dal linguaggio dell'attuale amministrazione statunitense e, più profondamente, dalla crescente divaricazione delle rispettive concezioni dell'ordine internazionale e dell'uso della forza, queste incomprensioni affondano le proprie radici in mutamenti strutturali in buona parte indipendenti dalle preferenze degli attori<sup>16</sup>. In primo luogo, comunque venga esercitato e legittimato agli occhi degli altri, è il contenuto stesso dell'egemonia americana a essersi modificato nel passaggio dal bipolarismo all'unipolarismo<sup>17</sup>. Mentre, durante la Guerra Fredda, l'egemonia statunitense non faticava ad apparire legittima a tutti gli europei che avevano a cuore il contenimento dell'Unione Sovietica, nel contesto internazionale successivo la mancanza di una minaccia e di un interesse altrettanto comuni tende a rafforzare l'incentivo a bilanciare l'influenza americana nella definizione dell'ordine internazionale, anche attraverso processi di riallineamento esplicitamente ispirati al progetto o, quanto meno, alla suggestione di un mondo multipolare.

In secondo luogo, insieme al contenuto dell'egemonia si sono trasformati il significato e la forma delle alleanze. Rispetto

<sup>16</sup> *L'Occidente diviso. La politica e le armi*, a cura di A. Colombo, Milano, Ube, 2004.

<sup>17</sup> D.P. Calleo, *The Broken West*, in «Survival», vol. 46, n. 3, 2004, pp. 29-38.

al sistema internazionale bipolare, il contesto attuale non è altrettanto favorevole a quelle permanenti del tipo dell'Alleanza Atlantica. Una volta venuta meno l'architettura globale della Guerra Fredda, le variabili rilevanti, gli interessi sostanziali, i modelli di conflitto e gli ambiti regionali e sub-regionali dei diversi attori tendono progressivamente a divaricarsi, col risultato di avvantaggiare alleanze più fluide e meno estese, costituite *ad hoc* in vista di obiettivi specifici e temporalmente definiti. Sebbene non renda inevitabile la svolta in senso unilaterale dell'ultima amministrazione statunitense, questo rende impossibile la persistenza dei contesti multilaterali nella forma preesistente. Mentre il processo di adattamento e di revisione anche istituzionale che ciò comporta è destinato a sollevare tensioni tra i Paesi membri, ciascuno dei quali teme di perdere rispetto al passato più di quanto guadagna.

In terzo luogo, il processo di rinegoziazione delle relazioni transatlantiche è complicato e, dal punto di vista europeo, reso più svantaggioso dalla contemporanea e brusca diminuzione del peso dell'Europa rispetto alle altre regioni. Dopo che la Guerra Fredda aveva salvato sebbene in forma paradossale qualcosa della sua centralità, mantenendo l'Europa al centro dello scontro e delle preoccupazioni di sicurezza delle superpotenze, il contesto attuale appare destinato a spostare definitivamente il baricentro della politica internazionale verso l'Asia<sup>18</sup> – dove si trovano le due massime potenze emergenti, la Cina e l'India – o almeno verso quelli che Zbigniew Brzezinski<sup>19</sup> ha definito i «Balcani globali» – la lunga fascia litoranea estesa dal Golfo Persico all'Asia centrale nella quale si trovano i principali focolai di crisi dell'attuale contesto internazionale, insieme al 68% delle riserve petrolifere e al 41% delle riserve di gas naturale.

Infine, a indebolire ulteriormente il peso negoziale dell'Europa ha contribuito l'esaurimento della fortunata combinazione tra eguaglianza e diseguaglianza sulla quale le relazioni transatlantiche avevano potuto contare per tutto il corso della Guerra Fredda. Una volta venuto meno l'unico elemento, la preponde-

<sup>18</sup> J.F. Hoge, *A Global Power Shift in the Making. Is the United States Ready?*, in «Foreign Affairs», luglio/agosto, 2004, pp. 2-7.

<sup>19</sup> Z. Brzezinski, *Hegemonic Quicksand*, in «The National Interest», n. 73, inverno, 2003-04, pp. 5-16.

ranza della minaccia sovietica, in grado di rimettere artificiosamente sullo stesso piano tutti gli alleati meno uno, le differenze di potere e di prestigio tra gli alleati europei hanno ripreso a contare, mentre questo non ha tardato a innescare una nuova competizione tra di loro, tanto intensa da investire non soltanto l'Alleanza Atlantica ma la stessa Unione Europea.

Strette tra il nuovo orientamento unilaterale degli Stati Uniti e la ripresa della competizione all'interno dell'Europa, le relazioni transatlantiche non sono ancora uscite dal circolo vizioso di due diverse e difficilmente conciliabili politiche di riequilibrio, ciascuna delle quali tende irresistibilmente ad alimentare l'altra: la prima, tradizionalmente promossa dalla Francia ma sostenuta negli ultimi due anni anche dalla Germania, diretta a controbilanciare l'*hyperpuissance* degli Stati Uniti su scala globale; l'altra, favorita dalla maggior parte degli altri paesi, diretta a contrastare ogni ipotesi di direttorio all'interno dell'Europa. La prima, che tenta i paesi (Belgio e Lussemburgo) più disponibili ad «attaccarsi al carro» (*bandwagon*) del tradizionale motore franco-tedesco, suggerisce di prendere le distanze dalle manifestazioni di unilateralismo americano. La seconda, che tenta i paesi più diffidenti nei confronti dell'attivismo di Parigi e Berlino, spinge questi ultimi ad «attaccarsi al carro» dell'egemonia americana, mentre offre agli Stati Uniti l'opportunità di inserirsi (alimentandole) nelle divisioni europee.

Ma a trattenere e controbilanciare queste spinte centrifughe ha provveduto proprio l'*impasse* nel quale sono finite tutte e due le parti. Da un lato, la suggestione multipolare della Francia si è scontrata con l'ovvio riconoscimento che il multipolarismo può essere sì preferito ma non scelto, perché non dipende da ciò che gli attori vogliono ma da come è distribuito il potere tra di loro. Dall'altro lato, privati del sostegno unitario dell'Europa anche gli Stati Uniti si sono ritrovati più deboli sia davanti agli altri sia, paradossalmente, davanti a se stessi. Come ha riconosciuto persino Robert Kagan<sup>20</sup>, studioso tradizionalmente poco generoso nei confronti dell'Europa, poiché nella storia americana ogni seria discussione in materia di politica estera si è rivelata anche un dibattito sull'identità politica e culturale della na-

<sup>20</sup> R. Kagan, *Il diritto di fare la guerra...*, cit., p. 56.

zione, il rifiuto da parte delle democrazie amiche di riconoscere legittimità internazionale alla leadership statunitense non è un rifiuto come gli altri, perché viene dall'interno stesso della cultura democratica e liberale con cui l'egemonia americana si immedesima e alla quale deve la propria legittimazione.

Ed è proprio qui che il futuro delle relazioni transatlantiche si riallaccia al problema della legittimità. Alla ricerca di una via di uscita dall'*impasse* iracheno, gli Stati Uniti sembrano guardare non alle istituzioni internazionali esistenti ma all'esperienza del Kosovo: non all'architettura universalistica dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma a una comunità più ristretta di Stati democratici e liberali, disponibili a muoversi all'interno della prima ma anche a oltrepassarla, quando è il caso, forti del richiamo a principi sentiti come più forti di quelli della non ingerenza e dell'eguaglianza formale degli Stati. Con un ultimo, ma non trascurabile paradosso. Se, dal punto di vista europeo, tale ripensamento meriterebbe di essere salutato come un ritorno al multilateralismo, dal punto di vista di tutti gli altri esso rischierebbe facilmente di essere percepito come la più ripetitiva delle forme di unilateralismo della storia delle relazioni internazionali moderne: il dominio occidentale sul resto del mondo.

## **2. L'economia mondiale nel 2004: la forte crescita e i rischi persistenti di una brusca frenata**

di Paolo Guerrieri

### **1. La forte espansione dell'economia mondiale nel 2004 e la crescita dei maggiori paesi**

Il 2004 è stato un anno decisamente positivo per l'economia mondiale. Si stima che la crescita complessiva sia stata in media pari al 5%, vale a dire la più elevata degli ultimi 20 anni. Una positiva performance che ha riflesso la natura sincronizzata della ripresa economica internazionale nella prima metà dell'anno scorso: contemporaneamente alla crescita di sistemi economici consolidati come gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone si sono avute buone performance nelle aree emergenti quali le economie asiatiche, la Russia, la Turchia e alcuni paesi dell'America Latina. Vi sono segnali, tuttavia, di un rallentamento in corso della crescita dei maggiori paesi e le previsioni per il 2005-06 indicano un più contenuto tasso di espansione.

#### **1.1. La forte crescita dell'economia americana: un motore affaticato**

Nel 2004 la crescita del Pil degli Stati Uniti si è collocata intorno al 4,4%, vale a dire il tasso più elevato registrato dal 1999. Questa positiva performance è stata, tuttavia, soprattutto il risultato dell'impetuoso ritmo di espansione registrato nel corso della prima parte dell'anno. Ci si attende, infatti, una crescita più modesta per il 2005. Ciò in conseguenza del fatto che gli alti livelli di debito dei consumatori influiranno, probabilmente, sugli stessi consumi; i tassi di interesse a breve e lungo termine saliranno; mentre la politica fiscale, sia sul fronte del consumo che su quello personale, risulterà meno stimolante rispetto agli

anni più recenti. Un ruolo di rilievo, inoltre, sarà giocato dall'elevato prezzo del petrolio. In breve, si prevede che il ritmo dell'espansione economica del biennio 2005-06 sarà sensibilmente più modesto di quello registrato nel 2004.

Anche in questa ultima fase di espansione globale, gli Stati Uniti hanno continuato a rappresentare il motore fondamentale della crescita dell'economia mondiale. A medio termine, tuttavia, un assetto del genere non è privo di rischi: il ruolo trainante svolto oggi dall'economia americana comporta l'accentuarsi dei pesanti squilibri che gli Stati Uniti hanno accumulato in questi anni e che minacciano la stabilità del percorso di crescita americano.

Le più serie minacce provengono dall'interno della stessa economia americana e dagli squilibri accumulatisi in questi anni: un fortissimo incremento del debito del settore privato, una storica crescita del disavanzo pubblico (superiore al 4% del Pil nel 2004) e un ulteriore peggioramento del deficit della bilancia corrente (oltre il 5% del Pil quest'anno). È un cocktail di tendenze negative che in assenza di correttivi rischia di innescare un circolo vizioso di interazioni negative e, quindi, provocare una brusca frenata dell'espansione americana e mondiale.

È soprattutto responsabilità della prima amministrazione Bush di aver trasformato l'enorme surplus fiscale dell'inizio secolo in un disastroso disavanzo pubblico, operando tagli fiscali senza alcuna copertura e volti, per lo più, a favorire i consumatori più ricchi con effetti finali contenuti sull'economia e sull'occupazione americane. Il fortissimo incremento della spesa pubblica ha certamente contribuito a sostenere la non facile accoppiata di «burro e cannoni» di questo periodo, ovvero il finanziamento della forte crescita interna e della guerra irachena. Ma non può essere procrastinato troppo a lungo. Il programma della seconda amministrazione Bush prevede una riduzione del disavanzo pubblico, almeno entro il 2009. Ma è una promessa alla quale ben pochi credono. Ciò perché gli obiettivi economici più importanti del programma si muovono, almeno nel breve e medio periodo, in una direzione decisamente opposta.

È dunque prevedibile che, in assenza di modifiche significative della politica economica americana, l'interazione tra disavanzi pubblici e la bilancia corrente finisca per favorire un ulteriore consistente deprezzamento del tasso di cambio del dollaro.

L'aspetto chiave della questione, dunque, non è se il dollaro si svaluterà ma, piuttosto, con quali dimensioni e con quali tempi ciò accadrà. Una discesa graduale nel tempo sarebbe assai più gestibile. Certo, molto dipenderà anche dal grado di cooperazione tra i maggiori paesi e aree (i paesi asiatici in particolare che devono accettare la fluttuazione delle loro monete). Alla luce di ciò che è accaduto nel passato, purtroppo, non si può essere ottimisti al riguardo.

### 1.2. Giappone: una temporanea fiammata?

Pur avendo registrato valori altalenanti – espansione nei primi mesi dell'anno, contrazione nel corso del secondo trimestre e una nuova contenuta espansione nel corso del terzo trimestre – la crescita dell'economia giapponese nel 2004 è stimata intorno al 2,8%. Si tratta di un ritmo di crescita significativamente più rilevante di quello registrato nella zona dell'euro, anche se più contenuto rispetto a quello americano. La performance economica giapponese è stata sostenuta, da un lato, dalle esportazioni, in particolare da quelle dirette ai dinamici mercati americani e della Cina, dall'altro, da un graduale miglioramento della domanda interna. Tuttavia, il ridimensionamento della domanda mondiale di importazioni – dovuto anche al rallentamento dell'economia degli Stati Uniti e della Cina – fa ipotizzare una prossima difficoltà nell'export giapponese. Questa debolezza della performance dell'esportazione giapponese si tradurrà in difficoltà nell'economia interna, decrescita degli investimenti e dei consumi. Alla luce di questa situazione, si prevede che la crescita del Pil subirà una battuta d'arresto e si collocherà su un valore dell'1,3% nel 2005 e del 1,2% nel 2006. Si tratta di dinamiche che, comunque, costituiscono ritmi ragionevoli di espansione per un'economia caratterizzata da una popolazione in rapido invecchiamento e con una forza lavoro in diminuzione.

### 1.3. L'Europa: una deludente performance

Persino nella prima metà del 2004, vale a dire quando la crescita nella zona dell'euro era assai positiva, la performance

complessiva è risultata inferiore a quella registrata negli Stati Uniti e in Giappone. Lo scenario di un deprezzamento della moneta americana e, conseguentemente, di un rafforzamento dell'euro realizzatosi nella seconda parte dell'anno ha creato non pochi problemi all'area europea. Da un lato, si sono certo verificati alcuni effetti positivi: le importazioni sono divenute meno care e le spinte inflazionistiche, soprattutto quelle alimentate dal petrolio, sono state meglio controllate. Ma su un altro versante le esportazioni europee sono risultate penalizzate. Queste ultime hanno rappresentato finora – non dimentichiamolo – il volano più importante della fase di ripresa in atto. Il rischio di una nuova fase di rallentamento in Europa è divenuto così assai concreto e una modesta performance complessiva è prevista per il prossimo anno. Per scongiurarla è auspicabile che le istituzioni e i governi europei non si limitino a fare da spettatori, com'è avvenuto finora, ma adottino prontamente nuove scelte di politica economica, sul fronte sia macroeconomico (come una efficace flessibilizzazione del Patto di Stabilità) sia della competitività (l'attuazione dell'agenda di Lisbona), orientate a rilanciare la domanda interna europea in modo tale da allentare la patologica dipendenza esterna della crescita europea. Tanto più che le difficoltà dell'economia europea non hanno solo natura congiunturale, ma risalgono indietro nel tempo.

## **2. L'impasse europea nell'ultimo decennio e le azioni per un rilancio della crescita europea a medio termine**

È da oltre un decennio che è in corso il netto rallentamento della crescita economica dell'Unione Europea. Nello stesso periodo, l'economia americana ha registrato un'accelerazione altrettanto netta del proprio tasso di crescita.

Nella letteratura relativa a tale questione, vengono frequentemente indicati tre insiemi di fattori utili a spiegare la deludente performance economica dell'Ue: *i*) la rigidità dei mercati, intesa come scarsa flessibilità del lavoro, ma anche dei servizi (energia, finanza, telecomunicazioni) ancora eccessivamente segmentati e protetti a livello europeo; *ii*) le politiche macroeconomiche restrittive, ovvero politiche monetarie – Banca centrale europea – e fiscali – Patto di Stabilità e Crescita – troppo caute;

iii) il *gap* tecnologico e competitivo, che si traduce in un aggiustamento tardivo e inadeguato al nuovo paradigma della crescita basato sulle nuove economie dell'informazione e della comunicazione (*Ict Model*). Negli ultimi anni, l'interazione di questi fattori ha giocato un ruolo rilevante anche se non va dimenticato il ruolo negativo assunto dai fattori strutturali (tra i quali il mancato aggiustamento al nuovo paradigma della crescita).

Crescere di più è dunque un imperativo ineludibile per l'Europa, ma è allo stesso tempo di difficile realizzazione perché richiede di concentrare gli sforzi in due specifiche direzioni: *a*) in un significativo incremento delle risorse economiche a disposizione del processo di crescita (lavoro qualificato, capitale umano e fisico, capacità di ricerca e innovazione ecc.); *b*) in una significativa modifica dei meccanismi di allocazione delle stesse risorse, pubbliche e private, per meglio sfruttarne le potenzialità.

In questa prospettiva i due pilastri di una strategia di rilancio dei tassi di crescita dell'Ue potrebbero essere individuati nel completamento del Mercato interno, da un lato, e nel rilancio degli investimenti in R&S e dell'attività innovativa, dall'altro, da collocare questi ultimi all'interno di una strategia di Lisbona adeguatamente rivisitata.

L'ulteriore liberalizzazione del Mercato interno potrebbe avere effetti molto positivi, specie nel comparto dei servizi ancora eccessivamente frammentato e protetto a livello europeo. Ne deriverebbe un'accelerazione dell'integrazione reale dello spazio economico europeo dando così rinnovato vigore ai sistemi di produzione e innovazione attraverso lo sfruttamento delle opportunità tecnologiche e delle economie dinamiche di scala.

Ma se la bassa crescita europea è causata soprattutto dai ritardi e dalle difficoltà incontrate dalle grandi economie continentali nell'adattamento delle loro strutture alle sfide provenienti dalle nuove tecnologie, si richiedono anche profondi cambiamenti sia delle modalità di funzionamento dei mercati sia dei meccanismi istituzionali (modalità di interazione tra Stato e Mercato) in Europa.

Molti di questi cambiamenti e delle misure necessarie sono al centro della cosiddetta «strategia di Lisbona» – messa a punto nella capitale portoghese al Consiglio europeo del marzo 2000 e sviluppata successivamente a Stoccolma e Barcellona –

che ha posto all'Europa l'obiettivo assai ambizioso di diventare entro il 2010 l'economia tecnologicamente più dinamica del mondo. Purtroppo, essa ha finora funzionato poco e male. A cinque anni dal suo varo, l'obiettivo centrale di trasformare l'Ue «nell'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva al mondo» appare sempre più lontano. Altrettanto lontano appare il conseguimento di altri obiettivi ambiziosi quali l'innalzamento del tasso di occupazione delle donne e dei lavoratori più anziani e/o la crescita delle spese in R&S. Mentre altri sono stati raggiunti in tema di diffusione delle nuove tecnologie e rimozione degli ostacoli alla creazione di nuove imprese.

Al riguardo, le performance dei singoli paesi si presentano fortemente differenziate: a un estremo, si collocano tre Paesi membri del Nord Europa – Danimarca, Svezia e Finlandia – che hanno di fatto raggiunto molti degli obiettivi di Lisbona; all'altro estremo, le tre grandi economie continentali – Francia, Germania e Italia – ancora molto in ritardo e che hanno fatto assai poco per modificare le loro strutture. A meno di un'accelerazione degli sforzi di riforma, è l'intera Ue che rischia di venire severamente penalizzata.

Nonostante tale differenziazione, va comunque ribadita la validità dell'Agenda di Lisbona. Essa resta, tuttora, uno strumento efficace sia per migliorare la competitività dell'Europa, sia per garantire il mantenimento di un buon livello di coesione sociale. Ma andrebbero sia rafforzati i meccanismi di coordinamento a livello dell'Ue sia modificati gli incentivi al cambiamento, oggi ancora troppo blandi e generici.

### **3. Le aree-paesi emergenti e la ripresa globale in corso**

Nel corso dell'ultimo anno i paesi emergenti hanno tratto indubbi benefici dalla crescita della domanda dell'area industrializzata, facendo registrare forti flussi esportativi e un significativo aumento della domanda interna. Nel 2004, il tasso di crescita dei paesi che non appartengono all'area Ocse è stato stimato pari al 7,2%, vale a dire il più elevato dell'ultimo decennio. Il picco di crescita del commercio mondiale è stato decisamente significativo, al punto che il valore stimato (10,2%) della crescita degli scambi mondiali nel 2004 rappresenta cer-

tamente la miglior performance degli ultimi anni. I paesi emergenti si sono dimostrati particolarmente abili nell'intercettare l'impetuosa domanda d'importazione proveniente dagli Usa, Cina e Giappone. Contemporaneamente, molto positivi e significativi sono stati i flussi di capitale estero che si sono riversati nell'area emergente nella prima parte del 2004. L'attrazione per il rischio è stata particolarmente elevata, tanto da far sì che gli investitori abbiano spostato la loro liquidità da attività con bassi rendimenti nei paesi sviluppati ad attività con rendimenti maggiori nei paesi in via di sviluppo. Questi movimenti di capitali hanno altresì determinato una diminuzione dei tassi di interesse nei mercati emergenti, coinvolgendo anche i paesi Ocse in tali riduzioni.

### 3.1. Le positive performance dell'America Latina e dell'Est Europa

Il contesto internazionale sta comunque diventando gradualmente sempre meno favorevole ai paesi e mercati emergenti. Da un lato, i mercati delle aree maggiormente sviluppate mostrano segni di decelerazione – che dovrebbero essere confermati anche nel 2005 – che si rifletteranno in un possibile rallentamento dei ritmi di crescita delle esportazioni in molti paesi emergenti. Dall'altro, è altrettanto probabile che si verifichi un relativo riflusso della liquidità internazionale dai mercati a rischio nel corso del 2005. Ciò potrà penalizzare quei paesi emergenti che si trovano nella condizione di forte disavanzo delle partite correnti e di elevato debito estero. Questi problemi sono particolarmente sentiti in America Latina. Quest'area, infatti, ha visto migliorare significativamente la propria performance economica nel 2004 con l'Argentina e il Venezuela in ripresa dopo una prolungata recessione, e il Brasile in una situazione di graduale miglioramento, dovuta soprattutto alla esportazioni verso la Cina, ai prezzi in ascesa delle materie prime e alla positiva domanda interna.

Ma l'America Latina nel suo complesso resta caratterizzata da forti fabbisogni finanziari, dovuti all'esigenza di rinnovare il forte prestito estero. La maggiore avversione al rischio e il conseguente aumento dei tassi di interesse attesi nel 2005 fanno

prevedere un consolidamento del debito sempre più caro, i tassi di interesse locali sempre più alti e una domanda interna più debole. L'insieme di questi fattori, combinati con un previsto rallentamento della domanda di importazione dell'area industrializzata, rende possibile un rallentamento della crescita in America Latina per l'anno a venire.

I paesi della Comunità degli Stati indipendenti (Csi) e le economie in transizione dell'Europa dell'est hanno continuato a crescere fortemente nel corso del 2004. Gli elevati prezzi del petrolio hanno sostenuto la forte crescita dei primi (in modo particolare la Russia), mentre i secondi hanno continuato a crescere stabilmente in conseguenza delle esportazioni verso l'Europa occidentale, degli investimenti esteri provenienti dalla stessa area e di politiche economiche espansive. Le economie dell'Europa centro-orientale dovrebbero continuare ad avere performance positive anche nel prossimo biennio, nonostante la contenuta crescita nella zona dell'euro. Al contrario, la crescita dei paesi Csi andrà gradualmente ridimensionandosi – specialmente nel 2006 – a seguito di un prevedibile rallentamento della produzione di petrolio e di una discesa del suo prezzo a medio termine.

### 3.2. La crescita impetuosa dell'Asia e la tragedia dello tsunami

Anche per quanto riguarda le economie emergenti dell'Asia, la cui crescita è stata particolarmente forte nel corso del 2004, si prevede una decelerazione nel 2005 e negli anni seguenti. Più in particolare, il ritmo e la dimensione complessiva della crescita cinese stanno avendo un impatto significativo sul resto della regione asiatica. Le potenzialità della domanda interna della Cina coinvolgono altri paesi dell'Asia, spingendoli ad attuare forti ristrutturazioni economiche per poter beneficiare dell'elevata crescita del paese vicino. Non a caso, mutamenti strutturali iniziano a manifestarsi in varie parti della regione. Anche in India la crescita è aumentata significativamente. C'è da dire, tuttavia, che, la forte crescita indiana – a differenza di quella cinese – incide ancora molto poco sulla performance degli altri paesi della regione.

La crescita del Pil asiatico è attualmente sostenuta, spinta

dalla crescente domanda dei paesi Ocse e dalle forti esportazioni verso i mercati emergenti (in particolare, la Cina). Ma nel 2005 e negli anni seguenti, l'ambiente esterno, come si è detto, diventerà lentamente meno favorevole. In particolare, in Cina si sono manifestati i primi segnali di una bolla speculativa degli investimenti in alcuni settori economici; questi hanno spinto verso interventi restrittivi destinati a produrre un ridimensionamento della domanda interna. È prevedibile che tutto ciò, a sua volta, possa produrre un impatto sulla crescita delle esportazioni nel resto della regione asiatica.

Parlando dell'Asia va ricordata l'immane tragedia che si è abbattuta sul Sud-est asiatico con il maremoto del 26 dicembre. La zona colpita è davvero vasta: si estende su gran parte dell'Oceano Indiano e abbraccia una molteplicità di paesi assai diversi tra loro, per struttura e grado di sviluppo. Ma i danni economici nell'area colpita, almeno per quanto si è finora potuto sapere, sono stati meno gravi di quelli terribili che hanno riguardato le perdite di vite umane. La spaventosa onda si è abbattuta soprattutto sulle coste e ha danneggiato solo in minima parte infrastrutture commerciali e impianti industriali presenti nell'area. Anche perché, fatta eccezione per la Malesia e la Thailandia, gli altri paesi asiatici colpiti sono rimasti ai margini del grande sviluppo che ha interessato in questi ultimi due decenni il Sud-est asiatico e sono ancora molto poveri. Il comparto più colpito resta così il turismo unitamente ai servizi a esso connessi.

Subito dopo la tragedia del Sud-est asiatico una gara di solidarietà internazionale senza sosta ha portato alla raccolta in pochissimo tempo di un impressionante ammontare di fondi da destinare alle popolazioni colpite. Non si era mai visto nulla di simile negli ultimi decenni. Nell'utilizzo effettivo di queste risorse per fronteggiare le drammatiche necessità del dopo-tsunami il primo grande problema che si è posto riguarda l'esigenza, anche alla luce di analoghe esperienze del passato, di un forte ed efficace coordinamento degli interventi da attuare.

Il compito più delicato nella fase di emergenza è ottenere concreti risultati aiutando e sostenendo le forze e le strutture locali senza però sostituirsi interamente a loro nelle attività di gestione. Perché il rischio è indebolirne seriamente le capacità d'intervento. Il ruolo degli attori locali è in effetti fondamentale oggi, ma lo sarà ancor più quando dall'emergenza si passerà alla

ricostruzione delle aree colpite. Un'opera immane che durerà anni e richiederà capacità e risorse davvero ingenti stando alle prime stime. E i problemi in questo caso sono soprattutto due: gli aiuti promessi devono venire effettivamente erogati, evitando così di ripetere riprovevoli esperienze del passato; le somme stanziare per soccorrere l'Asia devono essere realmente aggiuntive e non venir stornate dagli aiuti da destinare ogni anno alle altre zone povere e sottosviluppate nel mondo. Solo a queste condizioni la gara di solidarietà internazionale sviluppatasi in questo periodo potrebbe offrire una grande opportunità di rilancio dei programmi di aiuto allo sviluppo e di lotta alla povertà nel mondo, che rappresentano – va sottolineato – un'azione di prevenzione tra le più efficaci contro gli effetti delle catastrofi naturali nei paesi più poveri.

A questo riguardo, il 2005 rappresenterà un'occasione unica e irripetibile con una serie di eventi di grande rilevanza. A luglio un primo appuntamento importante sarà l'annuale Summit degli otto paesi più avanzati nel mondo (G8) che la presidenza inglese vuole utilizzare per lanciare un grande programma di mobilitazione – più aiuti e politiche più efficaci – a favore dell'Africa più povera e afflitta da malattie terribili come l'Aids. Poi a settembre a New York, le Nazioni Unite valuteranno quel che si è fatto (troppo poco) e quel che resta da fare (davvero molto) nell'ambito del programma del *Millennium Development Goals* perché un grande numero di paesi poveri possa realizzare entro il 2015 un sostanziale avanzamento in direzione di un maggiore sviluppo. A novembre, infine, a Hong Kong alla Conferenza della Wto (l'Organizzazione Mondiale del Commercio), i paesi più avanzati potranno dimostrare nei fatti – dopo il fallimento dei negoziati di Cancun nel 2003 – il loro rinnovato impegno verso i paesi più poveri, accettando di aprire i loro mercati agricoli.

Non si dovrà dunque aspettare molto per verificare se il grande slancio di questi giorni e il nuovo clima di cooperazione abbiano rappresentato solo una fuggevole parentesi o, come ci si dovrebbe augurare, un primo passo significativo lungo una strada che mira ad assicurare a miliardi di uomini la possibilità di un futuro.

#### **4. Il rallentamento della crescita globale e i rischi a breve-medio termine**

Come si è accennato all'inizio del capitolo, vi sono segnali di un rallentamento in corso della crescita dei maggiori paesi e le previsioni per il 2005-06 indicano un più contenuto tasso di espansione: la crescita del Pil mondiale (misurato sulla parità del potere di acquisto) passerà così dal 5% del 2004 al 4,2% del 2005 fino a collocarsi intorno al 4% nel 2006. Il rallentamento ipotizzato per il prossimo biennio consentirà, in ogni caso, di mantenere una buona performance economica a livello globale: i tassi di crescita attesi nel 2005 e nel 2006 saranno certamente più elevati di quelli registrati nel corso degli anni Novanta.

Ma è un rallentamento che solleva comunque preoccupazioni legate soprattutto ai numerosi problemi che continuano ad affliggere l'economia mondiale. Il rischio in effetti è che il rallentamento previsto possa trasformarsi in qualcosa di più grave e preoccupante: una rapida e brusca frenata della dinamica di crescita. Tutto ciò se non si riuscirà a fronteggiare e avviare a soluzione i persistenti squilibri che continuano a caratterizzare nella presente fase gli andamenti dell'economia mondiale.

A tal riguardo, si possono menzionare quattro seri problemi di ordine generale. Due sono relativi all'evoluzione dell'economia americana: da un lato, il deficit commerciale in continuo e drammatico aumento che pone crescenti difficoltà di finanziamento e che fa prevedere, in assenza di altri correttivi, pesanti svalutazioni del dollaro; dall'altro, il disavanzo dei conti pubblici americani, passati da una situazione di surplus nel 1999-2001 agli insostenibili deficit di questi ultimi tre anni e destinati, addirittura, a peggiorare in assenza di credibili e serie strategie di risanamento fiscale con inevitabili e negativi contraccolpi sui tassi d'interesse americani e mondiali.

Un terzo fattore di rischio riguarda la Cina: dopo l'eccezionale elevata dinamica di crescita degli ultimi anni, l'economia cinese deve rallentare ed evitare, contemporaneamente, una brusca frenata in modo tale da non ripetere quanto avvenne dopo il boom dei primi anni Novanta a cui fecero seguito sette lunghi anni di ristagno economico. Ciò, soprattutto, perché questa volta, le ripercussioni interne ed esterne, in Asia e nel-

l'intera economia globale, sarebbero decisamente più gravi. In ultimo, vanno menzionati i rischi di riduzione della crescita e dell'innalzamento delle dinamiche inflazionistiche dell'economia globale in conseguenza di possibili forti rialzi dei prezzi del petrolio. Un'ipotesi che, per quanto attenuatasi nell'ultimo periodo, rimane tuttora seria e concreta alla luce della natura congiunturale e strutturale allo stesso tempo dei fattori che hanno determinato gli aumenti dei prezzi del petrolio nel corso del 2004.

In ultimo, desta preoccupazione l'eventualità che molti dei rischi prima ricordati possano combinarsi e produrre effetti negativi in grado di rafforzarsi a vicenda in un sistema internazionale a elevata interdipendenza qual è il nostro. È certamente vero che molti di questi rischi di rallentamento sono presenti già da diversi anni e che, finora, non hanno avuto un impatto significativo sulla crescita globale. Ma è altrettanto vero che la vulnerabilità dell'economia globale dovuta ai profondi squilibri presenti potrebbe aumentare nell'immediato futuro con il pericolo di conseguenti battute d'arresto della crescita nei maggiori paesi e aree economiche.

### 3. La proliferazione di armi di distruzione di massa: calcolo strategico e agenda internazionale

di Corrado Stefanachi

#### 1. Perché la proliferazione?

Due meccanismi di produzione dell'insicurezza concorrono ad alimentare l'aspirazione all'acquisizione di armi di distruzione di massa nel mondo post-bipolare. Ancora inscritta nel «lungo presente» della decolonizzazione, c'è in primo luogo l'insicurezza generata dalla rivalità tra potenze regionali collocate in sistemi internazionali di formazione tutto sommato recente, scarsamente istituzionalizzati, nei quali le relazioni tra gli Stati non smettono di essere condizionate pesantemente da una percezione di vulnerabilità *radicale*, nonché da una esasperata sensibilità verso la questione del prestigio nazionale. Esempio il caso del «grande Medio Oriente», in cui «i confini sono in molti casi artificiali e il rischio di aggressione convenzionale è tangibile»<sup>1</sup>: come sottolinea Ian O. Lesser, «il fatto che gli Stati mediorientali percepiscano una gamma di minacce alla loro *esistenza*, e non soltanto ai loro *interessi*, fornisce una robusta motivazione all'acquisizione di Wmd ai fini di deterrenza, coercizione e prestigio»<sup>2</sup>. In Asia meridionale, altrettanto significativamente, le radici del programma nucleare pakistano (impostosi prepotentemente all'attenzione con i *test* atomici del maggio 1998), affondano nella sconfitta militare del 1971, a opera dell'India, e al trauma della secessione del Bangladesh<sup>3</sup>. Da parte sua, l'ambi-

<sup>1</sup> I.O. Lesser, *Weapons of Mass Destruction in the Middle East: Proliferation Dynamics and the Strategic Consequences*, in *The Future Security Environment in the Middle East: Conflict, Stability, and Political Change*, a cura di N. Bensahel e D.L. Byman, Santa Monica, Rand, 2004, p. 267.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 268.

<sup>3</sup> S. Ganguly, *Storia dell'India e del Pakistan. Due paesi in conflitto*, Milano, Bruno Mondadori, 2004, p. 120.

zione nucleare indiana ha tratto l'originario slancio dalla guerra (perduta) del 1962 sulla delimitazione della frontiera post-coloniale con la Cina, continuando a nutrirsi negli anni Novanta tanto della diffidenza nei confronti dell'ascesa cinese quanto della storica rivalità col Pakistan<sup>4</sup>. In Asia orientale, il principale teatro di proliferazione, cioè la penisola coreana, è il fronte «cristallizzato» di una guerra civile, su cui si attestano due entità statali le quali rappresentano inevitabilmente, l'una agli occhi dell'altra, una minaccia al diritto stesso di esistenza. In tutti questi casi, il binomio Wmd/Icbm tende ad apparire come una risposta adeguata a una *reale* esigenza di sicurezza, incarnando al contempo un simbolo di prestigio nazionale tanto più prezioso agli occhi di regimi politici che fondano storicamente la loro legittimazione politica sulla conquista dell'indipendenza nazionale e sulla «modernizzazione» delle rispettive società<sup>5</sup>.

A questo quadro si aggiungono gli incentivi prodotti dal *lungo* «momento unipolare», paventato o realmente sperimentato da diverse potenze regionali come un ulteriore deterioramento della propria sicurezza: funziona qui il secondo meccanismo di produzione dell'insicurezza. Si diffondevano infatti all'inizio degli anni Novanta presso alleati o *partner* degli Stati Uniti (come Israele, Egitto, Arabia Saudita, o tanto più Pakistan) i timori di una revoca, o comunque di un ridimensionamento, del sostegno americano, mentre la scomparsa dell'Unione Sovietica sottraeva una risorsa politico-strategica cruciale a quei paesi che, durante la Guerra Fredda, avevano rafforzato la loro posizione internazionale proprio attraverso la relazione strategica con Mosca (come Libia, Siria o Iraq in Medio Oriente, o come la Corea del Nord, oggi esposta a una dipendenza dalla *sponsorship* cinese nient'affatto incondizionata). Nei paesi ostili agli assetti regionali esistenti, l'aspettativa di essere chiamati a fare più cose da soli, a promuovere con mezzi propri e *senza* il tradizionale sostegno esterno la propria agenda di sicurezza, si è accompagnata alla prospettiva di essere chiamati a fare valere quegli interessi magari *contro* l'interferenza esterna dell'unica po-

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 122-124.

<sup>5</sup> P. Bracken, *The Structure of the Second Nuclear Age*, in «Orbis», vol. 47, n. 3, estate, 2003, pp. 399-413.

tenza globale, cioè gli Stati Uniti. Ai quali il venire meno della «camicia di forza» bipolare e l'indiscussa *leadership* tecnologica hanno regalato un'inedita libertà di azione politica e un'inedita capacità di azione strategica.

Garanti dello *status quo* internazionale, almeno nelle aree-chiave del Golfo Persico e dell'Asia orientale, gli Stati Uniti costituiscono il fattore cruciale nel calcolo strategico delle potenze regionali insoddisfatte degli assetti esistenti: l'obiettivo della dissuasione dell'intervento americano si impone al centro della strategia dei paesi proliferatori, e la proliferazione si impone specularmente come *il* problema con cui è chiamata a misurarsi la «potenza unipolare».

## 2. I rischi della proliferazione: il nuovo calcolo strategico

Nelle relazioni tra le potenze regionali, la diffusione di Wmd non promette di produrre automaticamente quegli effetti di *stabilizzazione* che, sotto il regime di reciproca deterrenza della «Mutua Distruzione Assicurata», diedero vita all'equilibrio del terrore bipolare. Esempiarmente, in un contesto particolarmente critico per la proliferazione come il Medio Oriente, la compressione spazio-temporale dell'arena strategica (brevi distanze geografiche e conseguente assottigliamento dei tempi di allarme/reazione, tanto più pronunciato alla luce del basso livello tecnologico dei sistemi di comando e controllo), abbinata a caratteristiche geopolitiche come la limitata profondità strategica di talune realtà territoriali e la loro elevata urbanizzazione, possono regalare alcune *chances* di successo a un eventuale attacco di sorpresa e ne estendono il potenziale di distruttività, sollevando contestualmente ombre sulla capacità dei proliferatori di mettere in campo affidabili capacità di rappresaglia. Verrebbero meno in questo caso i requisiti essenziali di funzionamento dell'«equilibrio del terrore», imperniato sull'incapacità di entrambe le parti di mettere a segno un attacco disarmante e di sottrarsi alla rappresaglia del nemico.

Nelle relazioni tra la *leadership* unipolare e gli attori regionali, la deterrenza promette invece di funzionare *fin troppo bene*, ma questa volta, a differenza del passato, a *svantaggio* degli Stati Uniti, e a favore delle potenze interessate a dissuaderne

l'intervento. Nelle mani di attori politici non territoriali (terrorismo non statale), le Wmd si presterebbero d'altra parte a un impiego addirittura *offensivo*, anziché intimidatorio e dissuasivo, dal momento che proprio la non-territorialità regalerebbe agli attaccanti la prospettiva dell'*impunità*.

## 2.1. Potenza unipolare e crisi della deterrenza

Negli anni del bipolarismo, lo svantaggio sofferto dagli Stati Uniti sul piano convenzionale rispetto all'Unione Sovietica e la natura imperativa degli interessi in gioco (il mantenimento dell'equilibrio *globale*) resero la minaccia americana di *escalation* nucleare in difesa degli assetti regionali un'opzione in qualche modo obbligata e in qualche misura credibile. Nel sistema unipolare, lo svantaggio sofferto dalle potenze regionali sul piano convenzionale rispetto agli Stati Uniti porta i governi di quei paesi a individuare nelle Wmd un'irrinunciabile risorsa al servizio della strategia di deterrenza dell'intervento americano, confidando che l'asimmetria degli interessi in gioco conferisca alla loro minaccia di *escalation* non-convenzionale una sufficiente *credibilità*.

Nell'ambito di una strategia di dissuasione dell'intervento americano, un abbinamento di Wmd e missili balistici intercontinentali (Icbm) consentirebbe alle potenze regionali di mettere gli Stati Uniti di fronte a un formidabile innalzamento dei costi potenziali dell'intervento. Peserebbe nel calcolo politico-strategico di Washington la possibilità di un impiego da parte nemica di Wmd al livello operativo, cioè contro selezionati punti di vulnerabilità della complessa catena logistica su cui si regge il meccanismo di proiezione americano («truppe in territorio alleato; porti di sbarco; aeroporti; centri di comando; forze navali in mare»<sup>6</sup>), e volto a compensare l'incolmabile divario esistente sul terreno *convenzionale*. Come sottolinea Paul Bracken, il binomio Wmd/missile consente di spostare «il centro di gravità della battaglia dal fronte, dove gli Stati Uniti

<sup>6</sup> D. Wilkening e K. Watman, *Nuclear Deterrence in a Regional Context*, Santa Monica, Rand, 1995, p. 33.

sono in vantaggio, alle retrovie, dove questo vantaggio non c'è più»<sup>7</sup>. D'altra parte, l'eventuale capacità di tenere in ostaggio una porzione del territorio americano grazie a una capacità di rappresaglia renderebbe più problematica la minaccia americana di *escalation* in risposta a un impiego *limitato* da parte nemica, così come complicherebbe l'estensione della deterrenza (*extended deterrence*) a favore dei *partner* e alleati che ospitano le basi e le altre strutture logistiche necessarie alle operazioni, dal momento che l'esito ultimo della spirale della violenza potrebbe essere il coinvolgimento delle stesse città americane nello «scambio» nucleare<sup>8</sup>.

Il punto è che nel sistema unipolare l'asimmetria degli interessi in gioco tende ad attribuire qualche credibilità alla minaccia dissuasiva delle potenze regionali. Di fronte agli Stati Uniti stanno infatti oggi attori statali che perseguono, da una posizione di incolmabile inferiorità convenzionale, interessi *vitali* o addirittura *non negoziabili*: significativamente, su fronti tanto instabili come quello Cina/Taiwan, la penisola coreana o il confine Iraq/Kuwait, la «posta» della contrapposizione è (o è stata) nientemeno che la definizione dell'identità territoriale e dell'integrità nazionale dei paesi in gioco<sup>9</sup>. Diversamente, l'unipolarismo implica *di per sé* un *declassamento* degli interessi americani nelle diverse aree regionali, conseguenza dell'assenza di un *competitor* globale alla pari, come era l'Unione Sovietica, che trasformi automaticamente le diverse partite regionali in «tasselli» di una unica partita sull'equilibrio mondiale.

Alla minaccia *imminente* di subire uno scacco sul piano globale come conseguenza della perdita di posizioni in aree-chiave da parte di un *peer competitor* come l'Urss, è subentrata la minaccia *ipotetica*, e soltanto nello scenario *peggiore*, di incorrere nell'ascesa di un *peer competitor* che riequilibri il sistema unipolare attraverso l'instaurazione di un'egemonia al livello regiona-

<sup>7</sup> P. Bracken, *Fuochi a oriente. Il sorgere del potere militare asiatico e la seconda era nucleare*, Milano, Corbaccio, 2001, p. 42.

<sup>8</sup> D. Gourè, *Nuclear Deterrence, Then and Now*, in «Policy Review», n. 116, dicembre/gennaio, 2002-03, p. 4 (<http://www.policyreview.org>).

<sup>9</sup> R.W. Barnett, *Asymmetrical Warfare. Today's Challenge to U.S. Military Power*, Washington D.C., Brassey's, 2003, pp. 36-37.

le<sup>10</sup>. Detto altrimenti, non si tratta più di intervenire con l'obiettivo di preservare una posizione globale di *parità*, cioè di contrastare l'instaurazione di una *leadership* globale ostile, ma invece con l'obiettivo di conservare una condizione di *superiorità*, cioè di allontanare uno scenario, comunque passibile di realizzarsi soltanto nel *lungo* periodo, di condivisione multipolare della *leadership* mondiale.

Quest'asimmetria delle motivazioni implica in linea di principio una asimmetria nella disponibilità degli Stati Uniti e dei loro rivali a sobbarcarsi i rischi di *escalation*, conferendo alle potenze regionali una risorsa in termini di credibilità in quella «guerra dei nervi» che è la politica di dissuasione. D'altra parte, in caso di fallimento di quest'ultima, e dunque di conflitto aperto, la dotazione di arsenali non-convenzionali tornerebbe di considerevole utilità al servizio della deterrenza intrabellica (*intrawar deterrence*), orientata cioè a restringere il ventaglio di obiettivi politici perseguibili dagli Stati Uniti attraverso la vittoria militare: esemplarmente, una invasione diretta del territorio nemico e l'abbattimento del suo regime (come in Iraq nel 2003) diventerebbe per Washington un'impresa dal rischio sostanzialmente *proibitivo*, perché il valore assoluto della posta in gioco per il paese o il regime attaccato ne renderebbe la minaccia di *escalation* tanto più credibile<sup>11</sup>.

Ma ciò che è ancora più importante è che anche quando *non* fosse in discussione la volontà degli Stati Uniti di intervenire, lo sarebbe la loro capacità di convincere *partner* e alleati dell'inalterata affidabilità del loro impegno. Dunque di trattenerli dal saltare sul carro della potenza regionale in risposta alle sue intimidazioni, o magari dal cercare un *proprio* deterrente nazionale *al di fuori* dell'«ombrello americano»: in ogni caso mettendo a repentaglio l'edificio della presenza regionale americana. Ed è forse proprio questo costo *politico*, un offuscamento della credibilità degli impegni americani che consenta alle potenze regionali ostili di ridisegnare gli allineamenti locali attraverso l'intimidazione, cioè *senza* dovere scendere in conflitto aperto con

<sup>10</sup> U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington D.C., settembre, 2001 (<http://www.defenselink.mil>).

<sup>11</sup> D. Wilkening e K. Watman, *Nuclear Deterrence...*, cit., p. 36.

Washington, la minaccia più insidiosa che si annida nella proliferazione.

Ancora più problematico risulterebbe infine uno scenario di proliferazione di Wmd a vantaggio di attori *non-statali*, nella misura in cui entrerebbe nel calcolo strategico del nemico una ragionevole aspettativa di *impunità* addirittura nell'ipotesi di un attacco *diretto* al territorio americano. Non si tratterebbe più di fronteggiare, in tal caso, un attore dotato della determinazione a esporsi al rischio di una punizione nucleare americana nel quadro di una spirale di *escalation* che possa coinvolgere il territorio di *entrambi* i contendenti. Si tratterebbe invece di un attore in grado di sottrarsi alla punizione poiché privo dei requisiti *istituzionali* su cui poggia la politica di deterrenza nucleare: appunto statualità e territorialità. Secondo l'impianto dissuasivo affinato negli anni del bipolarismo, la deterrenza *può avere luogo se esiste un luogo* in cui l'eventuale rappresaglia dissuasiva possa indirizzarsi: un territorio, una popolazione, una struttura statale o produttiva, che rimanga ostaggio della minaccia di rappresaglia nucleare, cioè proprio quello che viene a mancare nel caso in cui la controparte sia una organizzazione politica priva di identità territoriale<sup>12</sup>.

### 3. La nuova agenda internazionale

Promossa ai vertici degli interessi di sicurezza americani, fatta oggetto di una apposita *National Strategy* nel dicembre 2002 dall'amministrazione Bush, collegata alla duplice sfida dei cosiddetti *Rogue States* e del terrorismo internazionale, la diffusione di Wmd ispira agli Stati Uniti un'agenda politica in cui l'obiettivo del rafforzamento del regime di non-proliferazione ereditato dal passato<sup>13</sup> va di pari passo con la ridefinizione di alcuni dei criteri di fondo che hanno improntato in precedenza l'azione americana su questo terreno.

<sup>12</sup> C. Stefanachi, *De-territorializzazione della politica e ridefinizione della politica di sicurezza americana*, in «Quaderni di Scienza Politica», vol. 12, n. 1, 2005, in corso di pubblicazione.

<sup>13</sup> U.S. Department of State, *UN Security Council Resolution 1540: The U.S. Perspective*, 12 ottobre 2004, p. 1 (<http://www.state.gov>).

Sul piano dell'adeguamento del regime esistente, il «decalogo» annunciato dalla Casa Bianca l'11 febbraio del 2004 si prefigge, nella fattispecie nucleare, il rilancio del *great bargain* originariamente alla base del Tnp (cioè la rinuncia da parte dei paesi non nucleari all'acquisizione di capacità nucleari militari in cambio dell'accesso all'energia nucleare per scopi civili), accompagnato da un'estensione del sistema di verifica del rispetto delle obbligazioni tale da fornire affidabili garanzie che l'esercizio del diritto all'energia nucleare non funzioni come una «copertura di legittimità» di attività militari proibite dal Trattato<sup>14</sup>. Ciò intervenendo su due versanti nevralgici. Cioè introducendo, da un lato, restrizioni al trasferimento di tecnologie che, impiegabili nell'ambito dei programmi civili autorizzati dal Npt, mettano a disposizione dei paesi che ne entrino in possesso anche capacità critiche nella produzione militare (di qui la proposta americana che i paesi del *Group of Suppliers* si astengano dalla cessione di tecnologie impiegabili nel processo di arricchimento dell'uranio ai paesi che non dispongano già di capacità proprie). E imponendo, dall'altro lato, una generalizzata sottoscrizione del «Protocollo Aggiuntivo» dell'Aiea, che «estende notevolmente gli strumenti a disposizione dell'Agenzia per scoprire attività nucleari clandestine»<sup>15</sup>.

Al fianco di questo esercizio di aggiornamento, gli Stati Uniti sostengono nuove iniziative che segnalano un distacco dal solco seguito in passato, tradendo più in generale la filosofia di fondo che, sotto il segno di una pronunciata insofferenza verso i vincoli del multilateralismo, tende a ispirare l'attuale amministrazione. È essenziale in effetti per quest'ultima che la lotta alla proliferazione non si trasformi a sua volta in una *occasione* di proliferazione: ma questa volta proliferazione *istituzionale*. La responsabilizzazione degli Stati e l'esercizio concertato delle loro prerogative sovrane, entro un quadro di impegni *politici* condivisi e *attività* cooperative mirate, cioè senza passare necessariamente attraverso l'avvio di lenti negoziati e la creazione di apparati istituzionali, è indicata come la via maestra della strate-

<sup>14</sup> G.W. Bush, *Strengthening International Efforts Against WMD Proliferation*, The White House, Office of the Press Secretary, 11 febbraio 2004.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 2.

gia di non-proliferazione<sup>16</sup>. È cura dell'amministrazione Bush enfatizzare, indicativamente, come iniziative quali la *Proliferation Security Initiative* (avviata nel 2003 con il fine di rafforzare la cooperazione nell'interdizione dei traffici illeciti) configurino, nei termini del sottosegretario americano John R. Bolton, «attività, non organizzazioni»<sup>17</sup>. Ed è salutata con favore dall'amministrazione, tanto per il suo contenuto che per l'ispirazione di fondo, la Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (approvata all'unanimità il 28 aprile 2004), che vincola i paesi all'introduzione, nei rispettivi *ordinamenti nazionali*, di efficaci strumenti di contrasto al traffico illecito di tecnologia e di componenti «sensibili»<sup>18</sup>.

Sullo sfondo di questo attivismo, luci e ombre coesistono in sede di bilancio politico. Tra le voci senz'altro in positivo va registrato l'abbandono da parte della Libia (19 dicembre 2003) dei programmi di acquisizione di Wmd, accompagnato dall'impegno al rispetto delle obbligazioni del *Non-Proliferation Treaty* e alla sottoscrizione del «Protocollo Aggiuntivo» dell'Aiea, cui gli Stati Uniti hanno risposto nell'aprile 2004 con la revoca dell'applicazione dell'*Iran and Lybia Sanctions Act* (Ilsa), e l'avvio della «normalizzazione delle relazioni»<sup>19</sup>. Rimangono invece tra i punti in negativo i *dossier* riguardanti i due paesi che, secondo Washington, si sono spinti più in là nell'elusione o violazione del Npt, ovvero Corea del Nord e Iran.

È infatti proseguita nel 2004 la «seconda diplomazia nucleare»<sup>20</sup> nord-coreana, avviata alla fine del 2002 da Pyongyang (che ha annunciato nel gennaio 2003 il ritiro dal Npt), sotto il segno di un rinnovato ricorso alla «leva nucleare» al servizio di una politica di estrazione di concessioni e garanzie che rinsaldino la

<sup>16</sup> J.R. Bolton, *An All-out War on Proliferation*, in «Financial Times», 7 settembre 2004.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> United Nations Security Council, *Resolution 1540 (2004)*. Adopted by the Security Council at its 4956th meeting, on 28 April 2004, S/RES/1540 (2004) (<http://www.state.gov>).

<sup>19</sup> U.S. Department of State, *Terminating the National Emergency with Respect to Lybia: Revocation of Executive Order Sanctions*, Office of the Spokesman, 20 settembre 2004 (<http://www.state.gov>).

<sup>20</sup> The National Institute for Defense Studies, *East Asian Strategic 2004*, Tokyo, 2004, p. 13.

posizione, interna e internazionale, del regime coreano. Diversamente dallo schema seguito negli anni Novanta, il paese non ha nascosto il proprio programma nucleare né ha negato l'intenzione, in assenza di una *complessiva* intesa, di dotarsi di un «deterrente nucleare»<sup>21</sup>, cui esso è in grado peraltro di affiancare capacità missilistiche balistiche assenti nel 1993-94. Il 25/28 febbraio e il 23/26 giugno 2004 si sono svolte a Pechino la seconda e la terza tornata dei colloqui a sei parti, aperti cioè a Cina, Giappone, Russia, Stati Uniti, oltre a Nord e Sud Corea, secondo la formula multilaterale introdotta nell'agosto 2003 su iniziativa cinese, che permette «agli Stati Uniti di tenere ferma la loro posizione di rifiuto di una discussione bilaterale del problema con la Corea del Nord»<sup>22</sup>, consentendo a Pyongyang di conferire informalmente con Washington a margine dei colloqui ufficiali. Il quarto *round* negoziale, previsto a settembre, è invece saltato in seguito alla defezione nord-coreana (annunciata il 16 agosto), lasciando trasparire la distanza che ancora separa le parti, in particolare sulla definizione della tempistica e delle modalità di smantellamento del programma nucleare di Pyongyang. Se la Corea del Nord esige da Washington la concessione di precise garanzie strategiche (patto di non-aggressione) e di compensazioni economiche (forniture energetiche) già in cambio del *congelamento* del programma nucleare, Washington subordina ogni concessione a un effettivo, definitivo e verificabile smantellamento dell'infrastruttura nucleare. Segnale di una maggiore flessibilità negoziale, gli Stati Uniti hanno ammesso al *round* di giugno la possibilità che aiuti economici (energia) possano essere erogati dai loro *partner* in cambio dell'impegno nord-coreano alla chiusura (entro 30 giorni) dell'infrastruttura nucleare. Senonché quest'ultima comprenderebbe, secondo Washington, anche un programma di arricchimento del plutonio di cui tuttavia Pyongyang nega l'esistenza<sup>23</sup>.

Nel 2004 è inoltre rimasto alterno, e tutt'altro che scevro di difficoltà, il rapporto tra Aiea e Iran, la cui «cooperazione fino

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>22</sup> International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2003/2004*, London, Oxford University Press, 2004, p. 201.

<sup>23</sup> The National Institute for Defense Studies, *op. cit.*, p. 28; e International Institute for Strategic Studies, *op. cit.*, p. 206.

all'ottobre 2003 è stata caratterizzata – secondo l'Agenzia – da massicci occultamenti, informazioni fuorvianti e ritardi nella concessione dell'accesso a materiale e impianti nucleari»<sup>24</sup>. L'impegno assunto da Teheran nell'ottobre 2003 con la «triade» anglo-franco-tedesca («Eu3») alla sospensione delle attività di arricchimento dell'uranio, all'adesione al «Protocollo Aggiuntivo» dell'Aiea e alla comunicazione di informazioni complete sull'infrastruttura nucleare, non ha spianato la strada a un pieno chiarimento di questioni chiave come l'origine delle particelle di uranio arricchito trovate in diverse località del paese nonché il programma di acquisizione di centrifughe per l'arricchimento dell'uranio<sup>25</sup>. Una Risoluzione adottata il 18 giugno dal Consiglio direttivo dell'Aiea ha deplorato l'incompleta collaborazione dell'Iran con l'Agenzia, che il 18 settembre ha esortato Teheran a precisare l'esatta entità e la natura del programma nucleare<sup>26</sup>, cui Teheran ha risposto con una revoca degli impegni assunti precedentemente con gli europei.

Secondo gli Stati Uniti, le omissioni e le lacune accertate dall'Agenzia mostrano inequivocabilmente la volontà iraniana di dotarsi di un arsenale nucleare, e sono sufficienti a giustificarne il deferimento al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, perché questo adotti sanzioni. Dal canto suo, Teheran ribadisce le finalità civili del programma nucleare, riaffermando la propria indisponibilità a dipendere da combustibile nucleare di importazione e la volontà di sviluppare un'autonoma capacità di produzione. Tra le due voci si inserisce ancora una volta la mediazione della «triade» europea, coadiuvata dall'alto rappresentante per la Pesc dell'Unione Europea, che riconosce la priorità della proliferazione in quanto minaccia alla sicurezza globale, né esclude l'ammissibilità, in linea di principio, di misure militari al servizio di obiettivi di *contro-proliferazione* (purché sotto egida dalle Nazioni Unite)<sup>27</sup>, discostandosi invece dalla posizione ame-

<sup>24</sup> International Atomic Energy Agency. Board of Governors, *Implementation of the Npt Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General*, Gov/2004/83, 15 novembre 2004 (<http://globalsecurity.org>).

<sup>25</sup> R.J. Einhorn, *A Transatlantic Strategy on Iran's Nuclear Program*, in «The Washington Quarterly», vol. 27, n. 4, autunno, 2004, p. 22.

<sup>26</sup> International Atomic Energy Agency. Board of Governors, *Implementation...*, cit., p. 1.

<sup>27</sup> *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*,

ricana sulla concreta fattispecie iraniana. Da parte tedesca e (in misura minore) francese, prevale l'idea che l'Iran sia senz'altro intento a dotarsi di una «opzione nucleare», cioè della capacità di costruire la bomba, ma che abbia invece rimandato al futuro la decisione sull'effettivo allestimento di un arsenale nucleare<sup>28</sup>. Su tali premesse, che non danno per scontata la volontà iraniana di riarmo nucleare, la «triade» europea ha proseguito i suoi sforzi negoziali, pervenendo il 14 novembre a un nuovo accordo che ha stabilito la sospensione (a partire dal 22 novembre) delle attività iraniane di arricchimento dell'uranio e l'impegno europeo a non deferire il paese al Consiglio di Sicurezza, come primo passo verso un'intesa generale che, nei *desiderata* europei, dovrebbe contemplare la rinuncia iraniana al programma di arricchimento in cambio di garanzie sulla fornitura di combustibile nucleare e dell'estensione della cooperazione economica con l'Ue<sup>29</sup>.

L'attenzione è tornata subito dopo a concentrarsi sull'Aiea; il rapporto confidenziale preparato dal direttore generale per la riunione del Consiglio direttivo del 25 novembre ha riconosciuto i «buoni progressi» compiuti nel frattempo dall'Iran nella collaborazione con l'Agenzia, assicurando che «tutto il materiale dichiarato dall'Iran è stato verificato, e che tale materiale pertanto non viene stornato a favore di attività proibite», ma aggiungendo che l'Agenzia non «è ancora nella posizione di concludere che non vi siano materiali o attività non dichiarate»<sup>30</sup>. Sia la questione della fonte delle contaminazioni che quella dell'acquisizione delle centrifughe, secondo il Rapporto, richiedono ulteriori approfondimenti. Sulla scorta di questo resoconto (e dell'iniziativa diplomatica europea), il Consiglio direttivo ha stabilito il 25 novembre di non procedere al deferimento dell'Iran, suscitando lo stizzito disappunto americano.

adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels, 12 dicembre 2003 (<http://ue.eu.int/uedocs>).

<sup>28</sup> R.J. Einhorn, *op. cit.*, p. 24.

<sup>29</sup> *Iran: EU Hails Nuclear Agreement With Iran As «Qualified Success»*, in «Radio Free Europe/Radio Liberty», 25 novembre 2004 (<http://www.globalsecurity.org>).

<sup>30</sup> International Atomic Energy Agency. Board of Governors, *Implementation...*, cit., p. 24.

## 4. Gli aspetti strategico-militari della lotta al terrorismo

di Alessandro Politi

### 1. Evoluzione della lotta al terrorismo nel 2004 come concetto politico-strategico

Dal punto di vista dottrinale niente è sostanzialmente cambiato da quando è stata pubblicata la *National Security Strategy of the United States of America* (2002), si è usato sin dall'inizio un assunto politico da cui discendevano ampie implicazioni strategiche, adattabili alle necessità contingenti dell'amministrazione Bush.

Considerazioni analoghe valgono per la strategia adottata per combattere il terrorismo, enunziate nel documento *National Strategy for Combating Terrorism* (febbraio 2003). È vero che nelle sezioni del documento vi sono titoli che riguardano, oltre alla natura della minaccia, le intenzioni strategiche, le condizioni di vittoria e gli obiettivi della cosiddetta *Global War on Terrorism* (Gwot, Guerra globale al terrorismo), ma un'analisi più attenta fa vedere che si tratta soprattutto di un'ulteriore razionalizzazione del documento precedente.

Significativi sono i concetti impiegati per definire come si sconfiggono le organizzazioni terroristiche globali. Idealmente la guerra comincia con un attacco complessivo contro le organizzazioni terroriste capaci di operare globalmente, costringendole a disperdersi e muoversi su una dimensione regionale. A quel punto gli Usa sostengono i partner regionali per migliorare le loro capacità in modo da comprimere e isolare il fenomeno. La campagna regionale ha lo scopo di fissare geograficamente il fenomeno (*localize the threat*) in modo da consentire agli Stati locali, aiutati dagli Usa, di sviluppare gli strumenti militari, di polizia, politici, finanziari per finire l'opera. I grafici di accompagnamento illustrano come l'azione degli Usa abbia il duplice

obiettivo di ridurre tanto la portata, quanto le capacità della minaccia terroristica sino a ridurla a un fatto locale, scoordinato, non sostenuto da «Stati canaglia» e raro, cioè ricondotto alla sua dimensione criminale<sup>1</sup>.

La critica più forte a livello strategico, perfettamente inascoltata dall'amministrazione Bush, è venuta da un saggio dello *Strategic Studies Institute* dell'*Us Army* in cui si denunciava l'accumulazione e conglomerazione dei nemici (Stati canaglia, Stati proliferanti, organizzazioni terroriste di ogni taglia e il terrorismo in quanto tale) e degli obiettivi di guerra<sup>2</sup>.

Lo studio attaccava con energia la stretta commistione tra Saddam Hussein e al-Qaida in un'unica minaccia, la decisione di scatenare una guerra preventiva non necessaria e deliberata (*unnecessary preventive war of choice*), da molti denunciata come aggressiva, e la conseguenza di aver sviato la guerra al terrorismo con l'apertura di un nuovo fronte. Le raccomandazioni erano di ridurre gli obiettivi, sostituire la guerra preventiva con una credibile deterrenza contro gli Stati proliferanti, concentrare gli sforzi su al-Qaida.

A rendere ancora più problematiche le prospettive concettuali della Gwot è la natura stessa degli assunti dei citati documenti governativi. Quando si parla di dispersione delle organizzazioni terroristiche globali, si pensa ovviamente alla campagna in Afghanistan (*Operation Enduring Freedom*, Oef) che ha smantellato i campi di addestramento, togliendo un santuario ad al-Qaida e disperdendo i suoi combattenti. Si ignora completamente a livello strategico la natura di una rete e la sua capacità di adattarsi, riconfigurarsi e mantenere la sua efficacia. Al-Qaida prima dell'invasione dell'Afghanistan era una rete terroristica innovativa guidata da una struttura verticistica, successivamente si è mutata in un *franchising* del terrorismo e, approssimativamente nel 2003, si è trasformata in un movimento ispiratore di terrorismo.

<sup>1</sup> U.S. Government, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, febbraio, 2003, p. 11 ([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> J. Record, *Bounding the Global War on Terrorism*, Carlisle, U.S. Army War College Strategic Studies Institute, dicembre, 2003 (<http://www.carlisle.army.mil/ssi/pdf/PUB207.pdf>).

Tre anni e quattro mesi dopo il disastro dell'11 settembre 2001 la guerra al terrorismo, intesa come mobilitazione totale di tutti i mezzi per debellare questo metodo violento della lotta politica, è stata di un'efficacia assai al di sotto delle aspettative, proprio perché ha mal valutato la natura dell'avversario, l'insieme di strumenti per combatterlo e gli obiettivi di vittoria<sup>3</sup>.

Politicamente si può capire perché l'11 settembre abbia sollecitato la risposta di una guerra totale: lo sterminio di circa 3.000 persone in un giorno è un atto bellico, anche se condotto da un attore non statale. La natura dell'attore, però, non è tale da poter ritenere politicamente e strategicamente adeguata una guerra, specialmente se immaginata in maniera neoconservatrice come sospensione della legge. In altri termini il concetto è che il terrorismo jihadista richieda lo stato d'eccezione della guerra totale, mentre quello precedente poteva essere combattuto con mezzi e misure anticrimine nel rispetto delle leggi nazionali e internazionali. L'opinione pubblica Usa può subire limitazioni di libertà in un grande conflitto convenzionale, ma nel lungo termine non può sostenerle in uno non convenzionale come questo senza rischiare serie involuzioni politico-sociali. Le opinioni internazionali invece non le accettano perché notano le ipocrisie delle scelte sinora compiute. Ciò è ancora più problematico nei paesi arabi e musulmani dove il terrorismo jihadista si alimenta ideologicamente su un consenso diffuso che identifica la potenza statunitense come causa di costante subornazione di governanti corrotti e umiliazione delle aspirazioni popolari, un giudizio che non può che venire rafforzato dalla contraddizione tra democrazia, esportazione della democrazia con le baionette e diffusa percezione della difformità delle azioni Usa rispetto al diritto internazionale e penale.

Nel corso del 2004, sul canovaccio dei citati documenti, vi sono state alcune correzioni politiche all'idea di guerra al terrorismo che prendono in considerazione i seguenti elementi:

- attenzione agli Stati deboli e in via di fallimento per evitare vivai terroristici;
- utilizzo dei mezzi di *soft policy* in modo da ottenere con-

<sup>3</sup> Non è un caso che nella strategia nazionale per combattere il terrorismo la vittoria sia indicata in termini molto vaghi quali la libertà dalla paura e un mondo in cui la minaccia di attentati non definisca la vita quotidiana.

creti risultati per alleviare povertà, incoraggiare il buon governo e combattere le malattie allo scopo di evitare il collasso delle società o il fallimento degli Stati;

– la promozione della democrazia nel Medio Oriente in modo da aumentare la sicurezza americana e mondiale, offrendo alle popolazioni speranza e dignità perché svaniscano antichi odi e risentimenti (trasformazione del Medio Oriente)<sup>4</sup>.

Il problema è che la distribuzione delle risorse ai nuovi elementi è molto al di sotto delle necessità, tranne quelle immediatamente legate al processo democratico in Iraq in quanto funzione di un annunciato progressivo disimpegno di gran parte delle forze militari. Altrettanto poco incoraggiante è la previsione del *National Intelligence Council*, secondo il quale per i prossimi 15 anni i fattori chiave che hanno generato il terrorismo internazionale non daranno segno di diminuire, anche per l'aumento della solidarietà tra musulmani coinvolti in lotte separatiste nazionali o regionali<sup>5</sup>. È una previsione di come lo squilibrio tra mezzi militari e mezzi politici continuerà a perdurare almeno per i prossimi quattro anni.

## 2. I fronti globali della guerra al terrorismo

L'attenzione dell'opinione pubblica internazionale è stata concentrata prima sulla campagna afghana e poi su quella irachena, ma nella realtà i fronti sono assai più numerosi e dispersi.

Le prime operazioni sono state *Noble Eagle* (One – pattugliamenti aerei dopo l'11 settembre 2001) e *Border Support* (Obs – inizi del 2002) per controllare la frontiera lungo il Messico e il Canada. La Nato ha fornito caccia e velivoli della propria flotta E-3A Awacs (9/10/2001-16/5/2002) per la protezione dei cieli statunitensi nell'operazione *Eagle Assist*. Nello stesso

<sup>4</sup> Cfr. il discorso radiofonico del presidente G.W. Bush, 11 settembre 2004 e il discorso di C. Powell all'ambasciata italiana a Washington, *Powell: War on Terrorism Only Part of U.S. Security Policy*, 13 ottobre 2004 (<http://usinfo.state.gov/is/Archive/2004/Oct/14-595640.html>).

<sup>5</sup> *Mapping the Global Future, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, dicembre, 2004 ([http://www.cia.gov/nic/NIC\\_globaltrend2020.html](http://www.cia.gov/nic/NIC_globaltrend2020.html)).

periodo a ridosso dell'11 settembre, l'Fbi ha fatto scattare l'operazione Tarmac con perquisizioni a tappeto negli aeroporti del paese. Nel 2004 erano stati controllati 196 aeroporti e arrestati 1.058 lavoratori stranieri clandestini, ma nessun terrorista. Contemporaneamente l'operazione *Glow Worm* (condotta dalle dogane e dal dipartimento dell'Energia) ha eseguito nel 2004 controlli su 64.835 impiegati nell'industria nucleare.

A queste si è affiancata, a partire dal 18 marzo 2003, l'operazione *Liberty Shield*, lanciata dal dipartimento Homeland Security, per aumentare la sicurezza in aeroporti, porti, ferrovie, installazioni nucleari e chimiche, nonché nei segmenti critici dell'approvvigionamento alimentare.

Le azioni in grande stile al di fuori del territorio statunitense iniziarono con l'operazione *Infinite Justice* (20/11/2001), poi ridenominata *Operation Enduring Freedom* (25/11/2001 – Oef).

Prima di parlare in dettaglio di quest'operazione, citiamo una serie d'iniziative parallele e concomitanti, ma distinte da questa. Nell'ottobre 2001, la Nato ha iniziato l'operazione *Active Endeavour*, prima con copertura del Mediterraneo orientale, poi estesa nell'aprile 2004 all'intero bacino con intercettazione di navi sospette e pattugliamenti appositi per proteggere lo Stretto di Gibilterra, ritenuto particolarmente vulnerabile ad attacchi terroristici. A metà marzo 2004 erano state controllate 41.000 navi.

Tra il 15 gennaio 2002 e il 31 luglio 2002 ebbe luogo l'operazione *Balikatan 2002*, talvolta chiamata Oef-P (*Operation Enduring Freedom – Philippines*). In due fasi, *Balikatan 02-1* e *02-2*, furono impiegati approssimativamente 3.000 soldati statunitensi nel ruolo assistenza non combattente a sostegno delle forze filippine, specialmente contro il gruppo terrorista Abu Sayyaf, il cui leader Abu Sabaya fu ucciso. Sono rimasti ancora circa 100 soldati Usa per assistere le forze filippine nella lotta antiterrorismo.

Il Gtep (*Georgia Train and Equip Program*) durò invece dal 29 aprile 2002 sino al maggio 2004 e ha avuto lo scopo principale di addestrare e armare le forze di Tbilisi per lottare contro bande terroriste, annidate nella gola di Pankisi. Lo scopo secondario è stato quello di concorrere all'ampliamento della presenza e dell'influenza Usa che ha attivamente aiutato la caduta del vecchio regime, guidato dal presidente Eduard Shevardnadze, a

favore del nuovo presidente Mikhail Saakashvili, insediatosi il 4 gennaio 2004.

Infine, a partire dall'aprile 2003, si è annunciato il rilancio dell'*African Coastal Security Program*, che dovrebbe assistere una ventina di Stati costieri nel proteggere le loro zone economiche esclusive e quelle petrolifere, in cambio di basi temporanee per operazioni militari. La base più probabile da cui irradiare le attività è l'isola di Sao Tomé, dove la *Us Navy* sta costruendo un porto per navi di grande tonnellaggio.

*Enduring Freedom*, nonostante sia il nome ampiamente usato per la campagna afghana, è intesa come un'unica campagna globale da cui si diramano teatri operativi di volta in volta decisi dal Pentagono; per cui abbiamo almeno tre grandi teatri: Afghanistan, Iraq e Corno d'Africa. Accanto a questo nome, la pubblicistica *neocoon*, a cominciare da Eliot Cohen, nel novembre 2001 cominciò a parlare di una Quarta Guerra Mondiale, in modo da giustificare la scelta politica del presidente statunitense come una grande guerra di liberazione, dopo la prima (contro l'imperialismo prussiano), la seconda (contro il nazifascismo e il militarismo giapponese), la terza (contro il totalitarismo comunista). La rilevanza del nome è solo politico-propagandistica e l'idea continua a essere difficilmente accettata dalle opinioni pubbliche del resto del mondo che continuano a considerare giusta la guerra contro l'Emirato islamico dell'Afghanistan e contro al-Qaida, ma illegittima, ingiustificata e, seguendo l'opinione di diversi giuristi, aggressiva quella contro l'Iraq, pur condannando la dittatura di Saddam Hussein al-Tikriti.

Accanto ai tre grandi teatri operativi, vengono citati nella pubblicistica specializzata anche teatri secondari come: la Cecenia, il Kashmir, la Palestina e la Thailandia meridionale, più che altro a testimonianza della presenza globale di movimenti terroristici e delle possibili azioni di scambio e appoggio *intelligence* ai governi locali, che non di un effettivo impiego di truppe statunitensi.

Mentre le operazioni in Afghanistan sono state più mediatizzate durante la fase delle grandi operazioni militari e di quelle immediatamente successive e quelle in Iraq sono ancora molto seguite dai media prima e dopo le elezioni politiche del 31 gennaio 2005, meno conosciute sono quelle nel Corno d'Africa.

A partire dall'estate del 2002 una *Joint Task Force Horn of*

*Africa*, forte di 1.600 uomini, ha cominciato, partendo da Djibouti, a svolgere operazioni antiterrorismo in Somalia, Kenya e talvolta nello Yemen. Molto si è parlato della formazione jihadista somala al-Ittihad al-Islami, considerata legata ad al-Qaida; tuttavia un rapporto di un gruppo di lavoro specializzato dell'Onu (3/4/2003) concludeva che, mentre vi erano tracce di movimenti di terroristi in quel paese privo di governo, non vi erano prove che il gruppo fosse legato ad al-Qaida, pur essendo stato incluso nella lista di gruppi terroristici dal Dipartimento di Stato. Precedentemente diverse fonti somale avevano escluso qualunque significativa operatività del gruppo già nel 2002.

Prima di discutere gli esiti provvisori delle due grandi campagne in Afghanistan e in Iraq, è necessario fornire una prospettiva delle forze dislocate all'estero e delle basi attuali e dislocate nella Gwot.

Alla data del 30 settembre 2004 secondo il DoD (*Department of Defense – Washington Headquarters Services Directorate for Information Operations and Reports*), il personale militare in servizio permanente effettivo era così ripartito:

- Usa 1.139.034;
- Europa 114.860;
- ex-Urss 143;
- Asia orientale e Pacifico 89.846;
- Africa settentrionale, Medio Oriente e Asia meridionale 174.921 (di cui 170.647 in Iraq e un numero imprecisato in Afghanistan);
- Africa subsahariana 682;
- America Latina e Canada 1.825.

Le stime ufficiali del Dipartimento della Difesa sono indicative in quanto, proprio per i teatri di operazione, omettono volutamente il numero delle forze speciali dislocate e perché vi sono fluttuazioni dovute a rapidi ridislocamenti. Per esempio, secondo stime ufficiose, a metà aprile 2004 vi sarebbero stati circa 20.000 soldati in Afghanistan (contro i meno di 10.000 normalmente ammessi) e 1.200 nel Corno d'Africa<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. nel sito Global Security, *US Forces Order of Battle – 15 January 2005*, consultato il 1° febbraio 2005 ([http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq\\_orbat.htm](http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_orbat.htm)).

TAB. 1. *Lista parziale delle proposte di località di operazioni avanzate e di località soggette ad accordi di cooperazione di sicurezza con gli Usa*

<b>Africa</b>		<b>Asia Sud-occidentale</b>	
Senegal	Dakar, Aeronautica	Afghanistan	Kandahar
Uganda	Entebbe, Aeronautica		Shindand
Djibouti	Marines e Forze speciali		Località non specificata, sito per la difesa antimissile
Sao Tomé e Principe	Infrastrutture navali	Pakistan	Base aerea Dalbandin, logistica
Marocco	Addestramento		Base aerea Jacobabad, logistica
Tunisia	Addestramento		Base aerea Khowst, sostegno logistico per operazioni speciali
Camerun	Addestramento		Pasni
Mauritania	Addestramento		
Chad	Addestramento		
Niger	Addestramento		
<b>Mediterraneo orientale ed Europa Sud-orientale</b>		<b>Asia Centrale</b>	
Bulgaria	Pista aerea Sarafovo	Kirghizistan	Base aerea Manas
	Pista aerea Graf Ignatievo	Turkmenistan	Località non specificata, sito per la difesa antimissile
Romania	Base aerea Mihail Kogalniceanu	Uzbekistan	Base aerea Karshi Khanabad
	Babadag, poligono d'addestramento		
	Mangalia, infrastrutture navali		
Cipro	Aeronautica		
Bosnia	Base militare Bondsteel		
<b>Medio Oriente e Golfo Persico</b>		<b>Asia orientale e Sud-est asiatico</b>	
Bahrain	Base navale Juffar, quartier generale 5ª Flotta	Hong Kong	
Oman	Base aerea al Musnah	Diego Garcia	Base aerea ed equipaggiamento preposizionato
Qatar	Base militare Al Sayliyah, quartier generale avanzato Centcom	Australia (34 installazioni)	Pine Gap, comunicazioni/radar
	Base aerea Al Udeid		Nurrungar, radar
Kuwait	Base militare Doha		Northwest Cape, comunicazioni
	Base aerea Ahmed al Jabar		Delamere, poligono aereo, accesso
			Poligono d'addestramento Bradshaw, accesso
			Shoalwater Bay, area di addestramento, accesso
		Singapore	Stazione navale Changi, molo per portaerei
			Base aerea Paya Lebar, atterraggio e rifornimento
		Sud Corea	Base militare Mobile, Centro di controllo velivoli senza pilota

TAB. 1. (segue)

Iraq (17 campi operativi)	Base militare Dogwood, occupato dalla Black Watch britannica Base militare Ramadi, interforze Esercito-Marines Base militare Liberty Base militare Honor Base militare Justice Base militare Solidarity Base militare Freedom Base militare Independence Località non specificata, sito per la difesa antimissile	America Latina, America centrale e Atlantico del Sud	
Yemen	Aden, infrastrutture navali	Ecuador	Base aerea Manta, atterraggio e rifornimento per operazioni antidroga
		Aruba	Atterraggio e rifornimento
		Curaçao	Atterraggio e rifornimento
		El Salvador	
		Ascension Island,	Comunicazioni/radar

Fonti: Nyt, 22 settembre 2004; Cbo Report, *Alternatives to Present Army Basing*, maggio, 2004; Cbo Report, *Alternatives for Boost Phase Missile Defense*, luglio, 2004.

Tuttavia gli ordini di grandezza sono indicativi delle reali priorità strategiche della Casa Bianca, specie se integrati dalle cifre ufficiose. Iraq, Afghanistan, Bosnia-Serbia-Kosovo (2.765 unità, cioè circa il 13,8% rispetto all’Afghanistan) e Corno d’Africa sono ai primi posti come dislocamenti operativi.

La tabella 1 fa vedere quanto è noto degli elementi più importanti di basi mondiali delle forze Usa, molte delle quali coinvolte direttamente nella Gwot. Anche qui si può notare una corrispondenza generale tra livelli di forze nei teatri e presenza degli insediamenti militari.

### 3. Successi e insuccessi tattici e operativi, conseguenze politico-strategiche

Le menzioni ufficiali dei successi Usa continuano a essere sostanzialmente le stesse: 2/3 della *leadership* di al-Qaida catturati o uccisi; circa 3.000, appartenenti a diverse organizzazioni di al-Qaida o a esse legate, imprigionati, cui si aggiungono lo smantellamento dell’infrastruttura di Osama bin Laden in Afghanistan; la cattura di alcuni degli ideatori dell’11 settembre; le migliaia di arrestati in Iraq e in diversi paesi della coalizione antiterroristica; la

cattura di Saddam Hussein e della maggior parte dei suoi 55 principali gerarchi; la rapidità da *Blitzkrieg* delle campagne militari in Afghanistan e in Iraq contro le forze avversarie schierate in combattimento; il successo nel liberare senza estesissimi danni le città di Najaf e di Falluja da milizie armate (rispettivamente l'Armata del Mahdi e le milizie neo-ba'athiste o i gruppi terroristici jihadisti); le prime elezioni libere in Afghanistan tenute con successo, cui sono seguite le elezioni in Iraq, anch'esse con un'alta affluenza alle urne, tranne che nel quadrilatero sunnita.

Gli insuccessi tattici non sono mancati e sono stati clamorosi: la mancata cattura da 3 anni e mezzo di Osama bin Laden, Ayman al-Zawahiri e del mullah Omar nelle zone di confine tra Afghanistan e Pakistan; la mancata cattura di Abu Musab al-Zarqawi in Iraq; i numerosi ostaggi che non sono stati liberati e quindi trucidati; l'incapacità di rendere sicura metà dell'Afghanistan e di sorvegliare le sue frontiere con Pakistan e Iran; lo scarso controllo del territorio esercitato in Iraq e lungo le sue frontiere con Siria, Giordania, Arabia Saudita, Kuwait e Iran; l'incapacità di sciogliere le milizie ostili o neutrali; il fallimento nell'eliminare il terrorismo ba'athista dopo la cattura di Saddam Hussein.

A livello operativo, quello intermedio tra il tattico e lo strategico, le forze angloamericane e quelle dei paesi coalizzati hanno evidenziato una notevole difficoltà nell'estendere l'area della collaborazione con la popolazione, al di là di quanto assicurato dagli alleati locali del momento in misura maggiore o minore. Ancora nel gennaio 2005 sembra che si debbano riapprendere le lezioni del Vietnam, nonostante i generali appartengano a una generazione immediatamente successiva a quella di Colin Powell, quando era capo di Stato Maggiore della Difesa, responsabile per l'operazione *Desert Storm/Desert Sabre* (Iraq, 1991) e ispiratore di regole d'impegno militare all'estero fortemente influenzate dall'esperienza del conflitto nel Sud-est asiatico.

In Afghanistan, sotto la superficie della contrapposizione tra forze governative e talebani alleati dei gruppi jihadisti pakistani e di al-Qaida, le forze statunitensi hanno scarsissima presa sulla ricomposizione tra le molte tribù pashtoon ancora ostili al presidente Hamid Karzai e gli elementi vincitori dell'Alleanza del Nord, composta da tribù ed etnie minoritarie nel paese. In tre anni è chiaro che non c'è stata sufficiente sinergia tra le operazioni di controguerriglia, quelle d'*intelligence*, di Psyops (*Psychologi-*

*cal Operations*) e l'attività Cimic (*Civil Military Co-operation*), che invece hanno avuto maggior successo nel teatro bosniaco e, in misura più limitata ma tangibile, in Kosovo.

Lo stesso discorso vale in Iraq, dove nonostante l'evidente superiorità complessiva, l'impiego operativo si è tradotto in pacificazioni limitate nel tempo e nello spazio e in una sensibile riduzione delle perdite tra i soldati della coalizione. Le stime dell'*intelligence* irachena danno il numero totale degli insorti (gruppi jihadisti inclusi) a 200.000 persone, di cui 40.000 sarebbero combattenti a tempo pieno cui si contrappongono circa 80.000 combattenti effettivi della coalizione (al netto quindi del personale di supporto), circa 20.000 tra membri di compagnie militari private (i cosiddetti *corporate warriors*) e personale di vigilanza privato e altrettanti elementi delle forze di sicurezza governative, di cui 5.000 al massimo di reale utilità in operazioni offensive di controguerriglia.

A livello strategico esiste una netta dicotomia tra la guerra al terrorismo intesa come insieme di operazioni militari e il contrasto condotto da *intelligence*, polizie e magistrature. La Gwot nel primo senso ha registrato un mezzo successo in Afghanistan e un fallimento in Iraq con la creazione di un serbatoio terrorista prima inesistente. La lotta antiterrorista, sia pure attraverso l'approssimativo indicatore del numero di attentati globali, ha fatto registrare nelle stime più pessimistiche una netta diminuzione degli attacchi avversari rispetto al 2001, se non un crollo rispetto addirittura al 1969<sup>7</sup>.

L'aggressivo progetto di grande strategia, consistente nell'utilizzare la Gwot come strumento per rafforzare il predominio mondiale statunitense, rischia invece di subire un serio scacco in Iraq, con una netta perdita d'influenza politica Usa nel mondo, perché ha liquidato il precedente quadro multilaterale di consenso organizzato senza sostituirlo con una valida alternativa globale.

<sup>7</sup> Cfr. U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2003*, aprile, 2004 e dati corretti il 22 giugno 2004 in seguito alle critiche del Senato (<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/>).

#### 4. Situazione e insegnamenti del caso italiano nel contesto europeo e globale

A tutto il gennaio 2004, l'Italia è riuscita a non subire attentati jihadisti sul proprio territorio, mentre le vittime complessive all'estero ammontano a 67 connazionali, inclusi i decessi in guerra in Iraq. Una catena di arresti ha smantellato una serie di sospette cellule terroristiche, ma in nessun caso le condanne di primo grado nel 2004 hanno convalidato l'accusa di terrorismo internazionale prevista dal codice penale<sup>8</sup>.

Operativamente le linee seguite sono state: riduzione delle vulnerabilità in patria e all'estero; attiva collaborazione tra polizie e organi d'*intelligence*; azioni di repressione non appena individuate le cellule terroristiche, prima che queste potessero consolidarsi; energica azione politica locale, Cimic e d'*intelligence* in tutte le zone di operazione all'estero; uso della forza il più possibile limitato, tranne che nel caso di battaglie in piena regola (aprile 2004, battaglia dei Tre Ponti a Nassiriya).

Questa linea di cautela e di prevenzione non è solo patrimonio consolidato degli interventi nazionali all'estero, ma è frutto di una precisa scelta politica del governo italiano. Nonostante le dichiarazioni politiche di solidarietà totale, nei fatti esso non ha creduto alla Gwot, evitando accuratamente di esserne coinvolto in prima battuta e cercando, quando possibile, di parteciparvi in un quadro multilaterale classico. Solo in questo senso si spiegano i ritardi di più di un anno nell'invio di un contingente di 1.000 soldati a Khowst in Afghanistan nell'operazione *Enduring Freedom*, la sua ridotta permanenza di soli sei mesi, la persistenza nel continuare le operazioni in teatro solo sotto l'egida Onu e Nato dell'Isaf, il rifiuto a partecipare all'attacco all'Iraq e l'adesione solo a un'operazione di stabilizzazione a conflitto convenzionale terminato (operazione Antica Babilonia).

Gli insegnamenti che si possono trarre sono di due ordini. In campo operativo, scelte di politica interna ed estera hanno frenato in modo dannoso il dispiegamento di contingenti sin dall'inizio adeguatamente equipaggiati e protetti per agire in un

<sup>8</sup> Cfr. V. Errante, *Decine di processi nessuna condanna*, in «Il Messaggero», 26 gennaio 2005, p. 5.

ambiente altamente ostile, come l'attentato alla caserma di Nas-siriya, gli scontri per il controllo della città e l'uccisione di un elicotterista hanno dolorosamente dimostrato. La tradizionale condotta operativa italiana è però stata ulteriormente convalidata in quanto i contingenti italiani hanno goduto spesso di condizioni di moderata collaborazione, rispetto ad altri che al massimo ottenevano una neutralità ostile.

Considerazioni politiche interne (legate al timore di una perdita di consensi di fronte a una politica coerente come quella britannica) hanno anche impedito un pieno coinvolgimento della popolazione nella collaborazione con le forze dell'ordine, anche se obiettivamente il livello di minaccia in Italia è stato basso in tre anni e quattro mesi, mentre la retorica politica della lotta antiterrorista si è mantenuta alta.

Strategicamente l'Italia ha seguito gli altri partner europei, indipendentemente dagli schieramenti, nella via dell'irrilevanza nazionale perché nei momenti decisivi non ha voluto e potuto operare per una reale politica comune di fronte alla scelta di Washington per la Gwot. La linea politica italiana concretamente adottata e attualmente riscontrata sin dall'11 settembre è stata della massima solidarietà politica agli Usa con il minimo coinvolgimento belligerante attivo (come citato nei casi di Oef e di Oif) e con una grande attenzione diplomatica nell'evitare azioni profilate nelle zone di possibile futuro conflitto (per esempio oggi Siria e Iran, ieri anche Libia). Una scelta di prudenza tesa a minimizzare le perdite e le frizioni, specie se i guadagni potenziali di una posizione più decisa non sono misurabili a più di un anno dall'inizio del conflitto in Mesopotamia.

## 5. L'Iraq e il diritto internazionale umanitario

di Gabriella Venturini

### 1. La cattura di Saddam Hussein e la questione della repressione dei crimini perpetrati dal suo regime: la giurisdizione del Tribunale Speciale

Nel gennaio 2004 il governo degli Stati Uniti annunciava pubblicamente di riconoscere all'ex dittatore Saddam Hussein, catturato il 13 dicembre 2003, lo *status* di prigioniero di guerra ai sensi della III Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949, applicabile in virtù dell'occupazione dell'Iraq da parte della coalizione<sup>1</sup>.

Secondo il diritto internazionale il prigioniero di guerra è sottoposto all'ordinamento militare della potenza detentrica e può essere perseguito anche per fatti commessi prima della cattura<sup>2</sup>. Pertanto gli Stati Uniti avrebbero potuto processare Saddam Hussein per qualsiasi fatto (anche antecedente il conflitto armato in Iraq) previsto, nel momento in cui fosse stato compiuto, come reato dall'ordinamento penale militare statunitense, ma solo davanti a un tribunale militare e osservando le garanzie

<sup>1</sup> Vedi la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1483 del 22 maggio 2003, che attribuiva espressamente la qualifica di potenze occupanti agli Stati Uniti e al Regno Unito.

<sup>2</sup> III Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sul trattamento dei prigionieri di guerra, articoli 82, 85. Vedi J. de Preux, *La Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, vol. III: *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949*, sous la direction de Jean Pictet, Genève, 1958, pp. 441 ss. Per le accuse di infrazioni gravi alle Convenzioni del 1949, commesse in occasione di conflitti armati internazionali, è altresì prevista la giurisdizione penale universale di tutti gli Stati parti delle Convenzioni (I Convenzione, art. 49; II Convenzione, art. 50; III Convenzione, art. 129; IV Convenzione, art. 146).

processuali previste dalla III Convenzione di Ginevra<sup>3</sup>. Nel territorio occupato, peraltro, rimane in vigore la legislazione penale statale e i tribunali locali continuano a funzionare per la repressione di tutti i reati previsti da tale legislazione<sup>4</sup>; quindi, l'ordinamento dell'Iraq manteneva indubbiamente la sua giurisdizione nei confronti dell'ex dittatore in relazione ai crimini previsti dal diritto iracheno.

Entrambe le soluzioni apparivano, peraltro, poco opportune: la prima si sarebbe presentata come l'esercizio da parte degli Stati Uniti della «giustizia dei vincitori»; la seconda non avrebbe probabilmente garantito all'accusato un processo imparziale, senza contare le lacune del diritto penale iracheno in materia di responsabilità penale per i crimini internazionali degli individui. Sono state allora alternativamente evocate l'istituzione di un Tribunale Internazionale *ad hoc* a opera del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; il deferimento alla Corte Penale Internazionale da parte dello stesso Consiglio di Sicurezza; la creazione in Iraq di un tribunale «misto», composto cioè in parte da giudici interni, in parte da giudici stranieri esperti di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.

Non meraviglia che nessuna di tali soluzioni si sia potuta realizzare: le Nazioni Unite non hanno un ruolo chiave nel dopoguerra iracheno e gli Stati Uniti sono decisi oppositori della Corte Penale Internazionale. Peraltro, tre giorni prima della cattura di Saddam Hussein (ossia il 10 dicembre 2003), il Consiglio governativo iracheno, a ciò «delegato» dalla *Coalition Provisional Authority*, aveva emanato lo statuto dell'*Iraqi Special Tribunal*<sup>5</sup>, competente a giudicare i cittadini iracheni o residenti in Iraq ac-

<sup>3</sup> III Convenzione di Ginevra, articoli 84, 99-108. La Convenzione non vieta la pena di morte, ma ne subordina l'esecuzione al decorrere di un termine di almeno sei mesi dal momento in cui la relativa comunicazione sia giunta alla Potenza protettrice (art. 101).

<sup>4</sup> IV Convenzione di Ginevra, art. 64.

<sup>5</sup> Coalition Provisional Authority Order n. 48, *Delegation of Authority Regarding an Iraqi Special Tribunal*. Nell'elenco delle ordinanze della Cpa, la data dell'Order n. 48 è il 10 dicembre 2004. Nel testo figura la data del 9 dicembre. La data autografa apposta all'atto della firma dall'amministratore della Cpa Paul Bremer è il 12 dicembre. Il testo dello statuto del Tribunale è allegato in appendice all'ordinanza ed è anche disponibile alla pagina del sito della Cpa ([http://www.cpa-iraq.org/human\\_rights/Statute.htm](http://www.cpa-iraq.org/human_rights/Statute.htm)). Vedi A. D'Amato, *Trying Saddam: The Iraqi Special Tribunal for Crimes Against Humanity*, in «Jurist», 15 dicembre 2003.

cusati di genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e di altri crimini previsti dal diritto penale dell'Iraq, fra i quali il perseguimento di politiche di aggressione contro i paesi arabi; tali crimini sono dichiarati imprescrittibili. La giurisdizione del Tribunale Speciale è stata stabilita retroattivamente a partire dal 17 luglio 1968 (data della presa di potere da parte del partito Baath in Iraq) al 1° maggio 2003 (data di proclamazione della cessazione delle ostilità in Iraq).

La struttura del Tribunale è alquanto pletorica: esso infatti consta di un numero indeterminato (*one or more*) di Camere di primo grado, ciascuna composta da cinque giudici permanenti (di nazionalità irachena); di una Camera d'appello di nove membri; di venti giudici inquirenti, incaricati delle indagini e di venti procuratori, competenti a promuovere l'azione penale, oltre a un dipartimento amministrativo con funzioni burocratiche, tutti di nomina governativa. I giudici e i procuratori possono essere eventualmente assistiti (in qualità di osservatori e di consulenti) da giuristi stranieri esperti nel diritto internazionale penale, anch'essi designati dal governo.

Il Tribunale Speciale è chiamato ad applicare la legislazione penale interna dell'Iraq accanto alle disposizioni dello statuto, che appunto prevedono un certo numero di crimini (genocidio, crimini contro l'umanità) non contemplati dal diritto vigente in Iraq, per la cui interpretazione sarà dunque utilizzata la giurisprudenza dei Tribunali Penali Internazionali. Per i reati previsti dal diritto penale iracheno verranno comminate le pene contemplate da tale ordinamento (dunque senza esclusione della pena di morte), mentre per i crimini introdotti dallo statuto l'entità delle pene sarà determinata in via autonoma dal collegio giudicante. Nessuna qualifica ufficiale potrà rendere un accusato immune dalla giurisdizione del Tribunale Speciale.

Sembra che politicamente la messa sotto accusa di Saddam Hussein e dei corresponsabili del suo regime davanti al Tribunale Speciale soddisfi a un tempo differenti esigenze: il formale riconoscimento della sovranità irachena, dato che si tratta comunque di una Corte nazionale; l'interesse degli Stati Uniti, sotto il cui controllo ne è stato adottato lo statuto; le istanze internazionali, rappresentate dalla formulazione dei crimini e dalla prevista presenza di membri stranieri nella composizione del Tribunale.

Sono state invece avanzate perplessità circa la rispondenza della soluzione prescelta rispetto a taluni principi generali di diritto: segnatamente, il principio del giudice naturale precostituito per legge, il principio dell'irretroattività della legge penale, il principio della parità di armi fra accusa e difesa. Il primo non ha impedito l'istituzione dei tribunali ad hoc per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, ma essi si fondano su di una decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, legittima in quanto adottata nell'ambito del Capitolo VII della Carta<sup>6</sup>; viceversa, nel diritto dell'occupazione bellica, l'occupante può istituire propri tribunali militari solo per reprimere gli attentati alla sicurezza delle forze occupanti e dei beni militari a esse appartenenti<sup>7</sup>. Quanto al secondo, l'inclusione nello statuto del Tribunale Speciale di crimini non contemplati dal diritto penale iracheno potrebbe giustificarsi in base alla considerazione che essi sono previsti dal diritto internazionale consuetudinario, vincolante sia per l'Iraq, sia per le potenze occupanti; anzi, proprio la corrispondenza delle fattispecie di crimini di guerra e crimini contro l'umanità elencate nello statuto con quelle presenti negli statuti dei Tribunali Penali Internazionali e, segnatamente, dello statuto della Corte Penale Internazionale può essere considerata una conferma della *communis opinio* relativamente al contenuto dei crimini internazionali di individui. Circa i diritti della difesa, in effetti, questi appaiono disciplinati nello statuto in modo alquanto sommario, e soprattutto la condotta dell'istruttoria penale ha sollevato critiche: durante tutta la fase di formulazione dei capi d'accusa: infatti, l'ex dittatore e gli altri esponenti del regime che si trovano in attesa di giudizio non hanno potuto conferire con i loro avvocati.

Nel marzo 2004, in previsione del passaggio dei poteri dalla Cpa al governo provvisorio iracheno, la «Legge amministrativa di transizione» promulgata dal Consiglio governativo ha «confermato» lo statuto del Tribunale Speciale<sup>8</sup>; con la fine dell'oc-

<sup>6</sup> International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Appeals Chamber, Decision of 2 October 1995, *Prosecutor v. Dusko Tadić*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeals on Jurisdiction, par. 33-35, 42.

<sup>7</sup> III Convenzione di Ginevra, art. 66; P. Verri, *Appunti di Diritto bellico*, Roma, 1990, p. 63.

<sup>8</sup> Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period,

cupazione e il formale ripristino della «piena sovranità» dell'Iraq<sup>9</sup> l'ex dittatore avrebbe dovuto essere consegnato alle autorità irachene, ma è rimasto in custodia degli Stati Uniti in un luogo mantenuto a lungo segreto. Il 1° luglio 2004 si è svolta l'udienza preliminare, nel corso della quale sono stati contestati a Saddam Hussein 12 capi d'imputazione fra i quali la guerra contro l'Iran del 1980, l'invasione del Kuwait nel 1990, l'uso di gas nervino contro la città curda di Halabiya nel 1998, nonché altri massacri ed esecuzioni sommarie.

Nonostante le perplessità sull'istituzione e sullo statuto del Tribunale Speciale, la messa in stato d'accusa di Saddam Hussein e degli altri esponenti di spicco del suo regime si inquadra nella tendenza a superare le tradizionali immunità dei capi di Stato e di Governo, che ha già portato Slobodan Milošević davanti al Tribunale per la ex Jugoslavia. È facile prevedere che il processo di Baghdad presenterà problemi analoghi a quelli che caratterizzano il processo in corso all'Aja, soprattutto in relazione ad aspetti quali la raccolta delle prove, la responsabilità di comando e i rapporti fra la responsabilità penale individuale e la responsabilità internazionale dello Stato.

## **2. I casi di tortura nelle carceri irachene alla luce del diritto internazionale umanitario; in particolare, la responsabilità dei superiori**

I profili ora richiamati si presentano anche in relazione agli abusi verificatisi nei confronti dei prigionieri nelle carceri in Iraq.

Due sono i principali documenti, il cui contenuto (in origine riservato e reso di pubblico dominio da fonti statunitensi nei primi mesi del 2004) consente di individuare i fatti con sufficiente precisione.

Il primo documento è costituito dal rapporto del Comitato internazionale della Croce Rossa del febbraio 2004, redatto in

8 marzo 2004, art. 48. La legge è reperibile su <http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>.

<sup>9</sup> Vedi la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1546 dell'8 giugno 2004, S/RES/1546 (2004), par. 2.

seguito alle visite che i delegati del Comitato, in conformità con il mandato affidato al Cidr dalle Convenzioni di Ginevra del 1949, hanno effettuato a persone private della libertà in diversi centri di reclusione in Iraq<sup>10</sup>.

Secondo il rapporto del Comitato internazionale della Croce Rossa, la maggior parte dei fatti di violenza denunciati è avvenuta nella fase iniziale della prigionia e prima che i prigionieri venissero reclusi in strutture regolari di detenzione, ossia al momento della loro cattura o nel corso della custodia da parte dell'autorità che aveva effettuato l'arresto. Dal rapporto emerge un uso sistematico della coercizione fisica e psicologica (in alcuni casi configurabile come tortura) durante gli interrogatori, allo scopo di estorcere informazioni a persone arrestate in connessione con presunti reati contro la sicurezza, o di particolare importanza per le attività investigative<sup>11</sup>. Anche durante la detenzione nelle strutture controllate dalla polizia militare delle forze della coalizione sono emersi episodi di maltrattamenti<sup>12</sup> oppure nei quali è stato fatto un uso eccessivo della forza contro prigionieri in occasione di ribellioni o tentativi di fuga, impiegando armi da fuoco e causando ferite gravi o decessi in situazioni nelle quali l'utilizzo di altri metodi o di armi non letali avrebbero potuto conseguire il medesimo risultato. Nella prigione di Abu Ghraib, in particolare, il rapporto ha rivelato la mancanza di protezioni adeguate dei prigionieri nei confronti degli attacchi notturni, effettuati con colpi di mortaio o con altre armi, che in diverse occasioni hanno causato il ferimento o il decesso di prigionieri<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> *Report of the International Committee of the Red Cross (ICRC) on the Treatment by the Coalition Forces of Prisoners of War and Other Protected Persons by the Geneva Conventions in Iraq During Arrest*, 4 febbraio 2004.

<sup>11</sup> Il rapporto denuncia in proposito la violazione degli artt. 13, 14, 17 e 87 della III Convenzione di Ginevra e degli artt. 5, 27, 31-33 della IV Convenzione.

<sup>12</sup> Nella versione resa pubblica del rapporto gli abusi sono genericamente riferiti alle «Coalition Forces», anche se dai luoghi ai quali fa riferimento si evince che essi sono attribuibili principalmente alle forze statunitensi, in minor misura a quelle inglesi, nonché alla polizia irachena.

<sup>13</sup> La mancata protezione dei prigionieri dagli effetti delle ostilità viola le disposizioni di cui all'artt. 23.1, 2 della III Convenzione di Ginevra e l'art. 83 della IV Convenzione.

Sebbene il rapporto del Cidr constati diverse violazioni del diritto internazionale umanitario da parte delle forze della coalizione, nel suo complesso esso appare (come del resto è consono al mandato e alla prassi del Comitato) rivolto più a rimediare le situazioni constatate, che a ricercarne le cause e le responsabilità; i responsabili del Comitato, nel deplorare la diffusione del rapporto, hanno anzi sottolineato la piena collaborazione ottenuta dalle autorità della coalizione allo scopo di porre fine agli abusi. Per la maggior parte, questi sono stati definiti in termini di maltrattamenti, coercizione fisica e psicologica, che (solo) in alcuni casi sono stati considerati equivalenti a tortura.

Il secondo documento pertinente al trattamento dei prigionieri in Iraq è il rapporto redatto dal generale di divisione Antonio M. Taguba, incaricato dal generale Ricardo S. Sanchez, comandante delle forze statunitensi, di condurre un'inchiesta sull'operato dell'800<sup>a</sup> brigata di polizia militare dell'esercito Usa, che gestiva le strutture di internamento della coalizione.

Gli accertamenti e le conclusioni del rapporto Taguba<sup>14</sup> appaiono decisamente più severi rispetto al rapporto del Cidr. Emerge dal rapporto che le violenze fisiche e psicologiche e le umiliazioni sessuali nei confronti dei prigionieri iracheni nella prigione di Abu Ghraib da parte di soldati della 372<sup>a</sup> compagnia di polizia militare (aggregata al 320<sup>o</sup> battaglione, alle dipendenze del comando dell'800<sup>a</sup> brigata) e avvalorate da dichiarazioni formali, testimonianze particolareggiate, prove fotografiche e confessioni scritte, erano sistematicamente preordinate a creare le «condizioni favorevoli» per gli interrogatori condotti da membri dei servizi di sicurezza allo scopo di ottenere informazioni sulla guerriglia irachena; il personale di custodia statunitense non aveva alcuna conoscenza dei suoi obblighi ai sensi delle vigenti convenzioni; i superiori e il comandante della brigata non avevano esercitato il dovuto controllo né provveduto a reprimere le violazioni che erano state portate alla loro conoscenza. Il rapporto evidenzia puntualmente le violazioni delle Convenzioni di Ginevra ed espressamente le qualifica «infranzioni gravi» (*grave breaches*) del diritto internazionale<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Article 15-6 Investigation of the 800th Military Police Brigade* (prepared by Maj. Gen. Antonio M. Taguba), 4 maggio 2004. Il rapporto è reperibile su diversi siti web, attraverso i comuni motori di ricerca.

<sup>15</sup> *Ibidem*, Conclusion, pp. 1-2.

Le vicende richiamate hanno riaperto le polemiche suscitate dall'orientamento espresso dal Dipartimento della Giustizia degli Usa già dal 2002 in relazione alle norme di comportamento nella condotta degli interrogatori dei prigionieri, ai sensi della legge di esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984<sup>16</sup>, che gli Stati Uniti hanno ratificato nel 1994. Il *memorandum* del 1° agosto 2002<sup>17</sup> forniva, infatti, un'interpretazione restrittiva della nozione di tortura, che limitava a quegli atti che provocano intenzionalmente la morte, la perdita di un organo o di una importante funzione fisica oppure un prolungato stato di danno psicologico. Inoltre, il documento riaffermava la completa discrezionalità dei poteri del presidente degli Stati Uniti in tempo di guerra: pertanto, una legge degli Stati Uniti (nel caso, la legge di esecuzione della Convenzione contro la tortura) non avrebbe potuto comunque essere interpretata in modo da limitare tali poteri (ad esempio, vietandogli di ottenere da parte di prigionieri informazioni necessarie a prevenire attacchi contro gli Stati Uniti). Infine, il documento sosteneva la possibilità per i funzionari pubblici degli Stati Uniti di invocare sia l'esimente della necessità, sia della legittima difesa a giustificazione di un'eventuale accusa di tortura: in entrambi i casi, la situazione di pericolo che consentirebbe la legittima difesa oppure l'azione necessitata era riferita non alla persona dell'agente, bensì alla sicurezza dello Stato. Soprattutto questi ultimi profili erano apparsi criticabili alla luce del diritto internazionale, in quanto in palese contrasto con gli obblighi assunti dagli Stati Uniti sia ai sensi dei trattati sulla tutela dei diritti umani<sup>18</sup>, sia delle Convenzioni di Ginevra, del tutto trascurate dal *memorandum*.

<sup>16</sup> Convenzione contro la tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984.

<sup>17</sup> *Standards of Conduct for Interrogation Under 18 U.S.C. §§ 2340-2340A, Memorandum for Alberto A. Gonzales, Counsel to the President*, U.S. Department of Justice, Office of the Legal Counsel, Assistant Attorney General J.S. Bybee, 1° agosto 2002.

<sup>18</sup> Sia il Patto del 16 dicembre 1966 sui diritti civili e politici (artt. 4.2, 7), sia la Convenzione contro la tortura del 1984 (artt. 2, 4) dichiarano inderogabile il divieto di tortura. La III Convenzione di Ginevra (artt. 21, 15, 89, 90, 95 e 103), al pari della IV Convenzione (artt. 27, 41, 42, 78, 82, 118, 125) vietano la tortura e i trattamenti inumani contro i prigionieri di guerra e i civili, qualificando tali atti come «infrazioni gravi» nei confronti delle quali gli Stati

Al di là della colpevolezza degli autori materiali dei singoli reati compiuti nei confronti delle persone private della libertà in Iraq, la questione di fondo riguarda l'eventuale responsabilità dei superiori: in quale misura, cioè, le violazioni del diritto internazionale umanitario siano state ordinate o colpevolmente tollerate da coloro che avevano la responsabilità delle strutture di detenzione, dal comando militare e dallo stesso governo statunitense.

Per ricostruire la disciplina della responsabilità dei superiori per i crimini internazionali commessi dai loro subordinati è necessario fare riferimento a un insieme di disposizioni consuetudinarie e convenzionali e alla giurisprudenza dei tribunali internazionali, in base ai quali si può affermare che secondo il diritto internazionale vigente i crimini commessi da un sottoposto non esonerano il superiore dalla responsabilità penale individuale se questi sapeva, o aveva motivo di ritenere, che il subalterno stesse per commettere tali crimini o che li avesse già compiuti, e non ha adottato per quanto possibile le misure necessarie per impedire che tali atti si verificassero, o per punirne gli autori<sup>19</sup>. Pertanto un comandante accusato di crimini commessi da suoi subordinati potrebbe difendersi soltanto dimostrando di avere tentato concretamente di impedirli, oppure di averli denunciati all'autorità gerarchica o giudiziaria. L'autore del crimine, d'altra

parte sono tenuti a esercitare la giurisdizione penale universale (*supra*, nota 2). Vedi L.N. Sadat, *International Legal Issues Surrounding the Mistreatment of Iraqi Detainees by American Forces*, in «Asil Insights», maggio, 2004.

<sup>19</sup> Il principale riferimento per la responsabilità di comando è la sentenza di morte pronunciata nei confronti del generale giapponese Yamashita, giudicato responsabile dei massacri compiuti nel febbraio 1945 dalle truppe giapponesi a Manila, che causarono 111.000 vittime: vedi *Trial of General Tomoyuki Yamashita*, Manila, United States Military Commission (8 ottobre-7 dicembre, 1945), e The Supreme Court of The United States (4 febbraio 1946), *Law Reports of Trials of War Criminals*, vol. IV, Case n. 21, London, HmsO, 1948. I principi della responsabilità di comando sono oggi codificati nel I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra dell'8 giugno 1977 (artt. 86-87); nello statuto del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia del 25 maggio 1993 (art. 7.3); nello statuto della Corte Penale Internazionale del 17 luglio 1998 (art. 28). Vedi M. Stryszak, *Command Responsibility: How Much Should a Commander be Expected to Know?*, in «Usafa Journal of Legal Studies», vol. 11, 2000-2001. Per la giurisprudenza più recente vedi International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Appeals Chamber, Decision of 29 July 2004, *Prosecutor v. Tihomir Blaskić*, par. 42.

parte, non sarà esonerato dalla responsabilità per il fatto di avere eseguito un ordine superiore se ha avuto la reale possibilità di operare una scelta morale<sup>20</sup>; la coercizione potrà essere considerata quale circostanza esimente o attenuante della pena soltanto se è consistita in una minaccia immediata di danno grave e irreparabile alla vita o alla persona dell'esecutore, se questi non aveva altro modo di evitare tale danno e purché non abbia inteso causare un danno maggiore di quello che ha cercato di evitare<sup>21</sup>.

È evidente che l'apprezzamento dei diversi aspetti della responsabilità individuale di comando va effettuato caso per caso, da parte dell'autorità giudiziaria investita di un procedimento penale nei confronti degli individui accusati di crimini e dei loro superiori, anche (e soprattutto) alla luce della normativa penale interna (la quale, peraltro, recepisce le disposizioni internazionali consuetudinarie e quelle convenzionali vincolanti per lo stato di cui si tratta).

Dei procedimenti in corso che riguardano la responsabilità di comando per gli abusi compiuti nei confronti delle persone private della libertà in Iraq, senza dubbio il più interessante è costituito dall'azione intentata in Germania da quattro cittadini iracheni e da un'organizzazione non governativa statunitense contro sette alti ufficiali, fra i quali il generale Sanchez (già comandante delle forze della coalizione in Iraq), contro il segretario della Difesa statunitense Donald Rumsfeld e l'ex direttore della Cia George Tenet; quattro degli ufficiali, fra cui lo stesso generale Sanchez, sarebbero attualmente di stanza in basi militari degli Stati Uniti in Germania. L'azione si fonda sul *Völkerstrafgesetzbuch* (Codice dei crimini contro il diritto internazionale) del 26 giugno 2002, che conferisce ai giudici germanici giurisdizione penale universale per i crimini di genocidio, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità<sup>22</sup>. In verità, però, gli osta-

<sup>20</sup> Statuto del Tribunale Militare Internazionale di Norimberga dell'8 agosto 1945, art. 8; statuto del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, art. 7.4; statuto della Corte Penale Internazionale, art. 33.

<sup>21</sup> Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 31.1.d).

<sup>22</sup> *Völkerstrafgesetzbuch*, 26 giugno, 2002, BGB1 I 2254. Il Codice è stato adottato in funzione della ratifica dello statuto della Corte Penale Internazionale da parte della Germania.

coli che si frappongono all'incriminazione degli accusati sono numerosi e probabilmente insormontabili, soprattutto a causa delle immunità che precludono l'esercizio della giurisdizione penale universale secondo il citato Codice<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda, infine, la responsabilità internazionale dello Stato, indubbiamente i fatti di Abu Ghraib e gli altri episodi sopra riportati suscitano preoccupazione riguardo alla diffusione del diritto internazionale umanitario nelle forze armate e nella società civile, che è un preciso obbligo degli Stati parti delle Convenzioni di Ginevra<sup>24</sup>. L'attività di diffusione, considerata sovente un obbligo *minoris generis* rispetto a quelli posti dalle norme materiali di diritto internazionale umanitario, rappresenta invece un elemento fondamentale per la prevenzione delle violazioni. La recente modifica dell'interpretazione della Convenzione contro la tortura da parte del Dipartimento della Giustizia degli Stati Uniti<sup>25</sup>, sebbene ampli la nozione di tortura abrogando espressamente la definizione restrittiva del memorandum del 2002<sup>26</sup>, non apporta elementi significativi di progresso in questa prospettiva, poiché, oltre a evitare di affrontare espressamente i temi dei poteri del presidente e delle esimenti, continua a ignorare la normativa internazionale relativa alla condotta delle ostilità e alla protezione delle persone in periodo di conflitto armato.

<sup>23</sup> Vedi J.A. Hessbrügge, *An Attempt To Have Secretary Rumsfeld and Others Indicted for War Crimes under the German Völkerstrafgesetzbuch*, in «Asil Insights», dicembre, 2004.

<sup>24</sup> III Convenzione di Ginevra, art. 127; IV Convenzione di Ginevra, art. 144. Il Regno Unito è altresì vincolato dal I Protocollo aggiuntivo del 1977, che pone l'obbligo di diffusione all'art. 83.

<sup>25</sup> *Legal Standards Applicable Under 18 U.S.C. §§ 2340-2340A, Memorandum for James B. Comey, Deputy Attorney General*, U.S. Department of Justice, Office of the Legal Counsel, Acting Assistant Attorney General Daniel Levin, 30 dicembre 2004.

<sup>26</sup> Con riferimento alla legge di attuazione della Convenzione contro la tortura, il nuovo memorandum afferma che «the statutory category of physical torture is not limited to "severe physical pain"» (*Legal Standards Applicable Under 18 U.S.C.*, *ibidem*, p. 10).

## **6. La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu: sviluppi del dibattito e posizione dell'Italia**

di Ettore Greco

### **1. Principali motivazioni della riforma**

L'esigenza di una riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza (CdS) dell'Onu è avvertita da tempo ed è oggi riconosciuta dalla stragrande maggioranza, se non dalla totalità, degli Stati membri.

Il CdS è attualmente composto di quindici membri: cinque permanenti con diritto di veto – Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti – e dieci non permanenti eletti in rappresentanza delle varie aree regionali per un periodo di due anni e senza diritto di veto. Tre processi hanno radicalmente mutato la realtà del sistema internazionale facendo apparire sempre più anacronistica questa composizione del CdS.

In primo luogo, dal 1945, anno di nascita dell'Onu, a oggi il numero degli Stati membri dell'organizzazione è passato da 51 a 191. Ciò ha naturalmente una serie di implicazioni per l'Onu, prima fra tutte la necessità di garantire una maggiore rappresentatività dei suoi organi, e in particolare del suo organo decisionale supremo, il CdS, la cui composizione è rimasta invariata dal 1965.

In secondo luogo, gli equilibri mondiali sono chiaramente mutati. Il peso relativo del Sud del mondo è nettamente cresciuto. Ciò è evidente sul piano demografico, ma anche su quello economico. Inoltre, alcuni paesi, che un tempo venivano inclusi nel novero di quelli in via di sviluppo, hanno raggiunto un livello comparabile a quello dei paesi più industrializzati e competono alla pari con questi ultimi anche sui mercati dei prodotti più avanzati. All'interno del gruppo dei paesi più industrializzati, alcuni, come la Gran Bretagna e la Francia, hanno perso sia potere economico che capacità di influenza politica; altri, al contra-

rio, come la Germania e il Giappone, sono oggi molto più ricchi e influenti rispetto a sessant'anni fa. Tuttavia, l'attuale composizione del CdS rispecchia ancora i rapporti di forza emersi dopo la Seconda Guerra Mondiale. I suoi cinque membri permanenti che godono del diritto di veto sono le potenze uscite vincitrici da quella guerra.

In terzo luogo, la fine della contrapposizione Est-Ovest e la dissoluzione del blocco sovietico hanno accresciuto notevolmente le possibilità di cooperazione tra Stati che prima si consideravano nemici, consentendo, fra l'altro, un rilancio del ruolo dell'Onu e segnatamente di quello del CdS. L'organizzazione mondiale si è così trovata nella condizione di prendere decisioni a tutela della pace e della sicurezza internazionale, suo campo principale di competenza. Dopo la fine della Guerra Fredda sono notevolmente aumentate le missioni realizzate dall'Onu o comunque con l'autorizzazione e su mandato del CdS. È stato calcolato che da gennaio 1990 a giugno 2003 si è fatto ricorso al veto su questioni di sostanza 12 volte, mentre nei 45 anni precedenti ben 193 volte<sup>1</sup>. Il nuovo attivismo del CdS ha fatto ulteriormente risaltare la necessità di un adeguamento della sua composizione. È comprensibile che siano cresciuti l'interesse degli Stati a partecipare alle decisioni del CdS e la richiesta di strumenti più efficaci per controllare la legittimità della sua azione.

## **2. Aspetti procedurali e recenti iniziative del segretario generale**

Per cambiare l'attuale composizione del CdS è necessario modificare l'art. 23 della Carta delle Nazioni Unite. Una modifica della Carta può essere adottata in due diversi modi: con il voto favorevole di 2/3 degli Stati che compongono l'Assemblea Generale (Ag) dell'Onu (art. 108); con il voto favorevole dei 2/3 degli Stati nell'ambito di una conferenza generale appositamente convocata dall'Ag per attuare una revisione della Carta (art.

<sup>1</sup> V. Thomas e G. Weiss, *The Illusion of UN Security Council Reform*, in «The Washington Quarterly», vol. 26, n. 4, autunno, 2003, p. 150.

109)<sup>2</sup>. In entrambi i casi, per la successiva entrata in vigore della modifica è richiesto che essa venga ratificata da almeno 2/3 degli Stati membri, inclusi i cinque membri permanenti del CdS. In pratica, a ciascuno dei membri permanenti è assicurato il diritto di veto sull'effettiva entrata in vigore di qualsiasi modifica della Carta dell'Onu, anche se è stata votata da un'ampia maggioranza dell'Ag. Vi è un solo precedente di modifica della composizione del CdS. Nel 1965 il numero dei membri non permanenti – che vengono eletti ogni due anni dall'Ag – venne portato da sei a dieci. Il numero di quelli permanenti – cinque – rimase invece invariato. Pertanto, il numero totale dei membri passò da 11 a 15.

In seno all'Onu si lavora da tempo a diverse ipotesi di modifica della Carta. Già nel dicembre 1974 venne costituito un comitato speciale incaricato di studiare questo problema e, più in generale, i modi attraverso cui rafforzare il ruolo dell'organizzazione. Nel dicembre 1993 venne anche costituito un apposito gruppo di lavoro sulla riforma del CdS da cui non scaturì però alcuna iniziativa condivisa per un mutamento della composizione dell'organo.

Negli ultimi due anni il dibattito sulla riforma della composizione del CdS ha subito un'evidente accelerazione. Emblematico è il mutamento di atteggiamento del segretario generale dell'Onu Kofi Annan. Fino a qualche anno fa egli non faceva mistero del suo scetticismo circa la possibilità di arrivare, in tempi brevi, a un allargamento del CdS, soprattutto per la difficoltà di individuare criteri condivisi per la rappresentanza delle varie regioni. Nel suo intervento alla sessione dell'Ag del settembre 2003, Annan, raccogliendo le sollecitazioni provenienti da molti Paesi membri, ha invece posto, per la prima volta, grande enfasi sull'urgenza di una riforma dell'organizzazione che investa anche il CdS.

Nel novembre 2003 Annan ha insediato un gruppo di lavoro (*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*) composto di 16 personalità di alto livello, di altrettante nazionalità e di vari orientamenti, affidandogli un triplice compito: esaminare

<sup>2</sup> Per la convocazione della Conferenza di revisione occorre il voto favorevole di 2/3 dei membri dell'Ag, inclusi nove membri del CdS.

le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale; valutare come le attuali politiche e istituzioni dell'Onu vi possano far fronte nella maniera più efficace; raccomandare cambiamenti delle politiche e delle istituzioni che possano assicurare un'effettiva risposta collettiva alle nuove minacce. In quest'ultima parte del mandato dello *High-Level Panel* (Hlp) rientrava anche l'elaborazione di eventuali proposte di modifica dei compiti, dei metodi di lavoro e della composizione del CdS.

Il 2 dicembre 2004, dopo circa un anno di consultazioni, lo Hlp ha presentato al segretario generale un rapporto intitolato *A More Secure World: Our Shared Responsibility* che contiene 101 raccomandazioni sui vari temi della riforma, compresa la composizione del CdS<sup>3</sup>. È previsto che Annan presenti entro marzo 2005 un suo rapporto indicando quali raccomandazioni dello Hlp, a suo avviso, meritano di diventare oggetto di una decisione in sede di Ag. L'appuntamento politico cruciale sarà quindi la riunione dell'Ag di settembre 2005, che potrà già adottare alcune misure di riforma.

### **3. Le proposte dello *High-Level Panel***

La riforma della composizione del CdS è l'unico argomento su cui i membri dello Hlp non hanno raggiunto una posizione univoca, segno che anche al suo interno si sono riprodotti i contrasti esistenti al riguardo tra gli Stati membri (v. par. 4).

Nel rapporto presentato a Kofi Annan sono state infatti proposte due opzioni di riforma. Entrambe prevedono l'aumento dei membri del CdS dagli attuali 15 a 24. In base alla prima opzione, o «modello A», ciò verrebbe realizzato attraverso l'aggiunta di sei membri permanenti e di tre seggi non permanenti; questi ultimi avrebbero, come gli attuali, una durata biennale non rinnovabile. In base alla seconda opzione, o «modello B», si aggiungerebbero invece un seggio non permanente con durata biennale non rinnovabile e otto seggi non permanenti a durata più lunga – quattro anni – rinnovabili. Come avviene attual-

<sup>3</sup> Per il testo del rapporto vedi <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.

mente, i seggi non permanenti verrebbero assegnati tramite elezione.

Lo Hlp si è espresso a favore del mantenimento dell'attuale composizione dei quattro raggruppamenti regionali (Africa, Asia e Pacifico, Europa, Americhe); a ciascuno di essi verrebbero assegnati sei seggi tra permanenti e non permanenti. Ha inoltre indicato, come criterio per la scelta sia degli eventuali nuovi seggi permanenti sia di quelli non permanenti, il grado in cui ciascuno Stato sostiene le attività dell'Onu attraverso i contributi al bilancio, quelli volontari e la partecipazione alle missioni di mantenimento della pace. Non si fa cenno nel rapporto a un'eventuale modifica della Carta che consenta di assegnare seggi alle organizzazioni regionali, oltre che agli Stati.

Quanto al diritto di veto, il rapporto raccomanda di non estenderlo agli eventuali nuovi membri permanenti e, pur definendolo «anacronistico», esclude che si possa realisticamente arrivare a un accordo per eliminarlo o, più semplicemente, per ridurre la portata, dal momento che vi si opporrebbero gli attuali membri permanenti che ne sono detentori (e dal cui consenso dipende in ultima analisi, come si è detto, ogni modifica della Carta). Il rapporto suggerisce inoltre che ogni eventuale modifica della composizione del CdS non sia a sua volta considerata immutabile e sia pertanto sottoposta a riesame nel 2020<sup>4</sup>.

#### 4. La posizione dei principali paesi

Negli ultimi anni alcuni fra i principali paesi hanno preso posizioni sempre più definite sulla riforma del CdS, in particolare sulla modifica della sua composizione. Quelli che aspirano dichiaratamente a un seggio permanente – Brasile, Germania, Giappone e India – hanno fatto mostra di un crescente attivismo diplomatico, realizzando anche forme di raccordo tra loro e alcune iniziative comuni. Sono così riusciti a raccogliere un consenso crescente attorno all'ipotesi di un aumento dei seggi

<sup>4</sup> Per una presentazione complessiva del rapporto dello *High-Level Panel* vedi i due interventi di Kofi Annan: *A Way Forward on Global Security*, in «International Herald Tribune», 3 dicembre 2004, p. 6 e *Courage to Fulfil Our Responsibilities*, in «The Economist», n. 8404, 2004, pp. 23-25.

permanenti, che è invece, come si dirà più in dettaglio in seguito, fortemente avversata dall'Italia.

La Germania rivendica da tempo un seggio permanente al CdS. Nel marzo del 2004 il cancelliere tedesco Gerhard Schröder ha rilanciato la candidatura tedesca, che è stata poi riproposta in settembre dal ministro degli Esteri Joschka Fischer alla 59<sup>a</sup> sessione dell'Ag. Fischer ha chiesto che venga assegnato un seggio permanente anche a Giappone, India, Brasile e a un paese africano. Il governo tedesco ha cercato di agire di concerto, in particolare, con quello giapponese. Il 9 dicembre, nel corso di un incontro a Tokyo con il premier giapponese Junichiro Koizumi, Schröder ha anche rivendicato espressamente per la Germania il diritto di veto, come da tempo chiede per sé il Giappone.

Anche Francia e Gran Bretagna, i due paesi dell'Unione Europea che sono membri permanenti del CdS, appoggiano la proposta di aumentare i seggi permanenti, chiedendo anch'essi che siano assegnati a Germania, Giappone, India, Brasile e a un paese africano<sup>5</sup>. Entrambi i paesi sono però contrari a estendere il diritto di veto agli eventuali nuovi membri permanenti.

È chiaro pertanto che sia i paesi che aspirano dichiaratamente a un seggio permanente sia Francia e Gran Bretagna sostengono un'opzione di riforma analoga al «modello A» del rapporto dello Hlp che, come si è visto, prevede un cospicuo aumento dei seggi permanenti, pur non indicando ovviamente a quali paesi dovrebbero essere assegnati. Dagli interventi alla 59<sup>a</sup> sessione dell'Ag del settembre 2004 risulta che un numero di Stati membri non lontano dalla richiesta maggioranza dei 2/3 è favorevole, in linea di principio, a un aumento dei seggi permanenti. Altra cosa, ben più difficile da realizzarsi, è però il raggiungimento di una maggioranza di 2/3 dell'Ag a favore dell'attribuzione dei nuovi seggi permanenti a specifici Stati. La difficoltà a coagulare il necessario consenso attorno al «modello A» sta soprattutto nella rivalità che esiste all'interno delle singole regioni. La candidatura dell'India è ad esempio fortemente avversata dal Pakistan e quella del Brasile da alcuni paesi latino-

<sup>5</sup> Vedi gli interventi all'Ag del ministro degli Esteri francese Michel Barnier e di quello britannico Jack Straw. La proposta di riforma della Gran Bretagna prevede che i membri del Consiglio passino da 15 a 24.

americani, mentre la scelta del paese africano (o dei due paesi africani, come suggerito dallo Hlp) si presenta particolarmente controversa (i candidati più accreditati sono Sud Africa, Nigeria ed Egitto).

A differenza di Francia e Gran Bretagna, gli altri membri permanenti del CdS – Cina, Russia e Usa – hanno adottato un atteggiamento di cautela, riservandosi evidentemente di prendere posizione a uno stadio successivo del confronto diplomatico sulla riforma. Al momento, non è chiaro come potrebbero votare in sede di Ag. Sono però note le riserve della Cina sull'assegnazione di un seggio permanente a Giappone e India.

A settembre il segretario di Stato americano Colin Powell si è limitato a dichiarare all'Ag che gli Usa attendevano le raccomandazioni dello Hlp, che però, come si è visto, non ha espresso un orientamento univoco. Nel complesso, gli Usa hanno mantenuto una posizione di basso profilo sulla questione della riforma del CdS. Più che la rappresentatività del CdS, ciò che preme agli americani è la sua efficienza, in particolare la sua capacità di raggiungere un consenso sulle iniziative per fronteggiare le minacce alla sicurezza internazionale. L'amministrazione Clinton aveva più volte espresso il suo sostegno alla concessione di un seggio permanente a Germania e Giappone, anche per incoraggiare questi due paesi a impegnarsi maggiormente sulla scena internazionale, in particolare nelle missioni di pace. Più cauta l'attuale amministrazione Bush: la sola candidatura che si è espressamente impegnata a sostenere è quella del Giappone, il che indica comunque che Washington continua a guardare con favore a un aumento dei membri permanenti. Un punto fermo della posizione americana è il rifiuto di concedere il diritto di veto a eventuali nuovi membri permanenti. Gli Usa sono anche contrari a qualsiasi proposta volta a limitare l'esercizio del diritto di veto da parte degli attuali membri permanenti.

## **5. Posizione e iniziative dell'Italia**

Negli anni Novanta l'ambasciatore italiano all'Onu Francesco Paolo Fulci condusse un'intensa e prolungata campagna per evitare che prevalesse uno schema di riforma sfavorevole all'Italia, che la relegasse cioè in una posizione marginale all'interno

dell'organizzazione mondiale. Uno dei risultati che l'Italia ottenne, con l'appoggio di un gruppo informale di paesi – il cosiddetto *Coffee Club* – fu l'approvazione da parte dell'Ag nel novembre 1998 di una risoluzione procedurale che prevede, per ogni riforma del CdS, il consenso di 2/3 dei membri dell'Assemblea, anziché soltanto di 2/3 dei presenti e votanti, come avevano auspicato gli Stati aspiranti a un seggio permanente. La percezione diffusa in Italia, oggi non meno di ieri, è che il paese subirebbe una «retrocessione strategica»<sup>6</sup> se, ad esempio, dovessero diventare membri permanenti il Giappone e la Germania più altri tre o quattro paesi extraeuropei, a prescindere da un eventuale parallelo incremento dei membri non permanenti.

Un indubbio elemento di svantaggio è stata l'assenza di un italiano all'interno dello Hlp. Tuttavia, a partire da metà 2004 si è assistito a un rinnovato attivismo del governo italiano. La riforma del CdS è stato uno dei temi centrali della quinta Conferenza degli ambasciatori d'Italia (27 luglio). Ne ha inoltre riferito diffusamente il ministro degli Esteri Franco Frattini in un'audizione alla commissione III (Affari Esteri e Comunitari) del Senato svoltasi il 27 agosto. Frattini ha paventato il rischio di «risultati penalizzanti per l'Italia come paese» e ha rilanciato la proposta di aumentare il numero dei membri non permanenti del Consiglio, lasciando invariato quello dei membri permanenti. L'Italia inoltre sostiene, oggi come in passato, che «non sarebbe giustificabile, né accettabile, una nuova stratificazione gerarchica della comunità internazionale»<sup>7</sup>, quale quella che risulterebbe inevitabilmente dall'aggiunta di nuovi membri permanenti. Su questa posizione sono anche alcuni altri paesi di media grandezza, come Argentina, Canada, Messico, Pakistan e Spagna.

Il governo italiano ha in particolare propugnato un'opzione di riforma largamente coincidente con il «modello B» dello Hlp, compresa l'aggiunta di membri non permanenti a durata più lunga. Anche l'accesso a questa nuova categoria dovrebbe essere decisa, secondo il governo italiano, con il metodo dell'elezione. A parere di Gianfranco Fini, ministro degli Esteri dal

<sup>6</sup> Così G. Riotta nell'articolo *Italia penalizzata all'Onu ma ai politici non importa*, in «Corriere della Sera», 11 agosto 2004, p. 8.

<sup>7</sup> U. Vattani, *L'Italia e la riforma*, in «Aspenia», n. 25, 2004, p. 19.

novembre 2004, la seconda opzione prospettata nel rapporto «recepisce uno dei cardini della tradizionale impostazione italiana volta a promuovere una più assidua partecipazione al Consiglio dei paesi in grado di dare un maggior contributo alle attività dell'organizzazione, ma sempre su basi di rotazione e a seguito di un periodico scrutinio elettorale»<sup>8</sup>.

Anche il governo italiano ha auspicato un riequilibrio della composizione del Consiglio a favore dei paesi in via di sviluppo e una più equa rappresentanza delle realtà regionali, ma ha posto l'accento soprattutto sul criterio del «contributo dei membri dell'organizzazione al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale», enunciato nella Carta dell'Onu (art. 23). Se si desse rilievo a questo criterio, le *chances* dell'Italia di rientrare in un'eventuale categoria di membri non permanenti a durata prolungata potrebbero effettivamente aumentare, essendo il sesto paese per contributi al bilancio dell'organizzazione e uno dei più impegnati nelle missioni di pace autorizzate dal CdS.

Alcuni fattori giocano però a sfavore dell'Italia. In primo luogo, l'obiettivo di un riequilibrio fra le varie aree geografiche tende a prevalere su tutti gli altri criteri. Inoltre, non si può ignorare che il peso relativo dell'Italia è andato costantemente diminuendo in termini sia economici che demografici. D'altra parte, anche se il criterio della partecipazione alle attività dell'Onu fosse assunto come prioritario, è un fatto che paesi come Germania e Giappone possono vantare oggi più titoli di merito rispetto, ad esempio, a dieci anni fa, essendosi nel frattempo assunti responsabilità crescenti sul piano internazionale. Vi è stata poi una continua contrazione dei fondi destinati dall'Italia alla Politica di cooperazione allo sviluppo, il che ne ha ridotto la capacità di influenza sui paesi in via di sviluppo, le cui scelte potranno rivelarsi decisive quando la questione della riforma del CdS verrà sottoposta all'Ag.

<sup>8</sup> G. Fini, *Ce la faremo se remiamo con concordia*, in «Corriere della Sera», 3 dicembre 2004, p. 1. Intervenendo il 23 settembre all'Ag, Frattini aveva già insistito sul concetto che l'elezione periodica garantirebbe una maggiore capacità di controllo sui membri del CdS e un rapporto più stretto fra questi ultimi e i rispettivi gruppi regionali. Di G. Fini vedi anche *No Additional Permanent Seats*, in «International Herald Tribune», 7 dicembre 2004, p. 9.

Come in passato, l'Italia non ha chiesto alcuna modifica delle norme della Carta che disciplinano il potere di veto, pur considerandole ormai anacronistiche. Due considerazioni hanno indotto il governo ad astenersi da una tale richiesta: non avrebbe concretamente alcuna possibilità di essere accolta per le ragioni già esposte e creerebbe una frizione con gli attuali membri permanenti, rischiando così di indebolire la posizione diplomatica italiana.

Un altro elemento che ha continuato a caratterizzare la posizione italiana è l'obiettivo dell'istituzione di un seggio permanente per l'Unione Europea (Ue) nel più lungo termine. Frattini lo ha definito un «ideale» da perseguire anche se non realizzabile nell'ambito della riforma che potrebbe essere varata nelle prossime riunioni dell'Ag<sup>9</sup>. La tesi italiana è che la composizione del CdS non deve essere oggi cambiata in modo tale da rendere più difficile, anziché più facile, in futuro, quando l'Ue avrà una più solida struttura di politica estera, l'istituzione del seggio permanente. Secondo Fini, «l'attribuzione di seggi permanenti a singoli Stati europei rischia di vanificare una volta per tutte il traguardo di una rappresentanza comune dell'Unione Europea nel CdS»<sup>10</sup>. In diversi interventi anche il presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha insistito sulla necessità di puntare sul seggio europeo, anche alla luce delle novità previste dal trattato costituzionale dell'Ue in materia di politica estera, segnatamente l'istituzione del ministro degli Esteri dell'Unione<sup>11</sup>.

Vi sono due ostacoli principali che rendono difficilmente realizzabile, allo stato attuale, l'obiettivo del seggio europeo. Il primo è politico: i paesi europei detentori di un seggio permanente – Francia e Gran Bretagna – vi si oppongono fermamente, non volendo rinunciare alla loro posizione privilegiata. Il secondo è di natura giuridica: la Carta dell'Onu non prevede che

<sup>9</sup> Vedi l'intervista a Franco Frattini, *L'Italia non vuole sfide nazionaliste*, in «Corriere della Sera», 26 settembre 2004, p. 11. Il 27 agosto in Parlamento Frattini aveva definito il seggio europeo «un sogno».

<sup>10</sup> G. Fini, *Ce la faremo...*, cit.

<sup>11</sup> Vedi, in particolare, l'intervista *Ciampi e le riforme «Non utili i colpi di maggioranza»*, in «Corriere della Sera», 1° ottobre 2004, pp. 2-3: «Chiediamo a tutti gli altri popoli europei, grandi e piccoli, di affiancarsi all'Italia nella proposta di un seggio europeo, che sia l'espressione concreta del progetto di un ministro degli Esteri europeo previsto dalla Costituzione».

organizzazioni regionali, come l'Ue, possano diventare membri, requisito indispensabile per poter avere un seggio in Consiglio, e, come si è visto, il rapporto dello Hlp non fa cenno all'ipotesi di cambiare la Carta su questo punto. D'altro canto, su molte questioni internazionali, i paesi dell'Unione hanno difficoltà a definire una posizione comune anche perché in materia di politica estera vige, con qualche eccezione minore, la regola dell'unanimità. Un rappresentante dell'Ue al CdS non sarebbe stato ad esempio in grado di presentare una posizione comune sull'intervento contro l'Iraq. Finché non cambierà il modo in cui all'interno dell'Unione si decide sulla politica estera, la proposta del seggio europeo continuerà pertanto ad apparire velleitaria.

Tuttavia, non sono mancate in Europa prese di posizione autorevoli in favore dell'istituzione del seggio europeo nel CdS. Una risoluzione del Parlamento europeo (29 gennaio 2004) ha rilanciato questo obiettivo. Anche alla Convenzione europea, che ha redatto il nuovo trattato costituzionale dell'Unione, vi erano stati numerosi interventi a sostegno di tale proposta. Più di recente, sia l'alto rappresentante per la Politica Estera dell'Ue, Javier Solana, che il commissario alle Relazioni Esterne, Benita Ferrero-Waldner, hanno auspicato che si possa arrivare prima o poi a un seggio unico per l'Unione.

Il governo italiano ha cercato di porre la questione della riforma del CdS al centro di tutti i principali incontri bilaterali che ha svolto durante l'anno, compresi quelli con gli Stati detentori di un seggio permanente che non hanno ancora espresso una posizione definitiva. Da questi ultimi ha però ricevuto solo risposte interlocutorie. Frattini ha riproposto le tesi italiane in una serie di incontri in occasione della sessione dell'Ag di settembre, ma, come si è detto, i quattro paesi aspiranti al seggio permanente sono riusciti, agendo di concerto, a portare molti membri dell'Assemblea dalla loro parte. Particolarmente intenso è stato il confronto diplomatico con la Germania. Fischer ha invitato l'Italia a presentare la sua candidatura a un seggio permanente in modo da consentire «una leale competizione fra due paesi amici e alleati»<sup>12</sup>. Frattini gli ha replicato proponendo

<sup>12</sup> Vedi intervista a Joschka Fischer, *Invece di ostacolare la Germania Roma dovrebbe chiedere un seggio*, in «Corriere della Sera», 25 settembre 2004, p. 11.

«un'azione comune per il seggio europeo»<sup>13</sup>. In un successivo incontro bilaterale (13 ottobre) non si è potuto che prendere atto delle divergenze esistenti.

La posizione del governo è stata condivisa, pur con varie sfumature, da tutti i partiti dell'opposizione<sup>14</sup>. D'altronde, già in passato si erano verificate ampie convergenze politiche e parlamentari sul tema della riforma del CdS. Sia il leader della Margherita, Francesco Rutelli<sup>15</sup>, che quello dei Democratici di Sinistra, Piero Fassino<sup>16</sup>, hanno accolto l'invito del governo a lavorare insieme per una riforma che risponda agli interessi nazionali ed europei. Fassino ha sostenuto che l'Italia non dovrebbe rinunciare a chiedere «una qualche attenuazione del diritto di veto»<sup>17</sup>.

## 6. Conclusioni

Una serie di fattori di natura strutturale ha reso non più eludibile la questione di una riforma della composizione del CdS che ne accresca la rappresentatività e garantisca un rapporto più stretto tra gli Stati che partecipano alle deliberazioni che vi si svolgono e gli altri membri dell'Onu. La recente intensificazione del dibattito sulla riforma scaturisce in parte dalle pressioni degli Stati che puntano a rafforzare il proprio status all'interno dell'organizzazione, ma riflette anche un genuino tentativo di rilancio dell'organizzazione dopo un biennio difficile contrassegnato dalle divisioni sull'intervento in Iraq. Il 2005 potrebbe essere un anno cruciale, essendo la riforma all'ordine del giorno della sessione autunnale dell'Ag che potrebbe già prendere alcune decisioni.

<sup>13</sup> Vedi la già citata intervista al «Corriere della Sera», 26 settembre 2004.

<sup>14</sup> In particolare il 14 dicembre alle Commissioni Esteri di Camera e Senato si è registrata un'unanimità di consensi sulla parte del discorso di Gianfranco Fini relativa alla riforma del CdS.

<sup>15</sup> Vedi l'articolo di F. Rutelli, *Lottiamo uniti per un seggio Ue*, in «la Repubblica», 7 ottobre 2004, p. 1.

<sup>16</sup> Vedi la lettera di Piero Fassino, *Onu più forte e ruolo dell'Italia, sì a iniziative comuni-governo-opposizione*, in «Corriere della Sera», 4 dicembre 2004, p. 13.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Rimangono tuttavia profonde divergenze fra gli Stati sul modello di riforma da adottare; divergenze che, nel suo rapporto al segretario generale, lo Hlp non ha potuto che registrare, pur avanzando una serie di raccomandazioni che potrebbero facilitare il proseguo del confronto diplomatico. La posizione di alcuni paesi chiave resta un'incognita – gli Usa, in particolare, hanno finora posto l'accento su altre priorità – ma pesa anche la divisione fra europei, che, fra l'altro, non contribuisce di certo alla credibilità dell'Ue come attore internazionale. Così, all'interno dell'Ag potrebbero alla fine prevalere alleanze o coalizioni che prescindono del tutto dai vincoli di solidarietà transatlantica ed europea.

La posizione dell'Italia in questo contesto appare tutt'altro che facile, anche se, come si è visto, una delle due ipotesi di riforma avanzate dallo Hlp ricalca da vicino alcune delle proposte tradizionali dell'Italia. È un fatto che l'ipotesi di aumentare i seggi permanenti, che l'Italia avversa, sembra aver guadagnato terreno. Il governo italiano non può però limitarsi a opporsi alle proposte altrui, lavorando affinché non ottengano il consenso necessario. D'altronde, proprio sul tema della riforma del CdS, la nostra diplomazia ha saputo dimostrare una notevole capacità propositiva che ha consentito all'Italia di rimanere, per lungo tempo, al centro del dibattito. Data l'assenza di una posizione comune a livello europeo e transatlantico, è inevitabile che l'Italia cerchi sostegni e collegamenti al di fuori della cerchia dei suoi partner e alleati tradizionali. Ma non dovrebbe rinunciare al tentativo di promuovere un dibattito all'interno dell'Ue, ponendo l'accento sulla necessità che si arrivi a una riforma del CdS coerente con l'obiettivo di un rafforzamento della Politica estera comune e, in particolare, del sistema di rappresentanza esterna dell'Unione. In questo contesto, l'Italia dovrebbe anche mantenere ferma la sua richiesta che l'istituzione di un seggio europeo divenga parte della posizione comune dell'Unione, sia pure come obiettivo di più lungo termine.

## 7. La politica estera dell'Italia

di Roberto Aliboni e Gianni Bonvicini

### 1. I temi centrali della politica estera

Una nuova staffetta al vertice della Farnesina chiude il 2004. Gianfranco Fini prende il posto di Franco Frattini, che viene spostato a Bruxelles come vicepresidente della Commissione a chiusura del caso Buttiglione. Si tratta del quarto avvicendamento al ministero degli Esteri nei tre anni e mezzo di governo Berlusconi, un fatto abbastanza anomalo nella nostra storia politico-diplomatica, abituata a una certa stabilità in quel dicastero. Con Fini, fra il resto, si torna, come lo definisce in sede di audizione il presidente della Commissione Esteri della Camera, Gustavo Selva, a una figura «più politica» tra i ministri degli Esteri che si sono succeduti (Ruggero e Frattini) salvo, naturalmente, l'*interim* dello stesso presidente del Consiglio<sup>1</sup>. Non vi è dubbio che, malgrado la buona volontà dei predecessori di Fini, l'instabilità della posizione di ministro degli Esteri abbia finito per incidere negativamente sull'operatività della struttura diplomatica italiana, spesso demotivata per mancanza di direttive chiare o di una prospettiva di lungo periodo. Lo stesso può dirsi per l'immagine del nostro paese, soprattutto negli ambienti multilaterali, ove il continuo cambiamento non ha certo aiutato a spiegare la politica estera di un paese che, come vedremo più avanti, proprio sull'approccio multilateralista ha dato la sensazione di volere cambiare alcune carte del passato.

*I par. 1-5 sono di G. Bonvicini. Il par. 6 è di R. Aliboni.*

<sup>1</sup> Commissioni riunite Esteri Camera e Senato, Audizione, Seduta di martedì 14 dicembre 2004. Resoconto Sommario.

Al di là dei cambiamenti al vertice della Farnesina, i fatti salienti della nostra politica estera nel 2004 riguardano: la partecipazione all'Unione Europea, la questione irachena, la riforma dell'Onu, le relazioni economiche esterne e in particolare il rinnovato impegno nei confronti della Cina. È sembrato anche interessante analizzare più in dettaglio la nostra politica mediterranea e mediorientale, che ha visto notevolmente impegnato nel corso dell'anno il governo, anche a causa del nostro diretto coinvolgimento in Iraq<sup>2</sup>.

## 2. L'Europa difficile

L'Unione Europea continua a essere il punto di maggiore difficoltà per il nostro governo. Dapprima l'azione è tutta rivolta ad assicurare la firma del Trattato costituzionale a Roma. Su questo punto la guida è tenuta tenacemente nelle mani del presidente del Consiglio, che riesce a evitare ripensamenti dell'ultimo momento dei nostri partner, come il suggerimento di fare svolgere la cerimonia a Madrid in ricordo delle vittime dell'attentato terroristico della primavera. Il 29 ottobre quindi l'atto solenne di firma del Trattato costituzionale si svolge regolarmente al Campidoglio e con ciò si conclude un'azione politica avviata già nel corso della nostra presidenza dell'Unione nel secondo semestre del 2003.

Nel frattempo, tuttavia, le cose per noi in Europa non vanno altrettanto bene. Il dossier più ostico è quello del Patto di Stabilità. E ciò per almeno due motivi principali. Il primo è che ci viene ancora rinfacciato di avere accettato, l'anno precedente in veste di presidenza di turno, che non venisse sanzionata l'inosservanza di Germania e Francia alla disciplina di bilancio. A dare enfasi e a raccogliere autorevolmente questa interpretazione è un articolo di Mario Monti del 30 luglio sul «Corriere della Sera». La tesi, confutata dal governo, sostiene che l'interesse nazionale non è stato difeso nei confronti delle pretese dell'asse franco-tedesco, divenuto ormai un freno all'integrazio-

<sup>2</sup> Alcuni di questi argomenti sono trattati più ampiamente in altri capitoli dell'Annuario.

ne economica, e che si è fatto saltare il Patto di Stabilità mettendosi contro i paesi «virtuosi» dell'Unione<sup>3</sup>. Il secondo e concorrente motivo è che il presidente del Consiglio decide di accelerare l'inserimento nella legge finanziaria della parziale detassazione dei redditi, come promesso nel suo programma di governo, e ha quindi bisogno di trovare quegli spazi di manovra finanziaria che il Patto di Stabilità non gli consente a causa della rigidità eccessiva. A maggior ragione, quindi, il governo si trova allineato sulle posizioni di Francia e Germania a favore della revisione del Patto di Stabilità. Da qui l'accusa di Monti di ondeggiamento poiché in precedenza il governo aveva sposato la linea di liberismo e competitività anglo-spagnola in contrapposizione alla incapacità franco-tedesca di avviare un rilancio della stagnante economia europea. In realtà, in tutta la sofferta vicenda del Patto di Stabilità non si capisce chi realmente abbia «ondeggiato» di più: se il motore (in questo caso freno) franco-tedesco originariamente contrario a toccare le regole di disciplina finanziaria o il nostro paese in grave difficoltà economica negli ultimi anni.

Sul fronte più squisitamente politico, nell'Unione del 2004 si ripresenta a più riprese lo spettro, non solo per noi, di un direttorio a tre fra Francia, Germania e Gran Bretagna che spazia dalle iniziative di politica estera, come quella nei confronti dell'Iran, già avviata nel 2003 sotto presidenza italiana, alle consultazioni su temi comunitari. Il direttorio, almeno sul fronte della politica estera, parzialmente si «comunitarizza» nel 2004, tanto da divenire «Eu+Three» nelle successive missioni in Iran. Il che può anche andare meglio, ma conferma in ogni caso una nostra marginalità, proprio su un dossier, quello dell'Iran, su cui avevamo speso parecchie carte diplomatiche fin dai tempi del governo Prodi e contrasta in ogni caso con il nostro impegno diretto e massiccio nell'area, in particolare in Afghanistan e in Iraq. Ma il fatto più preoccupante si manifesta il 18 febbraio 2004, allorché i leader dei Tre Grandi si incontrano a Berlino, assieme a 5 o 6 ministri per paese, a discutere temi che vanno dal bilancio comunitario alla nomina del nuovo presidente della Commissio-

<sup>3</sup> A. Rizzo, *L'interesse nazionale, l'Europa, gli Stati Uniti e il declassamento dell'Italia*, in «Affari Esteri», vol. 36, n. 144, ottobre, 2004, pp. 757-762.

ne. Ciò rappresenta un salto di qualità nella modalità dei direttori «informali», perché gli accordi vanno a impattare su competenze comunitarie e istituzioni comuni. La reazione dell'Italia, ma anche di altri paesi a cominciare dalla presidenza di turno irlandese, è piuttosto preoccupata, anche perché si legge in questi direttori una implicita risposta non «istituzionale» all'ormai imminente allargamento a 25 membri. Il ministro Frattini su «La Stampa» del 3 febbraio afferma la propria contrarietà a queste azioni: «...se queste formule diventano un modo per tracciare la strada e pensare che gli altri seguano, sia chiaro che non siamo d'accordo e che troveremo vie alternative»<sup>4</sup>. In effetti, i Tre non ripeteranno nel corso dell'anno una tale iniziativa, limitandosi a coordinarsi nel campo della Politica estera e di difesa, ambiti in cui «gruppi» di paesi possono agire con maggiore libertà. Ma l'allarme per l'Italia è in ogni caso alto e il rischio di rimanere nell'area grigia di coloro che «contano meno» diventa sempre più forte<sup>5</sup>.

A rendere ancora più complicato il nostro gioco comunitario e la nostra volontà di dare contributi positivi, subentrano, sia i giudizi non proprio esaltanti sulla stampa europea dei cinque anni di presidenza della Commissione Prodi, sia la lunga e tormentata vicenda del caso Buttiglione nell'autunno, la cui cattiva gestione ha lasciato notevoli strascichi negativi tanto nel mondo politico quanto nell'opinione pubblica europea. Solo con la nomina di Frattini a commissario nel novembre 2004 la situazione si è parzialmente normalizzata<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Questo concetto viene ribadito ancora con maggiore forza nell'introduzione al libro *Cambiamo rotta. La nuova politica estera dell'Italia* nella quale Frattini afferma: «...diciamo no all'Europa a due velocità, per questo diciamo no ai direttori. Non vogliamo fare parte di nessun direttorio, non vogliamo essere paese leader dei paesi minori che si oppongono al direttorio». Vedi F. Frattini con C. Panella, *Cambiamo rotta. La nuova politica estera dell'Italia*, Roma, Edizioni Piemme, 2004.

<sup>5</sup> S. Romano, *Qualche riflessione sul declassamento dell'Italia*, in «Affari Esteri», vol. 36, n. 144, ottobre, 2004, pp. 751-755.

<sup>6</sup> Il ministro Rocco Buttiglione, designato dal governo a ricoprire l'incarico di commissario con il portafoglio Giustizia e Affari Interni, è stato costretto a rinunciare per un voto di sfiducia della Commissione competente del Parlamento europeo nella riunione dell'11 ottobre 2004, a causa di alcune sue posizioni sui diritti di gay, donne e immigrati.

In questo difficile dossier europeo i fatti negativi e più eclatanti hanno finito con il prevalere su una politica europea dell'Italia ben più attenta e positiva di quanto non possa apparire in superficie, come ad esempio sui dossier Turchia, Balcani e Mediterraneo. Per di più, un punto di continuità nell'impegno europeista del nostro paese è stato ben rappresentato anche dal presidente Ciampi, che non ha mai lasciato cadere la propria opera fiancheggiatrice all'azione del governo, in modo particolare sul Trattato costituzionale europeo, premendo perché si evitasse la strada molto dubbia del referendum e si accelerasse al massimo la ratifica parlamentare: appello che è stato accolto dal governo e in particolare dal neoministro degli Esteri Fini<sup>7</sup>.

L'Italia in effetti, come appena ricordato, ha lavorato con grande costanza non solo per portare a compimento la firma del Trattato, ma anche su alcuni temi comunitari di grande delicatezza, primo fra tutti quello sull'avvio del negoziato con la Turchia, ove, malgrado le resistenze della Lega Nord, né Berlusconi né Frattini e Fini hanno mai lasciato trasparire la benché minima incertezza in favore di un'apertura di credito verso quel paese.

In aggiunta, il governo ha spesso sollevato in sede comunitaria il problema dei Balcani per evitare quel rischio di «indifferenza internazionale», che può ridare fiato ai conflitti nella regione. L'appoggio alla richiesta della Croazia di entrare nell'Ue, l'impegno costante nel *peacekeeping* e il crescente coinvolgimento nello sviluppo economico dei Balcani hanno costituito un buon argomento per obbligare l'Unione a non abbassare la guardia verso una comune responsabilità europea.

### 3. Iraq e Stati Uniti

L'altro grande tema di politica estera del nostro paese ha ovviamente riguardato l'Iraq (su questo argomento ci soffermeremo nuovamente nella seconda parte di questo capitolo). L'azione del governo è stata in gran parte dettata dall'esigenza di evitare altre vittime militari dopo la strage dell'anno precedente a Nassiriya: la missione ha quindi adottato un profilo

<sup>7</sup> Vedi Commissioni riunite Esteri Camera e Senato, cit.

prudente, sia spostando la sede del comando militare in un'area più protetta, sia evitando confronti diretti con i guerriglieri di Moqtada al-Sadr nelle zone da loro controllate, ma allo stesso tempo mantenendo il controllo dei passaggi strategici dei ponti per diminuire il rischio di intrusioni indesiderate dall'esterno. Nel complesso c'è da riconoscere che la tattica adottata ha dato buoni risultati, anche perché i nostri militari sono riusciti ad apparire più come forze di sicurezza che esercito di occupazione e hanno perciò instaurato rapporti positivi con le autorità cittadine e con la nascente polizia locale. Più complessa si è rivelata la gestione dei sequestri di italiani nel 2004, da quello dei quattro addetti alla sicurezza (fra cui lo sfortunato Quattrocchi) fino a quello di fine anno delle due volontarie italiane risoltosi positivamente con la loro liberazione il 28 settembre (vedi oltre). Di fronte a questi episodi il paese si è mosso piuttosto bene evitando spaccature interne fra le forze politiche e permettendo di gestire *in loco* le varie vicende in modo accettabile, seppure con qualche scoordinamento e polemica, soprattutto nel primo sequestro risoltosi grazie a un blitz degli americani nel covo dei terroristi. I sequestri di persona e le uccisioni seguite in alcuni casi hanno naturalmente rinfocolato le polemiche sulla permanenza delle nostre truppe in Iraq e sulla «vulnerabilità» del nostro paese di fronte alla minaccia terroristica. Tema questo che ha riguardato soprattutto l'opposizione di centro sinistra, certamente contraria alla guerra, ma divisa sulla gestione del dopo conflitto e sulla praticabilità del ritiro unilaterale delle nostre truppe prima delle elezioni irachene. Il governo invece ha cercato di fissare una «strategia di uscita» dall'Iraq che ne rendesse credibile l'azione sia nei confronti degli americani che dei partner europei, da una parte rifacendosi alla Risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza sul calendario dei passi da compiere per dare piena legittimità al nuovo regime di Baghdad (elezioni, costituzione, referendum, ecc.), dall'altra facendo proposte più articolate per la stabilizzazione dell'Iraq. In preparazione della Conferenza di fine novembre sull'Iraq il ministro Frattini aveva delineato su «la Repubblica» del 10 ottobre i tre punti della più ampia strategia da adottare: coinvolgimento dei paesi arabi nell'opera di stabilizzazione; sostituzione delle truppe della coalizione con truppe arabe; chiedere ai paesi europei uno sforzo diretto e sostanziale per la ricostruzione

socio-economica e delle istituzioni irachene. Peraltro, questi auspici non avevano nessun riscontro concreto nella realtà politica internazionale del 2004: la situazione della coalizione si è aggravata con l'annuncio di ritiro di altre truppe, dalla Polonia all'Ucraina; i paesi arabi non sono andati al di là dello sforzo di organizzare la Conferenza sull'Iraq di Sharm el-Sheikh di novembre; la ricostruzione economica ha segnato il passo a causa della mancanza di sicurezza interna. D'altronde era difficile pensare a mutamenti profondi nelle modalità di intervento in Iraq, principalmente a causa delle elezioni americane del 2 novembre e del risultato che ne sarebbe emerso. Solo in seguito sarebbe stato possibile programmare un diverso atteggiamento dell'Unione Europea e una nuova politica verso l'Iraq. Da questo punto di vista il governo italiano e in particolare il premier Silvio Berlusconi hanno fin dall'inizio puntato sulla riconferma di George W. Bush. Le relazioni italo americane, malgrado le obiettive difficoltà in Iraq, sono state sempre eccellenti e la conferma è venuta dalla visita del presidente americano a Roma del 3 e 4 giugno, ove l'accoglienza da parte del governo è stata particolarmente calorosa e si è contrapposta in modo eclatante alle proteste dell'opposizione e ad alcune manifestazioni di piazza da parte di frange estremiste della sinistra. L'*entente* Berlusconi-Bush è apparsa particolarmente forte ed è stata confermata da un viaggio di Berlusconi a Washington, il 15 dicembre, a rielezione di Bush già avvenuta e a suggello della personale stima.

#### **4. Il dossier Nazioni Unite**

La sponda americana non ha tuttavia tranquillizzato il nostro governo sulla riforma dell'Onu, che nel corso del 2004 ha subito un'accelerazione in vista della consegna, avvenuta il 1° dicembre, del rapporto da parte del panel di esperti nominati da Kofi Annan (vedi al proposito l'approfondimento di questa tematica nel capitolo a ciò dedicato). Il più che fondato timore di essere esclusi dal novero dei candidati a entrare come nuovi membri permanenti nel Consiglio di Sicurezza ha convinto il governo a uscire dall'azione di lobby puramente diplomatica e a sollevare rumorosamente il tema a livello politico. Il la all'opera-

zione è stato dato dal ministro Frattini che il 17 agosto con una dura intervista al «Corriere della Sera», in cui definiva la riforma delle Nazioni Unite come «una questione di interesse nazionale» si diceva certo che «l'America ci ascolterà, come ci ha ascoltato e ascolta la nostra voce nei passaggi più delicati della crisi irachena». Da queste dichiarazioni, poi ribadite da altri rappresentanti del governo, si intravede una tattica italiana di legare la riforma dell'Onu al nostro ruolo in Iraq e al famoso «assegno in bianco» da riscuotere da Washington. Il problema reale, tuttavia, è quello dei rapporti con la Germania vero concorrente del nostro paese nella corsa dei «paesi che contano». La Germania per di più e malgrado i dissapori, rimane il nostro più importante partner all'interno dell'Unione, sul cui fronte il governo si trova impegnato a ottenere appoggi e solidarietà sul piano di stabilità finanziaria, sul futuro bilancio comunitario e sugli impegni di Politica estera e di sicurezza comune: tutti campi di vitale importanza per il nostro interesse nazionale in sede Ue e per proteggere i quali l'alleanza con Berlino può rivelarsi decisiva. La questione Consiglio di Sicurezza diventa quindi talmente delicata che nella visita in ottobre a Roma, sia Schröder che Berlusconi decidono di evitare di mettere l'argomento all'ordine del giorno e si limitano agli affari comunitari e bilaterali. Per quanto possibile, lo scontro viene trasferito in sede Onu, dove l'Italia cerca le alleanze favorevoli a una riforma che non prenda in considerazione la modifica dell'attuale status di membri permanenti, ma che si concentri essenzialmente su una proposta di membri semipermanenti. Su questo tema il governo cerca di guadagnare l'appoggio dell'opposizione per rafforzare il proprio potere negoziale in sede Onu: è quanto parzialmente ottiene Frattini in sede parlamentare, già con una prima audizione il 27 di agosto e lo stesso neoministro Fini il 14 dicembre nel corso dell'esposizione del suo programma. In effetti, la posizione e proposta italiana affondano le proprie radici nelle idee fatte circolare all'inizio degli anni Novanta da Nino Andreatta, ministro degli Esteri, e confermate con il governo Prodi. Centro destra e centro sinistra su questa partita hanno quindi una posizione bipartisan, anche se la partita viene portata avanti oggi con alleanze e modalità diverse dal passato.

## 5. L'Italia e la Cina

Un ultimo e non secondario aspetto della politica estera italiana ha riguardato il campo vasto e articolato delle relazioni economiche esterne. Nel corso dell'anno, gli incontri bilaterali sono stati come al solito numerosi e si sono in gran parte concentrati sui paesi a noi geograficamente vicini del Mediterraneo e dell'Est Europa. Ma sicuramente il fatto che ha contraddistinto la nostra azione diplomatica nel 2004 è stato il deciso avvicinamento fra Cina e Italia. Dapprima, alla fine di maggio, è stato il premier cinese Wen Jiabao a rendere visita in Italia a capo di una numerosa delegazione governativa e imprenditoriale: il *clou* è stato toccato in Confindustria alla presenza di Berlusconi oltre che del ministro Frattini, con l'annuncio del varo del partenariato strategico Italia-Cina e l'istituzione di un Comitato governativo fra i due paesi per dare impulso alle nuove iniziative di investimento e di cooperazione industriale, nonché di monitoraggio periodico sui progressi compiuti. Il secondo significativo momento è stato il viaggio del presidente della repubblica Ciampi, di Fini e Montezemolo, neopresidente di Confindustria, all'inizio di dicembre in Cina per incontri politici ed economici al massimo livello con un evidente scopo promozionale sia con la cerimonia di chiusura del Forum sul *made in Italy* a Shanghai che con l'annuncio dell'anno dell'Italia in Cina nel 2006. In quest'occasione il presidente Ciampi annunciava, un po' a sorpresa, la volontà dell'Italia di appoggiare la decisione dell'Unione Europea di cancellare l'embargo sul commercio di armamenti con la Cina, malgrado gli scarsi progressi di Pechino nel campo della tutela dei diritti umani, facendo con ciò intravedere una specie di carta di scambio sul fronte della riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Lo stesso ministro Fini dichiarava che «il protrarsi dell'embargo comunitario alla vendita di armi non corrisponde allo spirito di una *partnership* strategica fra la Cina e l'Ue»<sup>8</sup>. Fini non dimenticava di sottolineare che l'accordo strategico era stato sottoscritto sotto presidenza italiana nel 2003. Da un punto di vista politico va osservato come questa

<sup>8</sup> Intervista rilasciata al «Quotidiano del Popolo» di Pechino, 6 dicembre 2004. Traduzione in italiano nel sito del ministero degli Affari Esteri ([http://www.esteri.it/ita/6\\_38\\_90\\_01.asp?id=1527&mod=2&min=1](http://www.esteri.it/ita/6_38_90_01.asp?id=1527&mod=2&min=1)).

accentuata attenzione strategica dell'Italia verso la Cina, con una serie di aperture in tutti i campi, politico, economico e culturale, si sia posta in contrapposizione alla posizione dell'ex ministro del Tesoro Giulio Tremonti, che in diverse occasioni aveva denunciato il pericolo cinese e la necessità di affrontarlo con approccio difensivo (o protezionista). Tesi ribaltata dalle azioni del governo nel 2004.

## 6. La politica mediorientale e mediterranea

Nel 2004 l'Italia ha mantenuto saldamente le linee di politica mediorientale e mediterranea emerse negli anni precedenti con l'avvento del governo presieduto da Silvio Berlusconi. Questa politica ha anche continuato a essere uno dei maggiori fattori di dissenso dell'opposizione, in particolare sull'intervento in Iraq, nel quadro di quello che l'opposizione valuta come un cieco appiattimento sulle posizioni degli Stati Uniti<sup>9</sup>. Sullo sfondo di quella che il governo vede, per contro, come una doverosa e leale alleanza con la politica degli Stati Uniti, l'Italia ha perciò mantenuto pieno appoggio militare, politico e civile all'occupazione americana dell'Iraq e ha provveduto un altrettanto forte sostegno alle iniziative americane per l'avanzamento della democrazia nella regione allargata del Medio Oriente e del Nord Africa. Il governo ha anche appoggiato le attività della Nato in Afghanistan, fornendo alla Isaf (*International Security Assistance Force*) un contingente che, al 20 ottobre, era costituito da 580 militari; sostiene, inoltre, gli sforzi di addestramento della Nato per la creazione di una forza irachena, nonché il programma di allargamento del raggio d'azione dell'organizzazione alla regione del Golfo approvato dal Consiglio Atlantico a Istanbul il 27-28 giugno. Infine, in merito al conflitto fra palestinesi e Israele si è conformato all'interpretazione americana e israeliana circa condizioni e limiti di applicabilità della *Road Map* e alle sanzioni politiche imposte dall'amministrazione Bush nei confronti del-

<sup>9</sup> Molti dettagli sulla politica mediorientale del governo, soprattutto con riferimento al loro rilievo interno sono in J. Walston, *The Shift in Italy's Euro-Atlantic Policy. Partisan or Bipartisan?*, in «The International Spectator», vol. 39, n. 4, ottobre/dicembre, 2004, pp. 115-125.

l'Autorità Palestinese, in quanto rappresentata dal presidente Yasser Arafat. La gestione diplomatica di questa politica, affidata alla guida del ministro Franco Frattini, ne ha con successo stemperato le durezza ideologiche, riuscendo a mantenere una posizione bilanciata e moderata – in generale molto apprezzata in sede internazionale – in particolare negli spinosi rapporti che l'indirizzo mediorientale del governo ha talvolta suscitato in seno all'Unione Europea. Molto convergente in senso europeo e di alta qualità è stata la presenza italiana nel quadro del Partenariato euro-mediterraneo.

Come si è appena detto, l'Iraq è stato al centro della politica mediorientale del governo. In effetti, l'impegno materiale italiano verso il paese appare notevole. Nell'ambito dell'operazione denominata «Antica Babilonia», l'Italia partecipa alla Coalizione con circa 2.800 uomini, schierati a sud di Baghdad fra Nassiriya e Talil, in area sciita. Il contingente è di gran lunga il maggiore dei contributi militari italiani nella regione<sup>10</sup>. Esso svolge anche attività di cooperazione civil-militare a beneficio della popolazione dell'area assegnatagli. È in atto inoltre una considerevole cooperazione propriamente civile, affidata a circa trenta esperti, che operano soprattutto a Baghdad e Bassora in funzioni diverse, fra cui vale la pena ricordare quelle di governatorato (la regione del sud, con capoluogo Bassora, e quella di Dhi Qar, con capoluogo Nassiriya), di gestione dell'economia nazionale, e di tutela del patrimonio archeologico e artistico del paese.

Il quadro si può completare ricordando che l'Italia conduce alcuni rilevanti interventi di ricostruzione e assistenza umanitaria. Un piano generale dei trasporti nazionali è stato affidato a un consorzio costituito da Italfer, Ferrovie dello Stato, Anas, Enac ed Enav. La Rai ha avviato un progetto di assistenza tecnica e formazione per la televisione irachena. Il ministero degli Esteri ha affidato un programma di recupero, restauro e conservazione dei beni archeologici e culturali al Centro Ricer-

<sup>10</sup> Secondo il sito del ministero degli Affari Esteri, consultato il 10 gennaio 2005 (che qui si attiene a una nozione non allargata del Medio Oriente e Nord Africa e, quindi, non include l'Afghanistan), sono schierati nella regione altri 159 militari (7 in Israele, Siria, Egitto e Libano nell'Untso, 51 in Libano nell'Unifil, uno fra Iraq e Kuwait nella Unikom, 5 nel Sahara occidentale nella Minurso, 79 nel Sinai nella Mfo, 16 nella città di Hebron nella Tiph2).

che Archeologiche e Scavi (Crast) di Torino. Infine, svolge un ruolo di spicco nell'assistenza sanitaria al paese la Croce Rossa Italiana.

Per quanto riguarda gli aspetti politici, i rapimenti, l'assassinio di alcuni fra i rapiti<sup>11</sup>, la morte di due militari del contingente (uno in azione, l'altro per un incidente), e gli attacchi da parte dei radicali sciiti al contingente di Nassiriya hanno suscitato polemiche, allarme e critiche da parte dell'opposizione e, in parte, dell'opinione pubblica, che il governo e le istituzioni maggiori dello Stato hanno con successo controllato convogliandole su un terreno di solidarietà umana e nazionale. Il dibattito politico più rilevante si è svolto a proposito del passaggio delle consegne dall'autorità provvisoria della coalizione al governo transitorio iracheno, che secondo la legge costitutiva interinale, approvata il 1° marzo 2004, deve organizzare al 30 gennaio 2005 l'elezione a scrutinio popolare di un governo interinale che, a sua volta, dovrà portare il paese all'elezione di un primo governo rispondente a requisiti costituzionali e, quindi, pienamente legittimo. Il dibattito ha visto l'opposizione sollecitare il ritiro del contingente militare – in questo confortata dalle decisioni del governo socialista nel frattempo eletto in Spagna (marzo 2004) in sostituzione di quello nazionalista-conservatore di Aznar – e il passaggio all'Onu della guida del processo politico volto a ripristinare la sovranità irachena e installare nel paese un regime politico democratico. Sulla posizione italiana nella crisi irachena c'è stato un dibattito parlamentare nel quale, il 20 maggio, il presidente del Consiglio dei ministri, Berlusconi, ha energicamente ribadito che «il governo non intende far dimettere l'Italia dalle sue responsabilità e rivendica con orgoglio quanto ha fatto fino a oggi»<sup>12</sup>. Nello stesso discorso, Berlusconi ha fustigato l'opposizione per il suo isolamento e settarismo rispetto a una comunità

<sup>11</sup> Gli eventi più rilevanti in questa prospettiva hanno riguardato *a*) il rapimento di quattro uomini operanti nel settore della sicurezza privata l'8 aprile, uno dei quali, Fabrizio Quattrocchi, veniva ucciso il 13 aprile e gli altri tre erano liberati il 7 giugno; *b*) il rapimento del volontario Enzo Baldoni il 19 agosto, ucciso il 28 dello stesso mese; *c*) il rapimento di due giovani volontarie il 7 settembre, liberate dai loro sequestratori il 28.

<sup>12</sup> Sito della presidenza del Consiglio dei ministri, consultato l'11 gennaio 2005.

internazionale che al processo iracheno «sta dando il suo contributo responsabile, lasciandosi alle spalle le divisioni sull'operazione militare in Iraq e guardando invece al futuro per vincere la battaglia della democrazia e della pace». Ha criticato l'opposizione, infine, per non rendersi conto di invocare come alternativa un intervento Onu che nel frattempo, in effetti, si stava di fatto realizzando su un piano di convergenza con i piani della coalizione. Il Consiglio di Sicurezza di lì a poco avrebbe infatti approvato la Risoluzione 1546 (2004), provvedendo a legittimare quei piani.

Minore rilievo ha avuto in termini di dibattito pubblico la proposta di una *Greater Middle East Initiative*, avanzata all'inizio dell'anno dal governo americano, con l'obiettivo di colpire alle radici il terrorismo mediante un incentivo alla democratizzazione dei regimi della regione arabo-musulmana. L'iniziativa ha suscitato vive reazioni critiche da parte dei governi interessati e un dibattito internazionale sulle riforme invocate, che ha avuto il suo culmine, in campo occidentale, nel Vertice del G8 a Sea Island, negli Stati Uniti. In questo Vertice, la diplomazia internazionale, con largo apporto di quella italiana, è riuscita a eliminare la grossolana interferenza che dominava nell'originaria presentazione statunitense. È stata in effetti approvata una dichiarazione che sottolinea che le riforme non debbono essere imposte dall'esterno bensì essere il portato di processi interni, basati su valori indigeni. Al tempo stesso, la dichiarazione riconosce la rilevanza di una soluzione al conflitto di Israele con i palestinesi nella prospettiva di una fruttuosa collaborazione politica fra Occidente e mondo arabo-musulmano, un punto che è stato al centro di dette critiche. In questa prospettiva, il Vertice ha varato un Partenariato per il Progresso e il Futuro Comune con la Regione Allargata del Medio Oriente e Nord Africa (all'Asia centrale e del sud-ovest), che ha come braccio operativo un Forum per il Futuro che si riunisce a livello di ministri degli Esteri sulla base di una serie di iniziative riguardanti essenzialmente la società civile.

In questo processo, l'Italia ha assunto il compito di guidare, insieme a Yemen e Turchia, un'attività di Assistenza al Dialogo per la Democrazia (*Democracy Assistance Dialogue*). Il 25 novembre i ministri dei tre paesi si sono riuniti a Roma e hanno approvato una dichiarazione comune nella quale sono definiti

alcuni principi e indirizzi per l'azione comune dei partner nell'assistere il Dialogo per la Democrazia. Il documento è stato poi interinato dalla prima riunione del Forum per il Futuro che si è svolta a Rabat l'11 dicembre.

In relazione alla questione palestinese, la diplomazia italiana ha operosamente sostenuto, in sintonia con la posizione europea, la necessità di rafforzare il processo di democratizzazione della regione, con un'urgente e adeguata soluzione al conflitto. Di conseguenza, ha sostenuto fermamente la linea dell'applicazione della *Road Map*. Come abbiamo visto, questo orientamento ha trovato una sua autorevole affermazione nelle dichiarazioni del G8 a Sea Island. Il governo ha mantenuto nei confronti dei palestinesi un atteggiamento di forte condizionalità sul terrorismo, simile a quello statunitense. A differenza del presidente Bush, ha anche adottato una pregiudiziale di illegalità nei confronti degli insediamenti ebraici nei Territori Occupati. Ma questa pregiudiziale – come del resto nella generalità del mondo occidentale – non si è tradotta in alcuna concreta condizionalità in materia di insediamenti. Quindi essi sono stati deprecati, ma mentre è stata chiesta con fermezza la cessazione del terrorismo, non è stata chiesta con la stessa fermezza la cessazione degli insediamenti, venendo meno alla simultaneità che sul punto ben aveva individuato il senatore Thomas Mitchell nella sua missione all'inizio del 2001, fra la fine del tentativo di Clinton e l'inizio di una *intifada* che da allora non si è più fermata. Come la generalità degli altri paesi, anche l'Italia ha visto nel piano unilaterale di disimpegno da Gaza, propugnato dal primo ministro Sharon, un primo passo verso un cambiamento più generale della politica israeliana di insediamento.

D'altra parte, la politica del governo Berlusconi si è qualificata con molta chiarezza sin dall'inizio per la volontà di capovolgere una posizione italiana ritenuta acriticamente in favore dei palestinesi. Questa politica ha trovato una sua metodica applicazione anche nel 2004. L'anno si è concluso con la terza visita del ministro Fini in Israele. Fini ha rilasciato significative dichiarazioni, in un'intervista al quotidiano «Jerusalem Post», sulla necessità di equidistanza fra israeliani e palestinesi che preoccupa il governo italiano: «Sono convinto che il ruolo dell'Italia nell'Ue è di persuadere gli altri Stati che Israele ha giuste esigenze e motivazioni... Nessuna delle parti ha un monopolio sul-

la giustizia. Il nostro ruolo è di assicurare che l'Europa lo comprenda»<sup>13</sup>.

Per concludere si deve accennare alla politica bilaterale. Numerose le visite ricevute dal presidente del Consiglio e dal ministro degli Esteri a Roma. Numerose altresì le visite rese dal ministro nella regione. Nell'intensa attività all'estero del presidente Berlusconi, in Medio Oriente e Mediterraneo si conta invece la sola visita in Libia, necessaria sia per cercare di preservare gli importanti interessi italiani *in loco* a fronte del massiccio accorrere di concorrenti statunitensi, francesi, inglesi e tedeschi come conseguenza della normalizzazione internazionale del paese, sia per concordare con il governo di Tripoli misure atte a frenare il crescente afflusso di immigrati clandestini dalle sponde libiche.

<sup>13</sup> Intervista a Herb Keinon del «Jerusalem Post», *Europe Must Understand Israel*, 22 dicembre 2004.

## 8. Il nuovo Trattato costituzionale: dall'approvazione alla firma

di Flavia Zanon

Il 29 ottobre 2004 i capi di Stato e di Governo di 25 paesi europei hanno firmato a Roma il nuovo Trattato costituzionale dell'Unione Europea, concludendo così il lungo processo di riforma lanciato quasi tre anni prima a Laeken<sup>1</sup>.

Nel 2003 i negoziati della Conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati si erano arenati sul nodo cruciale del sistema di voto in Consiglio. La riunione del Consiglio europeo di fine anno si era conclusa con un clamoroso fallimento.

Il 2004, al contrario, si è aperto all'insegna della chiara volontà di evitare un secondo insuccesso. La presidenza irlandese dell'Unione ha scelto di dare minore pubblicità alle trattative, mantenendole su un piano di maggiore confidenzialità. Il negoziato così condotto ha permesso di superare la cristallizzazione delle posizioni createsi in precedenza e giungere rapidamente alla soluzione dei nodi rimasti in sospeso.

Determinante per il successo dei lavori è stato l'insediamento in Spagna del nuovo governo capeggiato dal socialista Zapatero, che ha abbandonato la posizione di rigida intransigenza del precedente governo Aznar sul tema del sistema di voto nel Consiglio dell'Unione. Si sono così determinate le condizioni per il raggiungimento di un accordo. Già prima dell'insediamento del nuovo governo spagnolo, del resto, si era assistito a un avvicinamento fra i paesi europei, desiderosi, sulla scia dei tragici attentati avvenuti a Madrid prima del voto, di inviare un forte segnale di unità, chiudendo quanto prima il negoziato<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vedi *Dichiarazione di Laeken sul Futuro dell'Unione europea*, approvata dal Vertice di Laeken del 14-15 dicembre 2001.

<sup>2</sup> In occasione del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2004 i capi di Stato e di Governo si erano impegnati a chiudere il negoziato entro giugno. Vedi le Conclusioni della presidenza.

Questo clima costruttivo ha permesso alla presidenza irlandese di risolvere rapidamente la difficile questione del sistema di voto in Consiglio. Al Vertice dei capi di Stato e di Governo del 15 e 16 giugno si è così giunti a un accordo definitivo cui poi è seguita in ottobre la firma del Trattato.

## 1. Il nuovo Trattato costituzionale<sup>3</sup>

Sin dall'inizio l'obiettivo centrale della riforma era duplice. Da un lato, si mirava a una semplificazione dei testi e a un chiarimento delle regole comuni dell'Unione, per renderle più trasparenti e comprensibili agli occhi dei cittadini europei. Dall'altro, si puntava a rendere più efficienti le istituzioni comuni, per metterle in grado di affrontare le sfide imposte all'Unione sia dall'interno che dall'esterno, in particolare in tema di politica estera e rilancio economico.

Alla luce degli insuccessi delle precedenti conferenze intergovernative, tuttavia, i capi di Stato e di Governo riuniti a Laeken (dicembre 2001) si erano decisi a introdurre un nuovo meccanismo informale a complemento della procedura di revisione dei trattati, convocando un'apposita Convenzione incaricata di avanzare proposte in merito alle riforme da adottare<sup>4</sup>. Il ricorso al metodo della Convenzione, già sperimentato con successo per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, aveva generato forti aspettative in chi auspicava un salto di qualità nel processo di integrazione politica, che già all'interno della Convenzione aveva però incontrato le resistenze dei paesi tradizionalmente euroscettici.

In effetti, il nuovo Trattato non introduce fondamentali cambiamenti nel rapporto tra Unione e Stati membri e, nonostante la qualifica di «costituzionale», rimane a tutti gli effetti un Trattato internazionale che potrà entrare in vigore solo dopo la ratifica di

<sup>3</sup> Il titolo corretto è *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, di seguito anche Costituzione europea.

<sup>4</sup> Per un'analisi dei lavori e del risultato della Convenzione vedi R. Matarazzo e F. Zanon, *La Convenzione europea e la Conferenza intergovernativa*, in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di A. Colombo e N. Ronzitti, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 137-148.

tutti gli Stati membri. Pur con le luci e le ombre tipiche di un compromesso tra diverse nazioni e visioni in parte diverse del processo di integrazione, esso rappresenta un progresso consistente verso un'Unione più democratica e trasparente.

Il documento finale approvato dai governi riprende in larga misura la forma e la struttura del Progetto<sup>5</sup> proposto dalla Convenzione europea. Esso fonde in un unico testo gli attuali trattati della Comunità europea e dell'Unione Europea e, pur rimanendo voluminoso e dettagliato, presenta una struttura più semplice dei trattati precedenti, che ricalca da vicino quella delle costituzioni nazionali.

Al suo interno, le disposizioni di carattere più propriamente costituzionale (contenute nella prima e nella seconda parte) vengono per la prima volta distinte da quelle concernenti le singole politiche e dalle disposizioni generali e finali (rispettivamente la terza e la quarta parte). Nel Trattato è inoltre stata incorporata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, un risultato ottenuto al prezzo di notevoli compromessi – come testimoniano le clausole sull'interpretazione del testo resesi necessarie per strappare il consenso del governo inglese. Con l'incorporazione nel Trattato, la Carta diviene a tutti gli effetti vincolante per le istituzioni e gli Stati membri dell'Unione, il che si spera possa contribuire, fra l'altro, a rafforzare il rapporto tra cittadini e istituzioni.

È stata inoltre attuata una semplificazione delle procedure e degli strumenti decisionali comuni che sono stati ridotti e rinominati; un esercizio solo apparentemente tecnico, in realtà fondamentale per assicurare al sistema una maggiore leggibilità e trasparenza. Nonostante i governi abbiano approvato gran parte delle proposte di semplificazione formulate dalla Convenzione, alcune hanno incontrato una resistenza che si è rivelata alla fine insormontabile. Fin dal principio, ad esempio, la Conferenza intergovernativa ha vanificato il tentativo della Convenzione di separare le funzioni legislative ed esecutive delle istituzioni comuni, bocciando in particolare la proposta di separare le competenze legislative ed esecutive del Consiglio attraverso l'istituzione di un apposito «Consiglio degli Affari Legislativi». Allo stes-

<sup>5</sup> Progetto di *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, elaborato dalla Convenzione europea e consegnato da Valéry Giscard d'Estaing alla presidenza italiana dell'Unione Europea il 18 luglio 2003.

so tempo, procedure di adozione degli atti rese uniformi dalla Convenzione sono state nuovamente diversificate, con una ricaduta negativa sulla coerenza del sistema.

Ciononostante, il compromesso finale rappresenta un indubbio passo avanti rispetto ai trattati vigenti sulla via della semplificazione, abolendo finalmente la struttura in pilastri varata a Maastricht e conferendo all'Unione la personalità giuridica.

Per raggiungere gli obiettivi della democraticità e dell'efficienza dell'Unione, il nuovo Trattato realizza inoltre una riforma complessiva delle istituzioni comuni.

Al fine di garantire il funzionamento di un'Europa a 25 e scongiurare il rischio di un immobilismo decisionale, il Trattato provvede anzitutto a una parziale riforma del Consiglio. Il sistema di rotazione semestrale della presidenza del Consiglio europeo<sup>6</sup> viene sostituito con un presidente eletto, esterno all'organo, con un mandato di due anni e mezzo rinnovabile. A esso è affidato il compito di realizzare una mediazione politica all'interno del Consiglio europeo e garantirne la continuità dei lavori. In realtà, successivi compromessi hanno parzialmente privato questa nuova figura dei compiti di impulso politico che alcuni paesi avrebbero voluto conferirgli; ciononostante su di essa si concentrano oggi le maggiori aspettative per la creazione nell'Unione di una *leadership* efficace e autorevole.

Assai limitate sono, al contrario, le misure di riforma della presidenza del Consiglio dell'Unione (di seguito anche Consiglio)<sup>7</sup>, osteggiata per lo più dai governi dei paesi più piccoli. Modificando le proposte della Convenzione, che aveva previsto, fra l'altro, una rotazione annuale della presidenza, la Conferenza intergovernativa ha infatti mantenuto l'attuale rotazione semestrale, salvo introdurre un più complesso sistema di coordinamento tra i paesi che eserciteranno la presidenza in mandati successivi.

<sup>6</sup> Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato e di Governo e dal presidente della Commissione europea; si riunisce due volte a semestre per stabilire gli orientamenti politici generali dell'Unione.

<sup>7</sup> Il Consiglio dell'Unione riunisce i ministri dei membri dell'Unione competenti a esaminare la materia iscritta all'ordine del giorno (affari esteri, agricoltura, industria, trasporti, ecc.), assume decisioni legalmente vincolanti per l'Unione.

Il nodo cruciale del negoziato in seno alla Conferenza intergovernativa è stato tuttavia rappresentato dalla definizione del voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio. Dopo lunghe trattative, i capi di Stato e di Governo si sono accordati per sostituire il barocco sistema di Nizza con un sistema basato sul principio della doppia maggioranza (cioè calcolata in base al numero degli Stati e a quello della popolazione), proposta che aveva già costituito un punto qualificante del Progetto della Convenzione. Il raggiungimento di un accordo su questo punto è stato però possibile soltanto al prezzo di difficili compromessi. L'opposizione dei governi che temevano una perdita di potere in Consiglio – Spagna e Polonia *in primis* – ha infatti condotto all'innalzamento delle soglie proposte dalla Convenzione e all'introduzione di complessi meccanismi di salvaguardia. Il compromesso finale prevede che le decisioni vengano adottate con il consenso di almeno il 55% degli Stati che rappresentino il 65% della popolazione dell'Unione<sup>8</sup>. Paradossalmente, si è però deciso che, a determinate condizioni, anche una minoranza di paesi possa costringere il Consiglio a riesaminare una questione<sup>9</sup>. Inevitabilmente, queste modifiche hanno limitato la trasparenza del sistema e, a confronto con le proposte della Convenzione, hanno reso molto più difficile l'adozione delle decisioni, riducendo fortemente la portata della riforma.

Nel nuovo Trattato il voto a maggioranza qualificata viene inoltre esteso a un numero consistente di nuove materie. Anche in questo caso, tuttavia, la Conferenza intergovernativa ha ridotto la portata dell'estensione rispetto alle proposte della Convenzione. In alcuni settori, per i quali la Convenzione aveva previsto il voto a maggioranza, è stato reintrodotta il diritto di veto (cioè le decisioni sono assunte all'unanimità, ad esempio per il quadro finanziario pluriennale e alcune disposizioni sulla

<sup>8</sup> La Convenzione aveva previsto che le decisioni passassero con il consenso del 50% degli stati corrispondente ad almeno il 60% della popolazione.

<sup>9</sup> La cosiddetta clausola di Ioannina prevede che una minoranza di paesi che rappresentino i 3/4 delle soglie richieste per l'approvazione di una decisione possano costringere il Consiglio a riesaminare una questione. Allo scopo di impedire che una coalizione composta da tre grandi paesi dell'Unione possa bloccare qualsiasi decisione, il Trattato prevede anche che una minoranza di blocco debba essere costituita da almeno quattro paesi.

fiscalità) o sono stati introdotti complessi meccanismi di salvaguardia.

Per quanto concerne le altre istituzioni, la nuova Costituzione non conferisce, al contrario dei precedenti Trattati di Maastricht o quello di Amsterdam, nuovi significativi poteri al Parlamento europeo, ma rafforza quelli esistenti, confermando il suo ruolo di seconda Camera legislativa dell'Unione. Ai Parlamenti nazionali è inoltre data la facoltà di ottenere che la Commissione riesami una proposta legislativa giudicata in contrasto con il principio di sussidiarietà. Questa nuova disposizione riflette la reticenza a conferire ulteriori poteri alle istituzioni sovranazionali dell'Unione e rende più farraginoso il processo legislativo.

Nel compromesso finale viene modificata, infine, la composizione della Commissione europea. La Conferenza intergovernativa ha stabilito (migliorando su questo il Progetto della Convenzione) che a partire dal 2014 il collegio sarà composto da un numero di membri corrispondente ai due terzi degli Stati. Questa riforma, contestata da molti governi che desideravano un collegio più «rappresentativo», al cui interno fosse presente un commissario per Stato membro, appare effettivamente necessaria per garantire il funzionamento dell'organo in un'Europa a 25. Viene rafforzato, infine, il ruolo del Parlamento europeo nella scelta del presidente della Commissione, un'innovazione che sembra prefigurare la politicizzazione dell'organo.

Per migliorare le capacità dell'Unione di agire sulla scena internazionale, infine, il Trattato istituisce la nuova figura del ministro degli Esteri dell'Unione, che riunirà gli attuali compiti dell'alto rappresentante per la politica estera e del commissario per le relazioni esterne. Grazie ai poteri di iniziativa di cui disporrà e della posizione privilegiata che avrà in seno al Consiglio e alla Commissione (sarà presidente del Consiglio Affari Esteri e vicepresidente della Commissione), il ministro degli Esteri potrà contribuire a un effettivo rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea sulla scena internazionale.

Da molti punti di vista, il nuovo Trattato rappresenta quindi un concreto passo avanti nel processo di integrazione europea. Si sono tuttavia dimostrati tutt'altro che infondati i timori di quanti credevano che gli sforzi innovativi della Convenzione sarebbero stati limitati in seno alla Conferenza intergovernativa. Il compromesso raggiunto dai governi, infatti, si è distinto da

quello della Convenzione per il rafforzamento della dimensione intergovernativa e la conquista di nuovi spazi da parte dei singoli paesi. Le scelte adottate nel corso del negoziato hanno inficiato in alcuni punti la coerenza del progetto, riducendo l'efficienza e la democraticità della riforma (emblematico, da questo punto di vista, il compromesso sul voto in Consiglio).

Date le aspettative suscitate dalla Convenzione, non stupisce che il compromesso finale raggiunto alla Conferenza intergovernativa non abbia suscitato grandi entusiasmi. Sono emersi, ancora una volta, i limiti del tradizionale metodo intergovernativo di revisione dei trattati; limiti che il metodo della Convenzione – ora istituzionalizzato nel Trattato<sup>10</sup> – ha permesso di superare solo parzialmente. Ma ha indubbiamente pesato anche la difficoltà a portare avanti il processo di integrazione in un momento in cui l'Unione è alle prese con una difficile congiuntura economica e con l'allargamento più impegnativo della sua storia, oltre che con evidenti divergenze in alcuni settori, a cominciare dalla politica estera.

## **2. Il processo di ratifica**

Dopo la conclusione del negoziato e la firma del Trattato si è aperto il complesso processo di ratifica.

Mentre solo due membri dell'Unione – Lituania e Ungheria – hanno approvato il Trattato nel corso del 2004 (ricorrendo alla sola procedura parlamentare), un numero di paesi molto più consistente che in passato ha scelto di sottoporre il testo a referendum popolare per dargli maggiore legittimità. Se ne è però così messa maggiormente a rischio l'entrata in vigore, dato l'esito incerto di questo tipo di consultazioni (per entrare in vigore il Trattato deve essere ratificato da tutti gli Stati membri).

Alla base di questa tendenza a ricorrere, più che in passato,

<sup>10</sup> L'art. IV 443 del nuovo Trattato stabilisce che la futura revisione dello stesso sarà decisa da una Conferenza intergovernativa convocata dal Consiglio europeo. In preparazione di quest'ultima, però, il Consiglio europeo (previa consultazione di Parlamento e Commissione) potrà convocare una Convenzione sul modello di quella che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali e la nuova Costituzione.

al referendum c'è indubbiamente il desiderio di garantire il massimo coinvolgimento dei cittadini nel processo di ratifica del Trattato. Ma hanno giocato anche ragioni contingenti, legate a dinamiche di politica interna. Dietro la scelta di Tony Blair di indire un referendum nel Regno Unito, ad esempio, molti hanno scorto la volontà di evitare che il tema possa acquisire una scomoda centralità nelle elezioni politiche nazionali del 2005. Osservazioni analoghe sono state formulate in merito al dibattito francese e a quello tedesco<sup>11</sup>.

È comunque evidente che il voto popolare rischia in molti casi di essere influenzato da ragioni che hanno poco a che fare con il Trattato. In Francia, ad esempio, dopo aver annunciato all'inizio dell'estate di voler indire un referendum, il presidente Jacques Chirac è dovuto correre ai ripari per evitare che la scelta degli elettori venisse influenzata dal tema dell'adesione della Turchia, cui l'opinione pubblica è, secondo quanto risulta dai sondaggi, in maggioranza ostile. In autunno, infatti, il presidente francese ha annunciato che anche l'adesione della Turchia sarà sottoposta a un referendum nazionale.

L'esito della ratifica francese è però reso incerto anche da divisioni interne emerse in seno al partito socialista. Mentre i fautori del leader del partito François Hollande hanno sostenuto la ratifica del Trattato, la corrente capitanata da Laurent Fabius si è schierata contro. Nonostante in un referendum interno al partito – svolto all'inizio di dicembre – la maggioranza si sia schierata a favore della ratifica, questa divisione potrebbe pesare negativamente sull'esito del referendum francese. Il rifiuto di parte della sinistra francese, ma anche europea, di ratificare il Trattato scaturisce dall'insoddisfazione per la mancata valorizzazione della dimensione sociale dell'Unione. Il Trattato non prevede, in effetti, consistenti innovazioni in tema di politica sociale e continua a mantenere gli orientamenti di politica economica saldamente nelle mani dei governi.

In Francia, come in Europa, il no di chi desidera più Europa rischia però di sommersi a quello di chi da sempre desidera meno Europa. A preoccupare sono infatti soprattutto i referen-

<sup>11</sup> Cfr. D. Von Kyaw, *Europe's Leaders Are Not Doing Their Job*, in «Financial Times», 5 maggio 2005.

dum che si svolgeranno nei paesi più tradizionalmente euroscettici, Regno Unito e Danimarca, il cui elettorato, secondo i sondaggi, rimane in larga parte ostile al processo di integrazione.

### **3. La posizione italiana**

La maggior parte delle forze politiche italiane ha accolto il compromesso raggiunto dalla Conferenza intergovernativa con favore, ma senza eccessivi entusiasmi.

In precedenza, sia il governo che la grande maggioranza dei parlamentari si erano dichiarati soddisfatti delle proposte formulate dalla Convenzione europea e si erano espressi per il loro mantenimento nel corso del negoziato. Di fronte alla netta opposizione di alcuni paesi però, il governo italiano aveva accettato di apportare alcune modifiche al testo, cercando di preservare i punti qualificanti della riforma. In particolare, il governo ha cercato di contrastare le istanze contrarie all'estensione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, nella convinzione che il mantenimento del potere di veto agli Stati condannasse l'Europa a un eccessivo immobilismo. Come si è detto, i veti incrociati di diversi governi hanno però imposto il mantenimento dell'unanimità in numerose materie per le quali la Convenzione aveva invece previsto la maggioranza qualificata. Sono state inoltre inserite «clausole di emergenza», che consentono a uno Stato membro di bloccare una decisione presa a maggioranza qualificata nei settori del diritto penale e della sicurezza sociale (evitando però il reinserimento del voto all'unanimità).

In secondo luogo, il governo italiano, insieme ad altri governi dell'Unione, ha chiesto l'inclusione nel Preambolo del Trattato costituzionale di un riferimento alle radici cristiane dell'Unione, a riconoscimento di quello che ha considerato un elemento fondante dell'identità europea: un'istanza diffusa nei settori cattolici della società civile e condivisa da gran parte delle forze della maggioranza. Nel corso della Conferenza intergovernativa, tuttavia, l'opposizione dei paesi a forte tradizione laicista ha impedito qualsiasi modifica in questo senso del Preambolo del Progetto della Convenzione.

Alla luce di questi risultati è quindi comprensibile che le forze politiche italiane abbiano accolto il compromesso finale

senza eccessivi entusiasmi. Le priorità espresse dal governo nell'ultima fase del negoziato, tuttavia, non avevano mai costituito delle autentiche condizioni pregiudiziali per l'accettazione dell'accordo. Le forze politiche di maggioranza e opposizione, al contrario, già in vista del Vertice conclusivo del negoziato, avevano convenuto sulla necessità di evitare che una seconda crisi (dopo quella del dicembre 2003) portasse al fallimento della riforma<sup>12</sup>. Una volta raggiunto un compromesso nel negoziato intergovernativo ha quindi prevalso il tradizionale europeismo delle forze parlamentari italiane, che si sono schierate in gran parte a favore della ratifica del testo.

Dopo la chiusura del negoziato ha inoltre raccolto consensi in Italia, sia pure per un breve periodo, l'ipotesi di ratificare il Trattato tramite referendum popolare. La proposta di indire un referendum, avanzata fra gli altri dal presidente della Camera Pier Ferdinando Casini<sup>13</sup>, era volta a garantire la massima partecipazione dei cittadini al processo di riforma. È stata accolta con favore anche dal ministro degli Esteri Frattini<sup>14</sup> e da numerosi esponenti di maggioranza e opposizione.

A partire dall'autunno, tuttavia, con l'affievolirsi dell'attenzione dei media e il complicarsi del quadro europeo (un gran numero di paesi aveva annunciato referendum dall'esito incerto), maggioranza e opposizione hanno concordato su una «ratifica parlamentare». La Costituzione italiana, del resto, non prevede referendum per la ratifica di Trattati internazionali. Per tenere il referendum sarebbe stata pertanto necessaria l'approvazione di una apposita legge costituzionale (come avvenuto per il referendum consultivo per l'attribuzione di poteri costituenti al Parlamento europeo del giugno 1989). Il voto popolare, inoltre, avrebbe rischiato di mettere in luce le divergenze esistenti in entrambi gli schieramenti e offerto grande

<sup>12</sup> Cfr. gli interventi del ministro degli Affari Esteri Frattini e i dibattiti seguenti alle Commissioni congiunte Esteri e Politiche Comunitarie del Senato e della Camera il 1° aprile 2004 e al Senato il 15 giugno 2004.

<sup>13</sup> Cfr. l'intervista pubblicata dal «Corriere della Sera» del 21 giugno 2004, *Il referendum utile all'Italia e all'Europa*, p. 3.

<sup>14</sup> *Una Costituzione Ue da sei e mezzo. Firma a Roma entro novembre*, intervista con il ministro degli Affari Esteri Franco Frattini, in «Corriere della Sera», 20 giugno 2004, p. 3.

visibilità ai partiti contrari alla ratifica, prospettiva, questa, malvista da quelli favorevoli.

In effetti, solamente le due formazioni politiche contrarie al Trattato, Lega Nord e Rifondazione comunista, hanno continuato a sostenere la necessità di un referendum. Nel caso della Lega il rifiuto a ratificare il Trattato riflette un consolidato euroscetticismo, che porta il partito di Bossi a guardare con sospetto a ulteriori cessioni di sovranità dagli Stati all'Unione. Rifondazione comunista ha invece motivato la sua opposizione, denunciando lo spirito liberista del Trattato, che non conterrebbe adeguati meccanismi di tutela e promozione dei diritti sociali ed economici dei cittadini.

Nonostante l'opposizione dei ministri leghisti, il disegno di legge di ratifica del Trattato è stato approvato dal Consiglio dei ministri già nel pomeriggio del 29 ottobre (subito dopo la cerimonia della firma). L'intenzione era di giungere alla ratifica entro l'anno, con un'ampia maggioranza parlamentare che permettesse all'Italia di inviare un forte segnale agli altri paesi europei<sup>15</sup>. A causa del prolungarsi dei lavori sul bilancio, tuttavia, nessuna delle due Camere è stata in grado di procedere al voto. Una volta spentisi i riflettori dei media, il tema ha perso rilievo nell'agenda politica. La sensazione è che anche in questo caso si sia sprecata un'importante occasione per avvicinare i cittadini italiani ai temi dell'Europa. L'opinione pubblica del paese continua a rimanere fortemente europeista, ma anche scarsamente informata sulle tematiche europee e resta da vedere se, nel corso del 2005, la ripresa del dibattito in Parlamento permetterà di compensare questa lacuna.

<sup>15</sup> Intervista: *Frattini all'opposizione «Voto bipartisan sulla Costituzione Ue»*, in «La Stampa», 21 ottobre 2004, p. 9.

## **9. Allargamento, Pesc e politica di vicinato**

di Riccardo Alcaro e Michele Comelli

### **1. Introduzione**

Il presente capitolo esamina i risultati ottenuti dall'Unione Europea sui diversi fronti in cui si è esercitata la sua azione esterna: l'allargamento, il vicinato e la politica estera. Nel 2004 l'Ue ha dato un forte impulso al processo di allargamento. Contestualmente, l'Ue ha sviluppato una politica *ad hoc* nei confronti dei paesi che ne circondano i confini esterni e ha tentato di dare maggiore consistenza alla politica estera comune, con particolare riguardo alle grandi questioni internazionali. Su ognuno di questi aspetti si è cercato di indicare anche la posizione dell'Italia.

### **2. Allargamento e vicinato**

#### **2.1. L'allargamento del primo maggio 2004**

Il primo maggio 2004 si è concluso il più grande allargamento nella storia dell'Ue, con l'ingresso di ben dieci paesi: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. L'importanza di questo allargamento è dovuta non solo alle dimensioni<sup>1</sup>, ma anche e soprattutto alla sua valenza storica per il processo di riunificazione del continente dopo le divisioni della Guerra Fredda.

<sup>1</sup> In seguito a questo allargamento, la popolazione dell'Ue dovrebbe essere aumentata del 19,6% e il prodotto interno lordo, calcolato a parità di potere d'acquisto, del 9,1%. Cfr. «The Economist», 1-7 maggio, 2004, p. 27 (elaborazioni su dati di Economist Intelligence Unit, Eurostat, Fmi e Ocse).

È fallito invece il tentativo di ottenere l'ingresso nell'Ue di una Cipro unificata<sup>2</sup>. Infatti, a seguito della bocciatura da parte dei greco-ciprioti del referendum del 24 aprile relativo al progetto delle Nazioni Unite di unificazione federale dell'isola, ha fatto il suo ingresso nell'Unione soltanto la parte greca dell'isola.

Nonostante sia presto per formulare dei giudizi, si riscontra fin d'ora da parte dei nuovi Paesi membri una volontà di incidere sulle maggiori tematiche di politica estera europea, come testimoniato dal contributo dato dalla Polonia e, in misura minore, dalla Lituania alla risoluzione della crisi in Ucraina nel novembre-dicembre 2004.

## 2.2. Il futuro allargamento ai paesi balcanici e alla Turchia

Nel frattempo, l'Ue sta procedendo a nuovi allargamenti nell'Europa Sud-orientale. Il 14 dicembre l'Unione ha chiuso formalmente tutti i capitoli in sospenso con Bulgaria e Romania: il Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre ha auspicato di poter accogliere i due paesi quali membri a partire dal primo gennaio 2007. I trattati di adesione con la Bulgaria e la Romania verranno firmati nell'aprile 2005, in occasione della riunione del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne, previo parere conforme del Parlamento europeo. La scadenza del gennaio 2007 non è comunque scontata: l'Unione ha chiesto ai due paesi di proseguire nell'attuazione degli impegni presi nell'ambito dei rispettivi negoziati di adesione.

Il Consiglio ha anche fissato per il 17 marzo 2005 l'apertura dei negoziati con la Croazia, ponendo come condizione vincolante la piena cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia. Nella fattispecie, il governo croato è stato invitato a favorire la localizzazione e il deferimento dell'ultimo latitante croato (il generale Ante Gotovina) al Tribunale nel più breve tempo possibile.

Per gli altri paesi dei Balcani occidentali, ossia Albania, Bo-

<sup>2</sup> Cipro è divisa dal 1974 in due parti – quella greca a sud e quella turca a nord, a seguito dell'invasione delle truppe turche inviate dal governo di Ankara con il pretesto di impedire l'annessione dell'isola alla Grecia. La parte greca è la sola a godere del riconoscimento della comunità internazionale.

snia Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro, è stata riaffermata la prospettiva dell'adesione all'Ue nel lungo periodo, in attuazione dell'agenda di Salonicco decisa al Consiglio europeo nel giugno 2003. Tuttavia lungo la strada della loro integrazione permangono molte incognite, oltre al già citato problema della collaborazione di alcuni di questi paesi con il Tribunale: l'incertezza relativa allo status politico del Kosovo – che dovrebbe essere deciso nel corso del 2005 –, la crescente instabilità della Bosnia Erzegovina e le prospettive non chiare dell'Unione di Serbia e Montenegro. Rispetto a quest'ultima, l'Ue da una parte sostiene il mantenimento dell'unione statale, dall'altra ha adottato il cosiddetto principio del «doppio binario», ossia una disciplina diversificata per le due repubbliche in materia economica e doganale in vista della loro associazione all'Unione Europea.

La decisione più attesa in materia di allargamento è stata senz'altro quella relativa alla Turchia: il 17 dicembre 2004 il Consiglio europeo ha deciso di avviare il 3 ottobre 2005 i negoziati d'adesione, ritenendo, anche sulla base della raccomandazione della Commissione del 6 ottobre, che la Turchia «soddisfa sufficientemente i criteri politici di Copenaghen»<sup>3</sup>. Come condizione, alla Turchia è stato richiesto di firmare il protocollo relativo all'adattamento dell'accordo di associazione con l'Ue per tener conto dell'adesione all'Unione dei nuovi membri, tra cui Cipro. I leader europei ritengono che in questo modo Ankara, che ha sempre rifiutato di riconoscere formalmente Cipro, la riconoscerebbe *de facto*. Il governo turco ha però ufficialmente negato questa interpretazione. L'ingresso della Turchia nell'Unione non avverrà, comunque, prima di dieci anni, in seguito alla decisione sulle prospettive finanziarie relative al periodo successivo al 2014 e a eventuali riforme finanziarie. Il Consiglio europeo ha sottolineato che l'obiettivo condiviso dei negoziati è l'adesione. I negoziati restano, ad ogni modo, un processo aperto di cui non è possibile garantire anticipatamente i risultati. In caso di gravi e persistenti violazioni dei principi-chiave su cui si fonda l'Unione, ossia libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, il

<sup>3</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, 16 e 17 dicembre 2004, Conclusioni della presidenza.

Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione europea, può sospendere il processo di adesione. Infine l'Unione si riserva la facoltà di prendere in considerazione «delle clausole di salvaguardia permanenti»<sup>4</sup> nei settori della libera circolazione delle persone, delle politiche strutturali e dell'agricoltura.

La decisione di avviare i negoziati per l'adesione della Turchia all'Ue chiude un lungo periodo di ambiguità nei rapporti tra Bruxelles e Ankara, risalente alla firma dell'Accordo di associazione del 1963, che già conteneva la prospettiva dell'integrazione. L'adesione della Turchia potrebbe essere considerata un positivo segnale di dialogo con un paese islamico democratico. Tuttavia, le difficoltà restano molte: da una parte, l'Unione deve approntare delle riforme per rendere sostenibile dal punto di vista istituzionale, economico e finanziario l'ingresso della Turchia; dall'altra Ankara deve continuare a proseguire seriamente sul cammino delle riforme. Infine, la percezione di una differenza culturale con la Turchia è diffusa in molti paesi, a livello politico e di opinioni pubbliche. Per questo, i referendum popolari sull'adesione della Turchia promessi dai leader di Austria e Francia potrebbero costituire un serio ostacolo al suo ingresso nell'Unione.

Il governo italiano ha sostenuto con determinazione, anche in sede di Consiglio europeo, l'avvio dei negoziati con Ankara, giudicando l'ingresso della Turchia nell'Unione come «una scelta fondamentale per il futuro dei suoi rapporti con il mondo islamico... coerente anche con la nostra idea dell'Europa come progetto dinamico e aperto»<sup>5</sup>. Tuttavia, la posizione ufficiale del governo non è condivisa dalla Lega Nord, che ha chiesto l'indizione di un referendum popolare al riguardo.

<sup>4</sup> Nelle Conclusioni del Consiglio (cit.) si precisa che si tratta di «clausole permanentemente disponibili».

<sup>5</sup> Audizione del ministro degli Affari Esteri, Gianfranco Fini, sulle linee programmatiche del suo Dicastero presso le Commissioni Esteri riunite di Camera e Senato, 14 dicembre 2004.

### 2.3. La politica di vicinato dell'Ue

Nel corso del 2004 è stato definito il profilo della Politica europea di vicinato (Pev) dell'Ue, lanciata dalla Commissione nel marzo 2003<sup>6</sup>, che ha l'ambizione di trasformare le frontiere in aree di collaborazione. La Pev, rivolta ai vicini dell'est (Ucraina, Bielorussia e Moldavia), alle repubbliche del Caucaso del sud e ai paesi della costa sud e sud-est del Mediterraneo, apre prospettive di dialogo politico, di cooperazione in materia di sicurezza, di gestione congiunta delle frontiere, di interconnessione infrastrutturale e di accesso ai programmi europei di assistenza e ricerca. L'offerta più rilevante riguarda la graduale partecipazione al mercato unico delle economie dei paesi interessati<sup>7</sup>.

La Pev si basa in parte sulle pratiche integrative tipiche dell'allargamento e in parte su una responsabilità condivisa con i paesi partner. Poiché la *membership* non è in discussione, si è tentato di costruire un meccanismo in grado di combinare condizionalità e autonomia del paese partner. Per assicurare una maggiore fruibilità dei programmi Pev, inoltre, la Commissione ha previsto la creazione, a partire dal 2007, di uno strumento finanziario ad hoc, capace di erogare finanziamenti su entrambi i lati dei confini esterni dell'Ue<sup>8</sup>.

L'Italia è fra gli Stati membri che hanno preferito esercitare una certa flessibilità nelle trattative<sup>9</sup>. In questo modo si è potuto arrivare alla presentazione di un primo «pacchetto» di accordi bilaterali (detti piani d'azione) tra l'Ue e sette partner Pev<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> *Europa ampliata. Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, Com (2003) 104, 11 marzo 2003.

<sup>7</sup> *Politica europea di prossimità. Documento di strategia*, Com (2004) 373, 12 maggio 2004.

<sup>8</sup> *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali relative alla creazione di uno strumento europeo di vicinato e di partenariato*, Com (2004) 628, 29 settembre 2004.

<sup>9</sup> Intervista degli autori con funzionari del ministero degli Affari Esteri.

<sup>10</sup> I piani d'azione sono stati presentati al Cagere del 12 dicembre 2003, che ne ha raccomandato l'approvazione da parte dei Consigli di Associazione o Cooperazione che legano l'Ue a ognuno dei partner interessati, segnatamente Anp, Giordania, Israele, Marocco, Moldavia, Tunisia e Ucraina. Cfr. *Communication from the Commission to the Council on the Commission Proposals for Action Plans under the European Neighbourhood Policy*, Com (2004) 795, 9 dicembre 2004.

### 3. L'evoluzione della Pesc

#### 3.1. Relazioni con gli Stati Uniti

Dopo aver toccato il punto più basso nel 2003 in occasione dell'intervento militare americano in Iraq, nel 2004 le relazioni transatlantiche hanno visto un miglioramento limitatamente ad alcune questioni, in particolar modo nella parte finale dell'anno.

Permangono comunque le divisioni – sia intraeuropee sia transatlantiche – sull'Iraq, anche a causa del deterioramento delle condizioni di sicurezza nel paese alla vigilia delle elezioni previste per il 30 gennaio 2005. Inoltre, i paesi europei che non partecipano alle operazioni militari in Iraq continuano a escludere l'invio di truppe in Iraq anche nel quadro della missione Nato per l'addestramento delle forze di sicurezza irachene. Tuttavia, si registra la disponibilità dell'Ue all'invio di una missione civile e di polizia successivamente allo svolgimento delle elezioni.

Sviluppi positivi si sono registrati in Afghanistan, dove grazie alla fattiva collaborazione tra europei e americani le elezioni presidenziali del 9 ottobre si sono svolte in un clima di relativa tranquillità, che ha consentito di votare regolarmente a otto milioni di persone, il 70% circa degli aventi diritto.

Europei e americani continuano invece ad avere posizioni distinte in relazione all'atteggiamento da adottare per arrestare il programma nucleare iraniano. Gli Stati Uniti hanno espresso, infatti, scetticismo sull'efficacia dell'accordo raggiunto dagli europei con l'Iran a metà novembre per la sospensione provvisoria delle attività di arricchimento dell'uranio<sup>11</sup>.

Nel corso dell'anno è emersa un'altra questione che ha causato divisione tra europei e americani: la probabile revoca dell'embargo sulla vendita delle armi alla Cina. Se l'Unione deciderà in questo senso, gli Stati Uniti potrebbero attuare delle ritorsioni, come ad esempio una drastica riduzione della cooperazione con i paesi europei in materia di tecnologie sensibili.

Sul finire dell'anno, comunque, sono emersi alcuni nuovi

<sup>11</sup> Secondo fonti vicine alla Casa Bianca, l'amministrazione Usa sarebbe «profondamente preoccupata» dall'approccio europeo (cfr. *US-European Discord over Iran Is Deepening*, in «International Herald Tribune», 14 dicembre 2004, p. 1).

elementi che inducono a un cauto ottimismo. In primo luogo, sono giunti segnali più rassicuranti da Washington, come l'annunciata visita del presidente americano George W. Bush nel febbraio 2005, e la sua dichiarata volontà di porre la questione del conflitto israelo-palestinese in cima alla sua agenda, contrariamente a quanto fatto in precedenza. In secondo luogo, l'Ue e gli Usa si sono trovati sulla stessa lunghezza d'onda nel denunciare i brogli del secondo turno delle elezioni presidenziali in Ucraina e nel richiedere la ripetizione delle elezioni, sostenendo i moti di protesta popolari e opponendosi di fatto alla politica di ingerenza russa nel paese. In questo caso, la cooperazione transatlantica ha dato esiti positivi.

### 3.2. Russia e Ucraina

Preso atto della volontà del governo russo di impostare le reciproche relazioni al di fuori dell'ambito della Pev, l'Ue ha proseguito la cooperazione con Mosca finalizzata alla creazione dei cosiddetti quattro spazi comuni (economico, di sicurezza, culturale e relativo all'ambito di giustizia e affari interni) decisa al Vertice di San Pietroburgo del maggio 2003. Tuttavia, al Vertice dell'Aja del 25 novembre non si è riusciti a pervenire a un accordo sull'adozione delle tabelle di marcia per l'insieme dei quattro spazi comuni, che è stato demandato al prossimo anno.

Comunque, le relazioni dell'Ue con la Russia sono state caratterizzate soprattutto dal disaccordo sulla crisi in Ucraina. L'Unione, infatti, ha rifiutato di riconoscere come vincitore delle elezioni presidenziali del 21 novembre il candidato filorusso Yanukovich, denunciando i brogli documentati dagli osservatori internazionali e l'ingerenza russa nel paese. La ripetizione del voto il 26 dicembre in condizioni di sostanziale regolarità – la vittoria è andata al candidato filo-occidentale Yushenko – e il contenimento della crisi sono stati ottenuti anche grazie all'azione diplomatica dell'Unione, che ha inviato più volte a Kiev l'alto rappresentante per la Pesc Javier Solana, affiancato dai presidenti di Lituania e Polonia.

L'Ue, in quest'occasione, ha saputo opporsi alla Russia proprio in relazione a un paese – l'Ucraina – che Mosca considera

ancora come propria zona di influenza. Se da un lato l'Unione ha dimostrato volontà politica e capacità diplomatica in relazione alla crisi ucraina, dall'altro continua a negare di fatto una credibile prospettiva di integrazione europea all'Ucraina, che pure l'ha richiesta in più di un'occasione.

### 3.3. Mediterraneo

Il 2004 ha visto il lancio di nuove iniziative, come il Partenariato strategico dell'Ue con il Mediterraneo e il Medio Oriente, approvato dal Consiglio europeo di giugno, e la politica di vicinato. Incerta è l'effettiva consistenza della prima iniziativa, che mira alla promozione delle riforme interne e alla democratizzazione dei paesi dell'area, un obiettivo analogo a quello del programma *Broader Middle East and North Africa* votato dal G8 il 9 giugno su impulso degli Stati Uniti. La politica di vicinato, invece, sta entrando nella fase di attuazione tramite l'approvazione dei piani d'azione con cinque paesi mediterranei. Il punto è che vi è un rischio di sovrapposizione con il Partenariato euro-mediterraneo.

Il 2004 è stato anche caratterizzato dal riavvicinamento dell'Unione Europea alla Libia: il 27 aprile Gheddafi, la cui ultima visita in Europa risale al 1989, ha incontrato Prodi e altri leader dell'Ue a Bruxelles. I due hanno affermato il comune impegno a stabilire buone relazioni e a dirimere i contenziosi ancora aperti. In seguito a una serie di misure adottate dal governo libico per indennizzare le vittime europee di attentati terroristici compiuti con la complicità di Tripoli, l'Ue ha deciso di cancellare le sanzioni economiche e il divieto di esportazione delle armi<sup>12</sup>. Il dibattito a livello europeo era stato sollecitato dall'Italia<sup>13</sup> che, nell'ambito della lotta all'immigrazione illegale, aveva premuto per la revoca dell'embargo su componenti ed equipag-

<sup>12</sup> Posizione comune 2004/698/Pesc del Consiglio del 14 ottobre 2004.

<sup>13</sup> Il ministro degli Affari Esteri, Frattini, ha parlato di «grande risultato», aggiungendo che «La strada è tracciata, è quella di un paese – la Libia – che dialoga strettamente sulla sicurezza, sulla lotta alla proliferazione, sulle strategie di contrasto all'immigrazione illegale». Conferenza stampa a margine del Consiglio Ue dell'11 ottobre 2004 ([http://www.esteri.it/ita/0\\_1\\_01.asp?id=447](http://www.esteri.it/ita/0_1_01.asp?id=447)).

giamenti militari al fine di poter fornire alla Libia i mezzi necessari al controllo delle frontiere.

### 3.4. Il conflitto israelo-palestinese

Nel marzo 2004, quando si è palesata l'eventualità di un ritiro unilaterale dalla Striscia di Gaza da parte di Israele, l'Ue ha ritenuto opportuno chiarire che il ritiro incontrava la sua approvazione solo se effettuato nel contesto del piano di pace (la *Road Map*)<sup>14</sup>. A luglio tutti gli Stati membri hanno votato a favore della risoluzione dell'Assemblea generale dell'Onu che ha fatto proprio il parere della Corte Internazionale di Giustizia che dichiarava la barriera di protezione costruita da Israele in Cisgiordania contraria al diritto internazionale<sup>15</sup>. Gli europei non si sono comunque limitati a posizioni di principio. Hanno attuato una serie di iniziative – l'approvazione di un piano di assistenza all'Anp e la conclusione dei piani d'azione con l'Anp e Israele nel contesto della Pev – che testimoniano l'aspirazione dell'Ue a ritagliarsi un profilo di attore globale credibile<sup>16</sup>. Resta il fatto che gli europei non sembrano avere acquisito un ruolo più incisivo nel processo di pace.

<sup>14</sup> Cfr. Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo, Bruxelles, 25-26 marzo 2004.

<sup>15</sup> Cfr. *Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Including In and Around East Jerusalem*, A/RES/ES-10/15 (<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/ES-10/15&Lang=E>). Il ministro degli Esteri Frattini ha però mostrato comprensione per le ragioni degli israeliani (cfr. *La scelta dell'Italia: equilibrio*, in «Corriere della Sera», 23 luglio 2004, pp. 1 e 10). Dopo il voto l'imparzialità e le capacità di mediazione dell'Ue sono state messe in dubbio in Israele (*Europeans No Longer Neutral, Israel Says*, in «International Herald Tribune», 22 luglio 2004, p. 1).

<sup>16</sup> Ruolo rivendicato con decisione da Solana nel corso di una visita in Israele (*EU Insists on Having a Role in Mideast Peace Process*, in «International Herald Tribune», 24-25 luglio 2004, p. 4).

### 3.5. La guerra in Iraq

I membri dell'Ue hanno continuato a seguire politiche separate riguardo alla cooperazione militare con gli Usa in Iraq. Fra i paesi della coalizione, la Spagna ha deciso di ritirare le proprie truppe in seguito a un cambio di governo e altri paesi (Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca e Ungheria) hanno annunciato di volerne seguire le orme dopo le elezioni irachene. Il governo italiano ha invece più volte rinnovato la sua fedeltà agli alleati anglo-americani<sup>17</sup>. Ciò nonostante, l'Ue si è adoperata per costruire una piattaforma politica comune per partecipare alla ricostruzione dell'Iraq: ha espresso l'auspicio di un maggiore coinvolgimento dell'Onu e appoggiato la transizione politica secondo l'agenda fissata dalla Risoluzione 1546 del Consiglio di Sicurezza. Gli Stati europei che fanno parte del Club di Parigi hanno inoltre accettato di ridurre dell'80% il debito estero iracheno. L'Ue ha anche prospettato l'invio di una missione di assistenza amministrativa, giudiziaria e di polizia per il periodo successivo alle elezioni del 30 gennaio, una volta garantite le condizioni di sicurezza, ma non ha indicato precise scadenze<sup>18</sup>.

### 3.6. Iran

Nel corso del 2004 ha destato preoccupazioni crescenti lo sviluppo del programma nucleare iraniano. Disattendendo impegni presi precedentemente, il regime di Teheran ha ripreso le attività di arricchimento dell'uranio, un procedimento convertibile a usi militari. Date le conseguenze esplosive che un Iran nucleare può avere sui precari equilibri della regione, arginarne le ambizioni è divenuta una priorità dell'agenda di sicurezza internazionale.

<sup>17</sup> Cfr. le dichiarazioni del presidente del Consiglio Berlusconi al «Corriere della Sera» del 21 maggio, p. 3; del ministro per la Difesa Martino al «Corriere della Sera» del 15 novembre, p. 6; del ministro degli Esteri Fini nella già citata audizione presso le Commissioni Affari Esteri di Camera e Senato.

<sup>18</sup> Cfr. *Dichiarazione del Consiglio europeo sulle relazioni tra l'Ue e l'Iraq*, allegata alle Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo, Bruxelles, 4-5 novembre 2004.

Convinti che non vi siano alternative credibili all'opzione diplomatica, i negoziatori europei – la Francia, la Germania e la Gran Bretagna coadiuvate dall'alto rappresentante per la Pesc Solana – hanno impegnato gli iraniani in una nuova trattativa. L'Ue ha seguito un doppio binario: da un lato ha minacciato di unirsi alla richiesta degli Usa di deferire la questione al Consiglio di Sicurezza dell'Onu per l'imposizione di sanzioni, dall'altro ha offerto la fornitura di materiali fissili e tecnologie nucleari per usi civili, la ripresa dei negoziati per un accordo di cooperazione e commercio e il sostegno all'adesione iraniana all'Omc. Ha così ottenuto il congelamento delle attività di arricchimento dell'uranio e l'avvio di un negoziato per un accordo di lungo periodo che porti a una soluzione definitiva. Il risultato ottenuto alimenta però più cautele che speranze. Alcuni Paesi membri, come l'Italia, che pure appoggia le trattative, guardano però con preoccupazione alla gestione a tre del negoziato e auspicano un impiego più sistematico delle strutture della Pesc<sup>19</sup>.

### 3.7. I rapporti con la Cina

Grazie a un volume di scambi commerciali pari a \$ 159,3 mld. (con un incremento netto del 34,7% rispetto al 2003), l'Ue è divenuta il primo partner commerciale della Cina e la Cina il secondo dell'Ue<sup>20</sup>. Sul fronte delle relazioni politiche, il problema taiwanese è rimasto sullo sfondo, mentre ha assunto crescente importanza la possibile revoca da parte dell'Ue dell'embargo sulla vendita delle armi alla Cina, introdotto dopo i fatti di Tienanmen<sup>21</sup>. La maggioranza dei governi europei, così come la Commissione, è persuasa che lo stato attuale dei rapporti sino-

<sup>19</sup> Intervista degli autori con funzionari del ministero degli Affari Esteri. Il sostegno italiano alla via diplomatica è stato espresso pubblicamente dal ministro degli Esteri Frattini: *Frattini punta al dialogo: «Teheran non va isolata»*, in «Il Sole-24ore», 21 novembre 2004, p. 4.

<sup>20</sup> Stime dell'agenzia stampa cinese Xinhua ([http://news.xinhuanet.com/english/2005-01/10/content\\_2439568.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2005-01/10/content_2439568.htm)). L'obiettivo di \$ 150 mld., fissato nell'ottobre 2003, è stato superato con due anni di anticipo.

<sup>21</sup> L'altra principale questione pendente, il riconoscimento dell'economia cinese come economia di mercato, non ha registrato sviluppi decisivi nel corso del 2004, ma rimane all'ordine del giorno.

europei lo giustifichi<sup>22</sup>. Non solo la cooperazione sino-europea si sviluppa oggi attraverso un vasto spettro di settori, ma la Cina rappresenta per l'Ue un importante partner per le strategie di *governance* globale, data l'importanza che anche i cinesi assegnano al ruolo delle Nazioni Unite<sup>23</sup>. La revoca dell'embargo è subordinata all'approvazione di un più rigido Codice di condotta unico sulla concessione di licenze agli esportatori di armi. Una volta varato il nuovo Codice, sembra probabile che i governi europei andranno incontro ai desideri di Pechino. Tuttavia, il Parlamento europeo ha dato voce a larga parte dell'opinione pubblica, opponendosi alla revoca dell'embargo a causa del criticabile stato dei diritti umani in Cina<sup>24</sup>.

#### 4. Conclusioni

L'Unione Europea ha sciolto un nodo importante decidendo di fissare al 3 ottobre 2005 la data di avvio dei negoziati per l'adesione della Turchia, paese che comunque dovrà percorrere un lungo e difficile cammino sulla via delle riforme. A sua volta, l'Unione dovrà dimostrarsi in grado di adottare le misure idonee – istituzionali e soprattutto economico-finanziarie – per includere la Turchia senza pregiudicare l'approfondimento del processo di integrazione. Soprattutto però dovrà convincere un'opinione pubblica che generalmente percepisce la Turchia come estranea all'identità culturale europea. Nel frattempo, l'ingresso nel gennaio 2007 di Bulgaria e Romania sembra a portata di mano, mentre la Croazia, con cui i negoziati di adesione si apriranno quasi sicuramente nel marzo 2005, seguirà in rapida successione.

<sup>22</sup> I principali sostenitori della revoca sono la Germania e la Francia, cui si è unita l'Italia (cfr. l'audizione di Fini, cit.).

<sup>23</sup> Cfr. la Dichiarazione congiunta seguita al Vertice dell'8 dicembre, ([http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/82998.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/82998.pdf)). Al Vertice dell'8 dicembre inoltre sono stati raggiunti – fra gli altri – accordi per la cooperazione in materia di non proliferazione e di controllo sugli armamenti.

<sup>24</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo sulla quinta relazione annuale del Consiglio ai sensi della misura operativa n. 8 del codice di condotta dell'Unione Europea per le esportazioni di armi* (2004/2103 (Ini)), 17 novembre 2004.

Nel corso dell'anno, ha assunto una fisionomia più definita la politica di vicinato, lanciata sulla scia dell'allargamento per dare un'alternativa alla *membership* ai paesi europei che ne sono privi e per rafforzare il legame con gli altri vicini.

Sul fronte della politica estera, dopo la crisi del 2003 si registrano miglioramenti nelle relazioni con gli Stati Uniti. Motivi di contrasto tra le due sponde dell'Atlantico comunque non mancano, per esempio, su Iraq, Iran e Cina. Tuttavia, là dove la collaborazione transatlantica ha avuto successo, come nella crisi ucraina, l'Unione Europea è riuscita ad avere un ruolo incisivo.

## **10. Il rilancio della Pesd, l'Agencia europea difesa e l'industria della difesa**

di Giovanni Gasparini e Michele Nones

### **1. Sviluppi della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd)<sup>1</sup>**

Nel 2004, la Pesd ha pesantemente risentito dell'influenza del difficile contesto interno e internazionale, in cui l'Unione Europea in generale e l'Italia in particolare hanno assunto una posizione essenzialmente reattiva e talora marginale.

Nel primo semestre, la presidenza di turno irlandese ha privilegiato lo sviluppo delle capacità civili di gestione delle crisi, la definizione di una politica di non proliferazione delle armi di distruzione di massa (Wmd) e i tentativi di recupero del rapporto transatlantico, dovendo allo stesso tempo reagire alla minaccia terroristica internazionale palesatasi in maniera drammatica con gli attentati di Madrid dell'11 marzo.

La successiva presidenza olandese, proseguendo nella definizione di una coerente politica di non proliferazione, si è concentrata sul contrasto al terrorismo internazionale, pur senza dimenticare la dimensione delle capacità militari e quella, connessa, dell'operatività dell'Agencia europea difesa.

Inoltre, il quadro interno dell'Unione Europea è mutato in seguito all'allargamento a dieci nuovi membri, avvenuto il 1° maggio, al termine di un processo il cui impatto sui rapporti con la Turchia (in particolare per la questione irrisolta di Cipro) e la Russia non si sono fatti attendere, come dimostrato anche dall'atteggiamento di contrapposizione assunto nel caso della crisi in Ucraina a fine anno.

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

Sul piano istituzionale, va ricordata l'approvazione del nuovo Trattato-Costituzione per l'Europa, avvenuta il 18 giugno alla Conferenza intergovernativa; rispetto alla versione definita sotto la presidenza italiana nel dicembre 2003, il testo finale non presenta modifiche sostanziali alla parte relativa alla politica di difesa.

In questo contesto politico e istituzionale, sono emersi diversi temi di sviluppo della Politica europea di sicurezza e difesa.

### 1.1. Il contrasto al terrorismo internazionale

Gli attentati perpetrati l'11 marzo contro la popolazione spagnola hanno provocato circa 200 morti e 1.500 feriti e hanno determinato la reazione delle autorità europee, culminate nel Consiglio europeo del 25-26 marzo, che ha adottato una serie di iniziative di risposta, fra cui la nomina di un Coordinatore europeo antiterrorismo, l'olandese Gijs de Vries. La politica antiterrorismo europea ha puntato al coordinamento non solo fra i Paesi membri ma anche in particolare con gli Usa, come testimoniano i ripetuti incontri con le autorità di sicurezza americane.

I pesanti ritardi nell'adempimento da parte degli Stati nazionali del Piano d'azione adottato in giugno ha portato a una serie di successive esortazioni, culminate nelle Direttive d'azione per i prossimi 5 anni presentate dal Consiglio europeo del 4-5 novembre, intese a sviluppare la cooperazione fra forze di polizia, lo scambio di informazioni e la prevenzione del terrorismo.

Il Consiglio Affari generali e Relazioni esterne (Cagre) del 22-23 novembre ha inteso riprendere queste misure, identificando quattro aree di azione prioritaria: la prevenzione, la protezione, la gestione della risposta e delle crisi.

Al Consiglio Ecofin del 7 dicembre sono state approvate alcune misure volte a contrastare il finanziamento dei gruppi terroristici e il riciclaggio di denaro; in precedenza, il 16 novembre l'Italia, assumendo una posizione isolata, si era opposta a limitate misure di controllo dei capitali in funzione antiterroristica.

Infine, il Consiglio europeo del 16-17 dicembre ha approvato la revisione del Piano d'azione contro il terrorismo, puntando su un maggiore coordinamento europeo e lo sviluppo della cooperazione internazionale.

L'Italia, pur approvando in linea di massima la politica europea, ha dimostrato una certa riluttanza ad adeguare le proprie strutture giudiziarie e di polizia alle richieste di un maggior coordinamento e uniformità. Tale atteggiamento è dovuto sia a inerzia burocratica che all'opposizione da parte di esponenti della maggioranza di governo nei confronti dello sviluppo di una condivisione di sovranità nell'area della Giustizia e degli Affari Interni, che comprende la Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (quali il mandato di cattura europeo). A causa del voto negativo della competente Commissione del Parlamento europeo sul primo candidato italiano, Rocco Buttiglione, tale portafoglio è stato assegnato a fine anno al nuovo Commissario europeo italiano, Franco Frattini.

## 1.2. La non proliferazione di Wmd

La lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa sta assumendo un ruolo di primo piano nell'agenda di sicurezza europea.

Sul fronte delle iniziative internazionali appoggiate dall'Europa, il 30 aprile è entrato in vigore il protocollo addizionale al Trattato di Non Proliferazione nucleare (Tnp), mentre il 1° giugno è stata confermata l'adesione alla *Proliferation Security Initiative* (Psi), azione di monitoraggio e verifica promossa dagli Usa.

Questa politica ha caratterizzato anche il rapporto fra l'Unione e diversi Stati sospettati di sviluppare Wmd, quali la Libia, con cui è stato raggiunto un accordo per lo smantellamento dei programmi esistenti, e la Siria, con cui il 19 ottobre è stato concluso il negoziato per l'Accordo di Associazione, condizionato dall'accettazione di una clausola di rispetto degli obblighi di non proliferazione.

La non proliferazione è stato il tema dominante dei rapporti con l'Iran, verso il quale i tre principali paesi europei, Francia, Germania e Regno Unito, hanno assunto una politica di dialogo, appoggiata da Solana e culminata negli accordi di fine novembre, supportati dalla Risoluzione dell'Aiea del 29 novembre, che sanciscono la sospensione del programma nucleare iraniano, finalizzati all'apertura di un complesso negoziato.

A fine anno, il Consiglio del 16-17 dicembre ha approvato un rapporto sull'implementazione della Strategia europea di Non proliferazione, raccomandando una particolare attenzione al controllo dei beni duali.

L'Italia ha sostenuto tutti questi sviluppi, pur senza prendere l'iniziativa, se non marginalmente nel caso della normalizzazione dei rapporti con la Libia.

### 1.3. Il recupero del rapporto transatlantico

Il 2004 ha visto innumerevoli tentativi di recupero del rapporto fra Stati Uniti ed Europa, danneggiato in particolare dalla vicenda irachena; il 26 giugno si è tenuto un Summit bilaterale ai massimi livelli che ha sancito una serie di accordi relativi alla cooperazione in materia di contrasto al terrorismo internazionale, non proliferazione e stabilizzazione del Medio Oriente, nonché alla coesistenza dei sistemi satellitari Galileo e Gps, secondo le linee delineate dall'incontro dedicato del 24-26 febbraio.

La situazione generale in Iraq rimane fonte di divisioni, in particolare in seguito alla scoperta di casi di tortura da parte delle forze americane; alla partecipazione di alcuni Stati europei su base bilaterale, si affianca l'impegno della Nato per l'addestramento delle truppe irachene (l'Italia è presente in entrambe le missioni).

Forti preoccupazioni da parte americana sono state espresse in merito all'intensificazione dei rapporti strategici fra Europa e Cina, culminati nell'incontro bilaterale tenuto l'8 dicembre e nella dichiarazione (sostenuta anche dall'Italia) di voler riesaminare l'embargo sugli armamenti espressa dal Consiglio del 16-17 dicembre, prospettiva avversata dagli Usa.

Lo sviluppo di un rapporto di collaborazione fra Ue e Usa è un fattore importante per la sostenibilità della Politica estera e di difesa italiana, ma il paese non sembra riuscire a trovare una posizione equilibrata fra collaborazione europea e transatlantica, che dia credibilità alle iniziative volte a influenzare seriamente questo rapporto.

#### 1.4. Le relazioni con la Nato

All'atto del suo insediamento il 5 gennaio il nuovo segretario generale della Nato, Jaap de Hoop Scheffer, ha indicato fra le sue priorità, oltre al completamento del processo di allargamento a 7 nuovi membri, avvenuto formalmente il 29 marzo, il rafforzamento dei rapporti con l'Ue, regolati operativamente tramite gli accordi detti di *Berlin plus*.

Le questioni all'ordine del giorno riguardano i Comandi strategici e operativi, la pianificazione e la gestione informazioni classificate da parte degli Stati che, in seguito ai reciproci allargamenti, non sono membri di entrambe le organizzazioni. Una parziale soluzione sarà data dalla previsione di uno scambio di ufficiali di collegamento nei rispettivi comandi e cellule di pianificazione che favorirà i rapporti di collaborazione.

In ambito operativo, la decisione di terminare la missione Sfor in Bosnia, presa al Vertice di Istanbul del 28-29 giugno, ha lasciato spazio alla subentrante missione a guida Ue Althea (vedi sotto), che si avvarrà della cooperazione garantita da *Berlin plus*.

Al di là dei rapporti con l'Ue, l'allargamento della missione Isaf in Afghanistan ha comportato anche il maggior coinvolgimento di diversi paesi europei, culminata nell'assunzione del comando della missione da parte della forza multinazionale Eurocorpo a partire dal 9 agosto, mentre l'adesione europea alla missione di addestramento delle truppe irachene rimane inferiore.

#### 1.5. Le missioni della Pesd

La principale novità istituzionale è data dalla decisione del Consiglio Relazioni Esterne del 23 febbraio, che stabilisce un meccanismo permanente denominato Athena preposto a regolare il finanziamento dei costi comuni delle missioni militari.

Il 2 dicembre ha avuto inizio la missione Ue Althea in Bosnia Erzegovina, subentrante la missione Nato, Sfor, in seguito alle successive decisioni europee del 12-13 luglio e del 22-23 novembre, operante nel quadro degli accordi *Berlin plus* con la Nato.

Si tratta della più ampia operazione condotta dall'Ue, fina-

lizzata al controllo del territorio e al rispetto degli accordi e della legalità.

L'Italia partecipa con un proprio contingente sin dalla missione Nato; per Althea sono schierati circa 1.100 uomini. Il generale italiano Ciro Cocozza, capo di Stato Maggiore del Comando Nato, Afsouth in Napoli, è stato nominato a capo del comando Ue che da Napoli presiede alla missione.

Al di là delle nuove missioni, si è deciso per l'estensione per un anno delle operazioni in Bosnia (Eupm e Eumm in data 22-23 novembre, con la partecipazione totale di circa 50 italiani fra Carabinieri e Polizia) e in Macedonia (Proxima, 11 ottobre, 12 italiani presenti).

## 1.6. Lo sviluppo delle capacità

L'impegno crescente in missioni internazionali e la definizione di nuovi compiti operativi ha comportato una revisione degli obiettivi di capacità in termini di quantità e qualità delle forze disponibili.

Il Cagre del 17-18 maggio ha adottato il nuovo catalogo delle forze e approvato l'*Headline Goal 2010*, successivamente analizzato in diverse occasioni.

Per quanto riguarda gli obiettivi di capacità definiti dall'HG2010, il Consiglio europeo di dicembre ha richiesto la definizione del catalogo entro la primavera 2005.

A seguito di un accordo inizialmente franco-britannico, successivamente allargato alla Germania e presentato al Cops il 10 febbraio, l'Ue ha deciso di dotarsi di 13 Gruppi da combattimento (*Battle Groups*) composti da 1.500 uomini mobilitabili in 15 giorni e sostenibili per un periodo di pochi mesi.

La proposta è stata accolta dal Consiglio Affari Generali del 22 marzo e il 22 novembre è stata assunta la decisione finale di procedere alla costituzione di questi gruppi, mirando a una capacità operativa iniziale entro il 2005 e la piena disponibilità entro il 2007.

L'apporto dell'Italia consiste in un gruppo nazionale da schierare entro fine 2005 e nella partecipazione a due raggruppamenti multinazionali, il primo con Ungheria e Slovenia, il secondo anfibia con Spagna, Grecia e Portogallo.

Il 17 settembre, a margine della riunione informale dei ministri della Difesa, è stato firmato un accordo fra Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Olanda per lo sviluppo di una Forza di gendarmeria europea, costituita dal coordinamento di forze di polizia militare (per l'Italia, Carabinieri) impiegabili in missioni di stabilizzazione all'estero; si tratta di 800 uomini (2.300 di riserva) dispiegabili in 30 giorni. L'Italia ha svolto e svolgerà un ruolo primario nella costituzione della forza, oltre a offrire il quartiere generale, stabilito a Vicenza.

Le autorità europee hanno inoltre stabilito di costituire entro gennaio 2006 una cellula di pianificazione autonoma dell'Unione, con qualche perplessità iniziale dei paesi più «atlantisti» come l'Italia, a causa del suo possibile impatto negativo sul rapporto con la Nato.

## **2. La costituzione dell'Agencia europea difesa**

In seguito alla decisione del Cagere del 14 giugno, il Consiglio del 12 luglio ha adottato l'Azione Comune che stabilisce l'Agencia europea difesa.

Si tratta di una struttura intergovernativa aperta a tutti i membri dell'Ue, preposta alla cooperazione in materia di capacità militari, tecnologia e industria della difesa e alla promozione e sviluppo di progetti congiunti nel quadro della Pesd.

L'alto rappresentante Solana è a capo dell'Agencia e presiede il Comitato Direttivo, composto dai ministri della Difesa dei 24 membri (esclusa la Danimarca) e da un rappresentante della Commissione europea, operante sotto l'autorità del Consiglio.

Le decisioni sono assunte a maggioranza qualificata, ma è prevista una clausola di salvaguardia degli interessi nazionali opponibile da ciascun membro; il bilancio di funzionamento dell'Agencia è sostenuto da ciascuno in base al Pil, ma i fondi per gli eventuali programmi promossi rimangono a carico dei soli partecipanti agli stessi.

Il 30 luglio l'inglese Nick Witney (che il 28 gennaio era stato scelto da Solana a capo dell'*Agency Establishment Team*) è stato nominato direttore esecutivo.

Il 17 settembre si è tenuta la prima riunione del Comitato Direttivo che il 22 novembre ha approvato il primo budget per

il 2005 di 20 milioni di euro per supportare un personale di 77 uomini (dai 25 del 2004), nonché il primo programma di lavoro annuale.

Il 13 ottobre sono stati nominati i direttori delle quattro Direzioni: Capacità, Ricerca e Tecnologia, Armamenti, Industria e Mercato; i direttori, insieme al direttore esecutivo e al suo vice (il tedesco Linnenkamp) partecipano al *Management Board* dell'Agenzia.

Il brigadier generale italiano Carlo Magrassi è stato nominato a capo della Direzione Armamenti.

Il valore aggiunto potenziale offerto dall'Agenzia potrebbe rivelarsi decisivo per lo sviluppo della Pesd e delle capacità nazionali ed europee; l'Agenzia potrebbe inoltre garantire una riforma armonica ed equilibrata della base industriale e tecnologica della difesa in ottica europea, fattore chiave per la sua stessa sopravvivenza.

Le aree di intervento prioritario identificate riguardano le capacità militari e tecnologiche europee in diversi settori, quali i velivoli non abitati, l'addestramento aeronautico, i veicoli da combattimento, i sistemi C4Istar, nonché la riorganizzazione della base industriale.

Un'area particolarmente importante di cooperazione riguarderà il rapporto con gli altri attori (anche industriali), esercizi (*Framework Agreement/Loi-Letter of Intent*) e istituzioni (Occar, Nato, ma anche Commissione). Bisogna, però, tenere presente che l'Occar continua a operare su un limitato numero di programmi e che l'unico nuovo che le è stato affidato è il velivolo da trasporto A 400 M. Nonostante l'ingresso della Spagna, questo organismo continua, quindi, a risultare sotto-utilizzato. Ancora più limitata è per ora l'operatività del *Framework Agreement* perché i sei paesi partecipanti sono riusciti solo a quasi completare la definizione degli *Implementing Arrangements*. Manca ancora il completamento di uno dei più importanti, quello sulla sicurezza degli approvvigionamenti. Nel frattempo è rimasto irrisolto per l'Italia il problema dell'applicazione degli impegni assunti nel campo delle procedure per l'esportazione perché non è stato ancora emanato il nuovo Regolamento di applicazione della legge 9 luglio 1990 n. 185 che deve recepire le novità introdotte con la legge 17 giugno 2003 n. 148 di ratifica del *Framework Agreement/Loi*.

### **3. Le iniziative della Comunità europea**

Nel corso del primo semestre la Commissione europea ha avviato la consultazione con gli Stati membri sui loro acquisti di prodotti militari e, in particolare, sulle procedure utilizzate. Attraverso tre riunioni a livello di rappresentanze governative e tre a livello industriale, preparate con documenti e questionari elaborati dalla Commissione, si è aperto un ampio dibattito su come introdurre maggiore competizione e regole comuni in questo mercato. Fino a oggi, infatti, molti paesi europei risultano avere utilizzato in modo estensivo quelle eccezioni all'utilizzo della normativa europea che sono riconosciute loro dall'art. 296 del Trattato. Non solo si è esteso il perimetro di applicazione di questa esenzione al di là della lista dei prodotti militari associata a tale articolo, ma si è utilizzata questa esenzione in modo automatico, anziché su una base circostanziata quando potevano essere invocati gli interessi essenziali della sicurezza. Ancor più, spesso non è stato rispettato il principio della proporzionalità fra il contenuto dell'acquisizione e l'invocazione di questa clausola di tutela della sicurezza. Tutto ciò ha contribuito a lasciare i mercati della difesa su base eccessivamente nazionale e protezionistica.

Il risultato di questo esercizio è stato presentato a settembre col *Green Paper* «Gli appalti pubblici nella difesa», col quale si è aperta la consultazione formale con i soggetti europei e nazionali titolati a questo scopo, che si dovrebbe concludere nella prossima primavera. La Commissione ha individuato due possibili linee di intervento.

La prima basata su una sua Comunicazione interpretativa che ribadisca la necessità di rispettare l'art. 296 in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee. In pratica un preavviso della fine della tolleranza nei confronti degli abusi che hanno portato alcuni paesi a ritenere che l'art. 296 potesse essere la «foglia di fico» dietro cui nascondere le loro infrazioni al Trattato. Questo, però, comporterebbe l'utilizzo e il rispetto delle Direttive per gli acquisti pubblici attualmente in vigore che, per unanime giudizio, non sono adeguate per affrontare le specificità del mercato militare.

La seconda linea è basata su una nuova Direttiva specifica per i prodotti militari. Questa soluzione potrebbe essere messa

a punto nell'arco di cinque-sette anni di consultazioni e verifiche e dovrebbe consentire l'utilizzo della «procedura negoziata» (trattativa con alcuni potenziali fornitori selezionati) non come eccezione alla gara, ma come procedura normale. Anche la non pubblicazione (cioè l'avviso del previsto acquisto) dovrebbe essere consentita in un maggiore numero di casi motivati. Ma, soprattutto, dovrebbe essere possibile introdurre nuovi specifici criteri di selezione legati alla sicurezza delle informazioni, sicurezza degli approvvigionamenti, urgenza, tutela delle attività svolte precedentemente nella ricerca e sviluppo, continuità e standardizzazione degli equipaggiamenti e della logistica, ecc.

L'Italia ha partecipato attivamente all'esercizio con sue specifiche proposte e suggerimenti che sono il risultato di un approfondimento in sede nazionale che ha coinvolto in primo luogo la Difesa, e soprattutto il Segretariato generale/Direzione nazionale degli Armamenti, ma anche altre amministrazioni interessate (Esteri e Attività Produttive). Il nostro paese ha sostenuto, fra il resto, la necessità di non interferire con i programmi internazionali gestiti dall'Occar e dalle Agenzie Nato, sia perché prevedono attività di ricerca e sviluppo che i paesi partecipanti vogliono poter tenere sotto il loro controllo, sia per ragioni giuridiche. Ulteriori nostre proposte hanno riguardato le nuove clausole da inserire nelle procedure di acquisto. In quest'ottica, l'Italia ha assunto più degli altri grandi paesi europei una posizione di cauta apertura all'iniziativa della Commissione.

#### **4. Il quadro industriale**

Il processo di razionalizzazione produttiva e societaria dell'industria europea della difesa ha registrato nello scorso anno alcuni segnali contraddittori.

I principali avvenimenti hanno riguardato l'industria italiana e britannica.

Nel campo degli elicotteri, il gruppo Finmeccanica ha acquisito il pieno controllo del leader mondiale AgustaWestland, *joint-venture* (j-v) italo-britannica costituita nel 2001. Il 26 maggio, infatti, è stata siglata la *Letter of Intent* (Loi) di cessione del 50% in mano a Gkn (valutato in 1,5 miliardi di euro), seguita il 28 luglio dal contratto d'acquisto, finalizzato il 30 novembre a

seguito delle opportune autorizzazioni nazionali ed europee. In questo modo il principale gruppo mondiale dell'elicotteristica è stato portato nelle mani di un unico azionista, Finmeccanica, al cui interno rappresenta ora la principale attività.

Nel settore spaziale, il 18 giugno è stato raggiunto un accordo fra Finmeccanica e la francese Alcatel che prevede la costituzione di due entità distinte di diversa dimensione: una manifatturiera fra Alcatel Space e Alenia Spazio (due terzi Alcatel e un terzo Finmeccanica), dedicata alla costruzione di sistemi spaziali, e una di servizi fra Telespazio e le attività francesi (due terzi Finmeccanica e un terzo Alcatel), coordinate tramite un comitato direttivo paritetico degli azionisti. Anche attraverso un efficace accordo di *corporate governance* si sono così messe in sicurezza le capacità tecnologiche e industriali italiane che, nelle loro attuali dimensioni e a seguito di una politica spaziale che da parecchi anni le ha penalizzate, rischiavano altrimenti di andare definitivamente perdute. Non è un sacrificio di poco conto, ma è un buon esempio di atteggiamento pragmatico verso la logica di mercato: se non si è sufficientemente forti per presidiarlo, è meglio trovare un partner robusto a cui cedere il controllo parziale o, in alcuni casi, totale delle attività piuttosto che avviarsi sulla strada di una lenta, ma ineluttabile agonia. Per altro gli strumenti della *corporate governance* sono oggi adeguatamente sviluppati e collaudati per consentire di affrontare anche operazioni di una certa delicatezza come questa. Il vantaggio per Finmeccanica è che, in questo modo, potrà cominciare a ridurre le aree su cui concentrare le sue risorse finanziarie e manageriali. Nel contempo l'area dei servizi spaziali può offrire delle grandi opportunità se si riuscirà a supportarne la crescita internazionale.

Più complessi sono gli avvenimenti che hanno caratterizzato il rapporto fra Finmeccanica e BAe Systems nel campo dell'elettronica. L'accordo del 3 luglio 2003, che faceva seguito a un impegno sottoscritto nel novembre 2002, relativo alla costituzione di Eurosystem, comprendente l'elettronica (e, in particolare, la j-v Ams), l'avionica e le comunicazioni, è fallito. In seguito a lunghe ed estenuanti trattative, il 22 marzo 2004 si è deciso di modificare l'impostazione tentando una nuova soluzione che riorganizzasse i tre settori con una chiara attribuzione della responsabilità di gestione a ciascuno dei due gruppi, ma il 20 ot-

tobre si è arrivati alla conclusione che anche questa strada risultava impercorribile e, pertanto, era preferibile una serie di cessioni incrociate che ponesse termine a una potenziale alleanza fra le società italiane e le corrispettive inglesi.

BAe Systems cede il settore delle comunicazioni a Marconi Selenia Communications e il controllo dell'avionica europea (essenzialmente legata al programma *Eurofighter*), che sarà unita a Galileo Avionica in una j-v a maggioranza italiana (al 75%, con prospettiva di acquisizione totale a termine). Viene sciolta la j-v Ams e la società italiana assorbirà anche le attività di controllo del traffico aereo (Atc) di BAE. L'accordo non comprende le attività americane di BAE North America che continuerà a operare nel campo dell'avionica e dell'elettronica.

In questo modo Finmeccanica porta, riporta o mantiene sotto il suo controllo un complesso di attività che, considerate insieme, ne fanno il secondo gruppo europeo del comparto. Questo risultato è, insieme, un problema e un'opportunità. Da una parte, infatti, sul gruppo italiano ricadrà l'intera responsabilità di concentrare, riorganizzare e razionalizzare le diverse attività nei due paesi, un compito che assorbirà molte delle sue energie, soprattutto manageriali. E in quest'ottica va interpretato il recente rafforzamento del vertice e della struttura della capogruppo. Dall'altra si potranno elaborare nuove strategie di internazionalizzazione avendo le mani completamente libere. Quello che è importante è non illudersi di potersi rinchiudere in un oricello nazionale che è troppo piccolo, non dà segni di poter essere allargato e i cui confini stanno diventando sempre più permeabili.

Tutte le operazioni descritte hanno determinato un impatto non indifferente sulle risorse del gruppo Finmeccanica, in particolare l'acquisizione totale di AgustaWestland. Il reperimento delle risorse necessarie è avvenuto non solo tramite indebitamento, ma anche grazie alla cessione di un consistente pacchetto di azioni della ST-Microelectronic (azienda *high tech* a guida italo-francese) alla Cassa Depositi e Prestiti, avvenuta l'11 novembre.

# 11. Le conseguenze economiche dell'allargamento dell'Unione Europea

di Lucia Tajoli

## 1. Introduzione

Il 2004 è stato un anno cruciale per l'Unione Europea (Ue). Questo, oltre a essere stato l'anno del Trattato costituzionale (che però deve ancora essere ratificato dai singoli Paesi membri), è stato l'anno dell'allargamento: il 1° maggio 2004 dieci paesi (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria) sono entrati a far parte dell'Unione, portando a 25 il numero totale dei membri.

Nonostante questo fosse il quinto allargamento nella storia dell'Ue, la sua gestazione è stata piuttosto travagliata, oltre che per il significato storico, simbolico e politico di cui è stato rivestito, per le aspettative (non sempre motivate) sulle sue implicazioni economiche. In particolare, con riferimento alle domande di adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale (Peco), i timori che circolavano riguardavano il fatto che estendere il mercato unico a un vasto gruppo di paesi con livelli di reddito bassi, un passato storico recente segnato dall'assenza di democrazia e dalla pianificazione centrale in economia, e una serie di gravi debolezze istituzionali avrebbe potuto creare fratture internamente all'Unione Europea, indebolire il mercato unico e rallentare il processo di integrazione. Il compromesso raggiunto tra chi favoriva un'adesione rapida all'Ue per cogliere l'opportunità storica e chi manifestava questi timori è stato quello di porre delle precise condizioni per l'accesso di nuovi membri, che dovevano dimostrare di essere pronti a entrare nell'Ue senza rischiare di destabilizzarne le basi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nel Summit europeo di Copenaghen del giugno 1993, il Consiglio eu-

Le preoccupazioni (anche in parte fondate) di alcuni sulle difficoltà di integrare paesi così diversi si sono trasformate in una parte della pubblica opinione in timori soprattutto di tipo economico di un «livellamento verso il basso». La parte di opinione pubblica dei vecchi membri dell'Ue che era contraria all'allargamento<sup>2</sup> temeva che i futuri membri con un livello di reddito pro capite più basso, salari notevolmente minori, maggiore disoccupazione e disagi sociali potessero esercitare una pressione al ribasso sui livelli salariali, sull'occupazione e sui sistemi di sicurezza sociale in Europa, e riducessero la capacità competitiva delle imprese occidentali, invadendo i mercati con beni a basso prezzo e assorbendo quote rilevanti di flussi di investimento<sup>3</sup>.

Al contrario, la grande maggioranza delle imprese dell'Europa occidentale sosteneva decisamente il processo di allargamento. Dal punto di vista delle imprese, l'allargamento dell'Ue costituisce prima di tutto un allargamento dei mercati, che può favorire la crescita economica europea, fornire manodopera qualificata a prezzi contenuti, e aumentare il peso economico dell'Ue nei negoziati commerciali internazionali<sup>4</sup>.

In questo dibattito la posizione dell'Italia presenta delle sue peculiarità. Da un lato, l'atteggiamento della pubblica opinione era più favorevole all'allargamento rispetto alla media Ue, con un 55% a favore e il 25% contrario (Eurobarometer, 2004).

ropeo ha definito i cosiddetti criteri di ammissione, sulla base dei quali la Commissione europea avrebbe valutato le domande di adesione dei paesi candidati a diventare membri dell'Unione.

<sup>2</sup> I dati di Eurobarometer, l'agenzia dell'Ue che regolarmente conduce sondaggi sull'atteggiamento dei cittadini europei nei confronti dell'Ue, indica che nel 2004 il 42% dei cittadini dell'Ue-15 risultava favorevole all'allargamento, mentre una consistente minoranza pari al 39% era contraria (*Standard Eurobarometer 61*, Directorate General Press and Communication, primavera, 2004).

<sup>3</sup> Una discussione delle maggiori preoccupazioni economiche legate all'allargamento e della loro fondatezza si trova in G. Bertola, T. Boeri, H. Brücker, F. Coricelli, A. de la Fuente, J. Dolado, J. Fitzgerald, P. Garibaldi, G. Hanson, J. Jimeno-Serrano, R. Portes, G. Saint-Paul e A. Spilimbergo, *Who's Afraid of the Big Enlargement?*, Cepr, Policy Paper, n. 7, London, Centre for Economic Policy Research, 2002.

<sup>4</sup> Cfr. *Internal Market Business Survey*, in «Flash Eurobarometer», n. 130, Directorate General Press and Communication, ottobre, 2002.

Questo sebbene nel dibattito in Italia molto peso sia stato dato a due possibili conseguenze economiche negative dell'allargamento: la possibilità che l'ingresso di un gruppo di paesi poveri riducesse la disponibilità di fondi strutturali per le regioni del Mezzogiorno, e il rischio di aumento della disoccupazione per via dell'arrivo di molti immigrati dai nuovi Paesi membri e per la delocalizzazione di attività produttive verso l'est. Dall'altro lato, anche se parecchie imprese italiane hanno tratto chiari vantaggi dall'allargamento, molte imprese di piccole dimensioni – caratteristiche del tessuto industriale italiano – vedono più minacce che opportunità nell'allargamento, temendo aumenti nella pressione competitiva, la perdita di contratti di sub-fornitura trasferiti verso i nuovi membri, o non avendo i mezzi e le capacità per sfruttare le maggiori dimensioni del mercato interno.

Le conseguenze economiche dell'allargamento in tutti i paesi – vecchi membri e nuovi – hanno comunque avuto un ruolo centrale nel dibattito e nel determinare le modalità dell'allargamento. Per questo è opportuno, al di là di paure o ottimismo poco fondati, esaminare più da vicino queste conseguenze. Infatti, gli aspetti economici dell'allargamento, che come processo economico è solo proseguito nel 2004 e continuerà anche nei prossimi anni, saranno determinanti nel decretare il successo dell'integrazione europea.

## 2. L'impatto dell'allargamento sulle economie dell'Unione

Data l'importanza di questo tema, moltissimi studi sono stati effettuati in vista dell'allargamento dell'Ue ai Peco per stimarne l'impatto economico<sup>5</sup>. Tutti i lavori hanno evidenziato che l'effetto economico netto dell'allargamento sarà positivo in aggregato, dal momento che l'entità dei costi attesi è decisamente inferiore ai benefici. Dal punto di vista complessivo dunque per l'Unione Europea, l'allargamento ai Peco oltre che essere un'esi-

<sup>5</sup> Si veda ad esempio R. Baldwin, J.F. Francois, C. Cedilla e R. Portes, *The Cost and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, in «Economic Policy», n. 24, 1997, pp. 97-105; oppure F. Breuss, *Macroeconomic Effects of EU Enlargement for the Old and the New Members*, Wifo, Working Paper, n. 143, Wien, 2001.

TAB. 1. *Pil e tassi di crescita a confronto nel 2004*

	Pil (mil.euro prezzi correnti)	Pil pro capite in Pps (Ue-25=100)	Tassi di crescita del Pil (prezzi costanti)
Cipro	12.458,7	81,5	3,5
Estonia	8.842,2	50,4	5,9
Lettonia	10.901,4	43,2	7,5
Lituania	17.721,6	48,0	7,1
Malta	4.504,7	73,8	1,0
Polonia	195.874,0	47,6	5,8
Rep. Ceca	86.952,3	69,8	3,8
Rep. Slovacca	32.590,1	53,4	4,9
Slovenia	26.020,4	78,0	4,0
Ungheria	81.414,8	61,6	3,9
Ue-25	10.202.336,8	100,0	2,4
Ue-15	9.720.108,1	108,8	2,3
Italia	1.355.278,9	105,2	1,3

*Nota:* i dati per il 2004 sono stime provvisorie; Pps indica *Purchasing Power Standards*.

*Fonte:* Eurostat.

genza politica e storica, è anche economicamente conveniente. La distribuzione dei costi e dei benefici nel tempo e tra paesi non sarà però necessariamente uniforme. Gli effetti saranno di un ordine di grandezza diverso per vecchi e nuovi membri: la differenza di peso economico tra Ue-15 e nuovi membri è tale da rendere inevitabile una forte asimmetria nell'impatto dell'integrazione per le due aree.

La dimensione economica dei nuovi membri rispetto all'Ue-15 misurata in termini di prodotto interno lordo (Pil) infatti è piuttosto piccola. Anche se questo è il maggiore allargamento della storia dell'Ue per numero di paesi entranti, l'aumento di Pil dell'Unione passando da 15 a 25 paesi è minore del 5%. È difficile quindi aspettarsi che l'ingresso dei Peco nell'Ue possa provocare, nel bene o nel male, grossi sconvolgimenti nel sistema economico dei vecchi membri.

Va però sottolineato l'elevato dinamismo delle economie dei Peco, molto più sostenuto di quello dell'Ue-15. Negli ultimi anni, l'Europa centro-orientale è sistematicamente cresciuta a tassi più elevati rispetto a quelli dei vecchi membri dell'Ue, e

questo nonostante alcuni economisti ritengano che lo sforzo di riconversione e ristrutturazione richiesto in vista dell'adesione abbia posto un freno alla crescita. Nei prossimi anni si prevede che i Peco avranno dei tassi di crescita nell'ordine del 4-5%, contro previsioni realistiche del 2-2,5% per l'Ue-15. Il loro ingresso quindi darà sicuramente una spinta positiva, per quanto limitata, all'economia dell'Unione. A conferma del buono stato di salute delle economie dei Peco, si può osservare che il peso dei nuovi membri sugli scambi commerciali dell'Ue è pari circa al doppio del loro peso in termini di Pil. Rimane vero che si tratta di paesi con livelli di reddito pro capite molto inferiori a quelli dell'Ue-15 e nonostante sia in atto un processo di *catching-up*, i tempi perché questo avvenga sono comunque lunghi. Ma date le caratteristiche delle loro economie, non sembra proprio che i Peco costituiranno un peso per il resto dell'Ue, ma piuttosto potrebbero risultare un motore di crescita. Basandosi sulle stime del Ceps<sup>6</sup>, ci si aspetta un aumento di circa mezzo punto percentuale del Pil all'anno per i vecchi membri dell'Ue grazie all'espansione del mercato interno ai nuovi membri e alle maggiori opportunità di scambio che questo crea.

Anche dal lato dei costi è possibile effettuare qualche semplice calcolo per valutare l'impatto diretto dell'allargamento sul budget dell'Ue. I costi diretti fino alla scadenza dell'attuale prospettiva finanziaria nel 2006 vengono primariamente dalle spese aggiuntive per i nuovi membri previste sotto la voce dei Fondi Strutturali e della Politica agricola comune (Pac). Dati i vincoli attuali esistenti su queste politiche, i fondi ricevuti dai nuovi membri potranno arrivare al massimo allo 0,4-0,5% del Pil dell'Ue-15. Questo ammontare così limitato dipende proprio dalla piccola dimensione economica dei nuovi membri che ne limita la capacità di assorbimento. I costi diretti dell'allargamento non sembrano quindi suscitare preoccupazioni.

Timori però riguardavano anche i costi indiretti, ovvero i cosiddetti costi di aggiustamento legati alla trasformazione delle

<sup>6</sup> Il Center for Economic Policy Studies (Ceps) di Bruxelles ha svolto diversi studi sull'impatto dell'allargamento, basandosi anche su altri lavori circolati. Una sintesi dei risultati si trova in D. Gros, B. Crum e A. Turmann, *Enlargement. A Process Rather than a Point in Time*, Ceps, Policy Brief, n. 51, 2004.

economie europee in seguito all'allargamento. Ancora una volta, la dimensione economica dei nuovi paesi ridimensiona i temuti effetti di spiazzamento delle economie dell'Ue-15. Inoltre, il processo di adeguamento delle legislazioni nazionali alle normative europee avvenuto prima dell'ingresso fa sì che le preoccupazioni di concorrenza sleale da parte dei Peco, dovuta per esempio alla mancata tutela ambientale o della sicurezza dei lavoratori, siano sostanzialmente superate proprio con l'ingresso nell'Unione.

L'effetto dell'ingresso nell'Ue sarà decisamente maggiore per le economie dei nuovi Paesi membri, ma non per via dei trasferimenti finanziari che riceveranno, che rimangono, come detto, modesti. Sebbene alcuni ritengano che l'adeguamento alle normative comunitarie abbia costretto e vincolato in modo eccessivo questi paesi, e comporti costi non irrilevanti, la disciplina fiscale e monetaria, lo sforzo di introdurre standard europei in molte aree cruciali per il funzionamento dei mercati, la ristrutturazione e i processi di privatizzazione hanno già portato oltre che il raggiungimento di una notevole stabilità macroeconomica, anche tassi di crescita mediamente piuttosto elevati. La prospettiva di entrata nell'Ue ha migliorato l'accesso dei Peco ai mercati internazionali dei capitali e la crescita è stata sostenuta anche da un notevole afflusso di investimenti esteri, che ha contribuito ad aumentare la dotazione di capitali e tecnologia dei Peco. Sembra fuor di dubbio che soprattutto per i nuovi membri gli effetti economici complessivi siano positivi come atteso.

A tutto questo si aggiungono i benefici derivanti dall'appartenenza al Mercato unico europeo, stimati dalla Commissione europea in un aumento di un punto percentuale di crescita all'anno per i prossimi dieci anni per nuovi membri<sup>7</sup>. Vale la pena di ricordare come i benefici derivanti dagli accresciuti scambi – a differenza dei trasferimenti collegati al bilancio – non siano «a somma zero», ovvero ottenuti a scapito di qualche altro paese, ma siano cumulativi per tutti gli appartenenti al mercato unico. L'entità dei benefici per vecchi e nuovi membri dipende in

<sup>7</sup> Cfr. European Commission, *More Unity and More Diversity. The European Union's Biggest Enlargement*, Directorate General Press and Communication, novembre, 2003.

modo cruciale dal processo di integrazione in atto, dall'espansione delle economie dei Peco, dalla crescita dei loro scambi commerciali con l'Ue, e dallo sfruttamento delle opportunità che ne derivano, e non consegue in modo «automatico» dall'appartenenza all'Ue. Negli ultimi anni sono emerse interessanti complementarità tra le strutture economiche dei nuovi e vecchi membri, accentuate dalla trasformazione delle economie dei Peco<sup>8</sup>. Lo sfruttamento di queste complementarità attraverso l'integrazione economica non potrà che accrescere le ricadute positive dell'allargamento.

### 3. La posizione dell'Italia

Tra le ragioni per cui l'effetto dell'allargamento sarà diverso tra paese e paese vi sono il diverso grado di coinvolgimento delle economie europee con i nuovi membri, e le differenze esistenti nelle strutture produttive. Tra i paesi per cui l'impatto dell'allargamento potrà essere più marcato vi è sicuramente anche l'Italia, che è uno dei principali partner commerciali dei nuovi membri, per molti il secondo dopo la Germania.

Anche per l'Italia, vale in buona misura quanto detto per l'Ue-15 nel suo complesso. Gli studi effettuati sull'impatto netto dell'allargamento a livello di paese stimano un effetto complessivo positivo per l'Italia<sup>9</sup> e fino a ora sia i dati economici che i sondaggi condotti presso le imprese indicano che l'allargamento ha costituito più un'opportunità che una minaccia.

Anche la discussa questione della perdita dei fondi strutturali europei da parte di alcune regioni del Sud Italia in seguito all'allargamento appare rientrata. La decisione finale sull'ammontare e sull'allocazione dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013 verranno definiti solo nel corso del

<sup>8</sup> Per un confronto delle strutture economiche di Ue-15 e Peco si veda ad esempio F. Strada e L. Tajoli, *European Economic Convergence and Trade Structures*, in *Convergence in the Enlarged European Union*, a cura di S. Giusti e L. Tajoli, Milano, Egea, 2003.

<sup>9</sup> Cfr. R. Bardazzi e M. Grassini, *Methodological Framework and Simulations for Evaluating the Impact of EU Enlargement on the Italian Economy*, in «Rivista di Politica Economica», marzo/aprile, 2003.

2005, ma le indicazioni fino a qui emerse sono che sino al 2013 verrà introdotto un sostegno transitorio specifico per le regioni che supereranno la soglia del 75% del Pil dell'Ue-25 a causa dell'effetto statistico dell'allargamento e quindi perderebbero il diritto di accedere ai fondi<sup>10</sup>.

Il caso italiano però presenta alcune sue peculiarità legate alle specificità della struttura produttiva italiana. Come già accennato, la dimensione mediamente piccola delle imprese italiane rende in alcuni casi più complesso avvantaggiarsi dell'espansione del mercato europeo. Inoltre, la specializzazione dell'Italia in alcuni settori cosiddetti tradizionali o maturi come abbigliamento, calzature o mobilio fa sì che per l'Italia l'allargamento dell'Ue presenti alcune opportunità e alcuni potenziali minacce aggiuntive.

Da un lato, i settori tradizionali intensivi in manodopera sono tra quelli che maggiormente possono avvantaggiarsi della delocalizzazione di fasi produttive verso i nuovi membri, beneficiando di minori costi di produzione<sup>11</sup>. In molti casi questo sta già avvenendo.

Dall'altro però, una delle preoccupazioni maggiori per l'Italia ha riguardato il rischio della competizione da parte dei Peco in una serie di settori di specializzazione del nostro paese, dal momento che la struttura dei vantaggi comparati dell'Italia e dei Peco appare a prima vista piuttosto simile. La risposta a questa preoccupazione è che sebbene vi sia una parziale sovrapposizione di settori di specializzazione tra Italia e nuovi membri Ue, questa somiglianza in realtà è solo apparente, perché nei settori tradizionali – escludendo le produzioni effettuate su commissio-

<sup>10</sup> Dal momento che tutti i nuovi membri hanno un livello di reddito pro capite decisamente più basso rispetto a quello dell'Ue-15, il loro ingresso ha causato una diminuzione statistica del reddito medio pro capite dell'Ue a 25 paesi e della soglia fissata perché una regione possa richiedere i fondi strutturali dell'Ue, stabilita essere pari al 75% del reddito medio pro capite dell'Ue. Cfr. Inforegio, *La nuova politica di coesione a partire dal 2007*, Nota sintetica, Commissione europea, Direzione generale per la Politica regionale, 2004.

<sup>11</sup> Una stima del risparmio di costi di produzione legato all'attività di delocalizzazione è fornita da S. Baldone, F. Sdogati e L. Tajoli, *Moving to the Central-Eastern Europe: Fragmentation of Production and Competitiveness of the European Textile and Apparel Industry*, in «Rivista di Politica Economica», numero monografico *The Economics of Enlargement*, 2002.

ne per imprese dell'Ue-15 che rappresentano una percentuale elevata – la produzione autonoma dei Peco ha caratteristiche qualitative in media più basse e minore capacità di penetrazione sui mercati europei, tali da non competere realmente con i settori del *made in Italy*. Gli studi effettuati sulle differenze qualitative nei prodotti confermano che queste esistono, ma in molti settori tendono a ridursi nel tempo<sup>12</sup>. Il mantenimento del vantaggio italiano richiede che gli standard qualitativi dei prodotti del *made in Italy* rimangano elevati, perché la pressione competitiva in alcuni settori tradizionali è destinata a crescere, dato che il livello qualitativo dei beni prodotti dai Peco è in aumento.

#### **4. Un allargamento ancora da completare**

Il Mercato unico europeo si fonda sulle cosiddette «quattro libertà», ovvero libera circolazione tra i Paesi membri di merci, di servizi, del capitale e delle persone. Il principio economico su cui si basano queste quattro libertà è che garantendo la libera circolazione dei prodotti e dei fattori produttivi si dovrebbe poter raggiungere una efficiente allocazione delle risorse, con un aumento di benessere per tutte le parti coinvolte.

L'ingresso dei dieci nuovi membri nell'Ue ha eliminato molte barriere tra questi e i vecchi membri, ma la presenza di vincoli residui fa sì che ancora non si possa parlare di mercato unico. Due fondamentali restrizioni transitorie rimaste riguardano l'ingresso di capitali stranieri nei nuovi membri e il fatto che la libera circolazione delle persone non è stata estesa ai lavoratori. Si tratta di restrizioni che contraddicono la logica economica, ma introdotte soprattutto su basi politiche. Da parte dei nuovi membri, nonostante la necessità di attrarre capitali esteri per il proprio sviluppo, si temeva l'acquisto in massa da parte dei cittadini dell'Ue-15 di terreni e proprietà nei propri territori, vedendo questo come una sorta di colonizzazione. E dunque i

<sup>12</sup> Cfr. P. Montalbano e F. Saliola, *L'allargamento della Ue ad est: un rischio per il «made in Italy»?*, in *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto Ice 2003-2004*, Roma, Ice.

nuovi membri hanno richiesto e ottenuto di imporre delle restrizioni temporanee all'acquisto di terreni e case da parte di stranieri.

Da parte dell'Ue-15, il ricorso a periodi transitori in cui non si applica la piena mobilità dei lavoratori è stato istituito per rispondere a uno dei punti politicamente più delicati dell'intero processo negoziale. La pubblica opinione di quasi tutti i vecchi membri temeva un'invasione di lavoratori provenienti dai Peco alla ricerca di posti di lavoro migliori e maggiormente retribuiti. In risposta alle pressioni politiche su questo punto, gli accordi di adesione hanno previsto che, anche se i cittadini dei nuovi membri possono muoversi liberamente all'interno dell'Unione, i paesi dell'Ue-15 dopo l'ingresso dei dieci nuovi paesi potessero applicare dei periodi transitori, estendibili fino a sette anni, in cui la concessione di permessi di lavoro a lavoratori provenienti dai nuovi membri è soggetta ad alcune restrizioni, nella maggior parte dei casi alle stesse regole che il paese applica ai cittadini extracomunitari. Tutti i paesi membri dell'Ue-15, con la sola eccezione di Irlanda e Svezia, hanno deciso di fare ricorso al periodo transitorio iniziale di due anni e hanno imposto delle limitazioni all'accesso al mercato del lavoro ai cittadini dei nuovi membri.

In realtà, tutti gli studi effettuati hanno stimato flussi migratori potenziali piuttosto modesti provenienti dai paesi dell'allargamento. Le stime indicano possibili movimenti verso l'intera Ue-15 compresi tra duecentomila e quattrocentomila persone all'anno<sup>13</sup>. Dunque, anche nel momento in cui le restrizioni temporanee verranno rimosse non ci si deve aspettare una massiccia ondata di immigranti dai nuovi membri.

## 5. Prospettive future

Come più volte accennato, l'allargamento dell'Unione Europea soprattutto dal punto di vista economico è tutt'ora in corso. Diverse questioni sia economiche che politiche rimangono anco-

<sup>13</sup> Per le stime di movimenti migratori intra-europei si può vedere lo studio del DIW, *Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15-An Update*, Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Bruxelles, 2003.

ra aperte<sup>14</sup>. L'effetto netto dell'allargamento si manifesterà dunque nel tempo ed è sicuramente prematuro volerne fare un bilancio conclusivo ora. L'esito di questo bilancio dipenderà in modo cruciale da decisioni prese anche nei prossimi mesi sulle politiche che verranno messe in atto dagli stessi paesi dell'Ue e che determineranno la soluzione di alcuni problemi rimasti aperti, i tempi in cui verrà completato il mercato unico e la velocità con cui avverrà il processo di convergenza dei nuovi membri. La spinta alla revisione di politiche cruciali come quella sui fondi strutturali o la politica agricola è un'ulteriore opportunità dell'allargamento che è importante cogliere. La definizione delle future prospettive finanziarie dell'Ue che verrà effettuata nel 2005 peserà molto su questo bilancio.

Un'indicazione del fatto che comunque il bilancio temporaneo del processo di integrazione europea è positivo è data dalla lista di paesi che ancora preme per aderire all'Unione. Tra le prospettive future dell'Ue ci sono quindi ulteriori allargamenti. Il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2004 ha sancito la chiusura dei negoziati di adesione con Bulgaria e Romania, auspicando il loro ingresso nell'Ue nel 2007, e ha ufficializzato lo status di paesi candidati per Croazia e Turchia. Soprattutto per quest'ultima però le prospettive di ingresso sono molto più a lungo termine, anche perché il Consiglio europeo appare determinato a lasciare che vengano assorbiti alcuni effetti dell'allargamento del 2004 prima di procedere con una ulteriore estensione così impegnativa dell'Unione. Questo dovrebbe anche dare tempo per valutare in modo appropriato le conseguenze dell'allargamento all'Europa centro-orientale e trarne insegnamenti per i prossimi allargamenti dell'Ue.

<sup>14</sup> Tra le questioni politiche più rilevanti – anche in vista dei futuri allargamenti – che ha richiesto un particolare trattamento economico rimane la situazione dell'isola di Cipro, tuttora divisa in una parte greca, membro dell'Ue dallo scorso maggio, e una parte turca, rimasta fuori. Un regolamento adottato dal Consiglio europeo nell'aprile 2004 facilita l'attraversamento della linea che divide in due l'isola tra la parte sotto il controllo del governo della Repubblica di Cipro e la parte (turca) che non lo è. Dato che le regole comunitarie non si applicano sull'intera isola, ma la linea di divisione non costituisce formalmente un confine esterno dell'Unione, sono state introdotte regole speciali che liberalizzano il movimento di merci, servizi e persone. Questo provvedimento è stato preso, secondo il Consiglio, per dare un segnale alla comunità turco-cipriota sul futuro di una Cipro riunita e interamente appartenente all'Ue.

## 12. La politica macroeconomica europea e il problema del Patto di Stabilità e Crescita

di Franco Bruni

Per la macroeconomia dell'area dell'euro il 2004 è stato un anno di crescita modesta ma migliore degli anni precedenti, di inflazione contenuta ma in tensione, di assenza di provvedimenti rilevanti di politica monetaria, di cambio in netto rafforzamento, di politica di bilancio complicata dalla crisi del Patto di Stabilità e Crescita che, durante tutto l'anno, ha dato luogo a discussioni e proposte di riforma.

Il *tasso di crescita* medio annuo è stimato pari al 2%, nettamente superiore a quello dei due anni precedenti (0,6 nel 2003 e 0,9 nel 2002), con la prima metà dell'anno più vivace ma con un nuovo, preoccupante, rallentamento alla fine. La differenza fra i tassi di crescita nazionali è diminuita<sup>1</sup>. La crescita dell'intera area è solo leggermente superiore a quella media delle tre maggiori economie, Germania, Francia e Italia. Fra queste solo la Francia è cresciuta più della media, l'Italia ha il tasso di crescita più basso dell'area e la Germania una crescita appena inferiore alla media, con un'ottima ripresa dalla crescita negativa dell'anno precedente, ma un quadro prospettico ancora controverso e incerto<sup>2</sup> al quale tutta Europa guarda con attenzione per

<sup>1</sup> La media semplice degli scostamenti assoluti dei tassi di crescita nazionali dalla media è stata inferiore all'1%, contro l'1,5% del 2003.

<sup>2</sup> Nell'ultimo trimestre dell'anno la crescita stimata in Germania (e stagionalizzata e corretta per il numero dei giorni lavorativi) è stata di nuovo lievemente negativa. Ma, come ha commentato con alcune interessanti osservazioni il presidente della Bce nella sua conferenza stampa del 3 marzo 2005 (<http://www.ecb.int/press/pressconf/2005/html/is050303.en.html>), «recent figures on Germany have been raising some legitimate questions». Fra l'altro i dati dell'ultimo trimestre sono anche dovuti a una «correction for the *number of working days*, which perhaps plays an important role. I say this with great caution, but without that 0,6% correction, you would be in positive territory...

la sua incidenza sull'andamento medio e il suo potenziale effetto di trascinamento sull'economia del resto dell'Unione.

A crescere di più sono state le economie degli Stati membri dove la domanda interna, gli investimenti e la produzione di servizi hanno contribuito più delle esportazioni nette (come la Spagna, la Francia e la Finlandia), mentre performance peggiori hanno caratterizzato i paesi che fanno maggior conto sulla domanda estera (come la Germania, l'Italia e l'Austria)<sup>3</sup>. Questo fatto, assieme allo scarso aumento del prodotto potenziale (cresciuto meno del Pil effettivo lasciando un *output-gap* di poco più dell'1%), fa pensare che la crescita europea (che rimane circa la metà di quella statunitense) abbia freni di natura strutturale, particolarmente acuti in alcune delle sue economie nazionali e che la sua accelerazione richieda, più che stimoli alla domanda aggregata, riforme e politiche di offerta e riallocazione delle risorse.

In effetti non c'è evidenza per sostenere che la crescita europea sia frenata dalle politiche macroeconomiche. La politica monetaria è rimasta molto accomodante e quella di bilancio ha visto il pieno esplicarsi degli stabilizzatori automatici, con disavanzi pubblici mantenutisi elevati nonostante il Patto di Stabilità. Nella media dell'area dell'euro si stima che *il rapporto deficit pubblico/pil* sia rimasto al livello del 2003 (2,7%), ma con ben 6 paesi (contro i 4 dell'anno precedente) sopra il tetto del 3%.

L'*inflazione*, soprattutto in seguito all'aumento dei prezzi del petrolio, è rimasta leggermente sopra l'obiettivo del 2% e la li-

We will see whether this is an explanation quite soon when we receive the figures for the first quarter of this year, because they should offset the abnormal level of growth in the fourth quarter... In order to explain why Germany is still in a phase of lower growth, it is necessary to take into account the *catching-up process in terms of cost competitiveness*. [...] On the occasion of the reunification we had an increase in a number of costs that was very well explained at that time by the buoyancy of that particular economy. [...] The situation [from the point of view of cost-competitiveness] today is much better than six years ago and you can see the behavior of German exports that it is paying off. [...] This [gradual adjustment of cost competitiveness] might explain why Germany, whilst making a lot of *progress in [exports]...*, is still registering *unsatisfactory domestic demand*».

<sup>3</sup> Cfr. European Commission, *Macroeconomic Developments in the Euro Area*, in «The EU Economy: 2004 Review», Ecfm (2004) Rep 50455-EN, in particolare pp. 40-41 e graph. 46.

quidità dell'economia è stata costantemente «superiore a quella necessaria a finanziare lo sviluppo economico in modo non inflazionistico»<sup>4</sup>, con conseguenti pericoli di instabilità dei prezzi nel medio termine. Ma la Banca centrale ha mantenuto tutto l'anno invariati i *tassi di interesse a breve*, a un livello (col tasso di riferimento al 2%) che essa stessa ha più volte definito molto basso: fra le ragioni di questo comportamento – anche se non esplicitamente dichiarate dalla Bce – c'è senz'altro stato il timore di rafforzare ancor più il cambio col dollaro, il cui livello è cresciuto ed è stato considerato pregiudizievole alla crescita dai settori esportatori dell'economia europea. L'attenzione implicita al cambio ha dunque continuato a permettere che anche in Europa si riflettesse la fortissima espansione monetaria innescata negli Usa tre anni fa e la cui correzione è stata avviata solo gradualmente dalla Banca centrale americana. A metà del 2004 la Fed ha cominciato ad aumentare i tassi a breve di un quarto di punto alla volta, anche se per 5 volte, passando da un livello pari alla metà di quello europeo al 2,25 di dicembre (cresciuto poi ancora, allo stesso ritmo, all'inizio del nuovo anno), appena sopra ai tassi euro. Con qualche sorpresa dei mercati (che avevano prevalentemente scommesso sul contrario) questa manovra non si è trasmessa ai *tassi a lunga*, anch'essi da tempo molto bassi per la sovrabbondanza di liquidità: il rendimento dei titoli di Stato Usa a 10 anni alla fine del 2004 era un poco inferiore a quello del secondo trimestre e sostanzialmente identico a quello dell'ultimo trimestre dell'anno prima: 4,2%, mezzo punto sopra i tassi equivalenti dell'area dell'euro che sono scesi di quasi 60 punti base lungo l'anno. La debolezza dei tassi a lunga in una fase di attesa di rialzo di quelli a breve è stata uno degli argomenti più discussi dagli analisti macrofinanziari; gli ottimisti l'hanno attribuita soprattutto al progressivo svanire – a livello globale – di ogni residuo timore di inflazione futura, mentre i pessimisti l'hanno giustificata con aspettative di crescita molto scarsa (con un prossimo rallentamento anche degli Usa), tale da interrompere presto anche l'aumento dei tassi a breve america-

<sup>4</sup> Questa espressione compare, identica, in otto su undici delle conferenze stampa tenute dalla presidenza della Bce dopo le decisioni mensili di politica monetaria; nelle altre tre (marzo, maggio e giugno) compaiono frasi sostanzialmente equivalenti (<http://www.ecb.int/press/pressconf/2004/html/index.en.html>).

ni. Dall'andamento complessivamente favorevole dei corsi azionari si direbbe che gli ottimisti hanno prevalso, se non fosse per il dubbio che anche i prezzi delle azioni risultino gonfiati (come sono certamente stati, e in modo preoccupante, i prezzi degli immobili residenziali in molte economie, compresi gli Usa e alcuni Stati europei) *dall'eccesso di liquidità* in circolazione, che si è per ora riflesso più sui prezzi delle attività (e di alcune materie prime) che non su quelli dei beni di consumo.

Lo scenario di ripresa economica fragile, diseguale e potenzialmente instabile<sup>5</sup> si è nutrito tutto l'anno della preoccupazione derivante dall'elevato e crescente disavanzo della bilancia dei pagamenti statunitense che è giunto a superare il 5% del Pil americano. Causato soprattutto dalla carenza di risparmio delle famiglie e dal grande deficit del bilancio pubblico, l'eccesso delle importazioni Usa è stato finanziato sempre meno da investimenti diretti e capitali privati, e sempre più da dollari liquidi trattenuti in riserva dalle banche centrali asiatiche. Il cambio del dollaro ne ha sofferto ma, a causa delle politiche valutarie cinese (cambio del tutto fisso) e giapponese (forti interventi per calmierare il rialzo dello yen), è stato soprattutto l'euro a rivalutarsi. Il *cambio medio dell'euro* nei confronti di 23 altre monete si è rivalutato, nella media del 2004 rispetto al 2003, di circa il 4%, sia in termini nominali che reali, risultando però, a dicembre 2004, di ben il 20% più forte che nella media del 2002. *Contro dollaro la rivalutazione dell'euro* è stata invece del 10% nella media annua e di quasi il 42% dal 2002 al dicembre 2004. D'altra parte non è vero che se i paesi orientali lasciassero crescere le loro monete l'impatto della crisi del dollaro sull'euro sarebbe minore: anzi, venendo meno gli acquisti residuali e automatici di dollari delle banche centrali di Cina, Giappone e dintorni, a parità di altre condizioni la rivalutazione dell'euro sarebbe ancora più intensa<sup>6</sup>. La questione del dollaro e dello squilibrio dei pagamenti

<sup>5</sup> La relazione annuale della Banca dei Regolamenti Internazionali (<http://www.bis.org/publ/ar2004i.htm>), a giugno, intitolava la sua introduzione *È tempo di ripensare le politiche?* (forse più efficace nella versione inglese: *Time to rebalance?*), solo un poco meno preoccupante del titolo dell'anno prima ch'era stato *I disagi di un terreno cedevole*.

<sup>6</sup> Cfr. O. Blanchard, F. Giavazzi e F. Sa, *The US Current Account and the Dollar*, gennaio 2005, mimeo ([http://www.igier.uni-bocconi.it/whos.php?vedi=404&tbm=albero&id\\_doc=177](http://www.igier.uni-bocconi.it/whos.php?vedi=404&tbm=albero&id_doc=177)).

Usa richiederebbe un apposito sforzo di concertazione transatlantica, capace di influenzare in senso stabilizzante le politiche di entrambe le sponde dell'oceano e di dialogare in modo costruttivo e realistico con le potenze economiche dell'estremo oriente. La mancata tempestiva cura dello squilibrio può invece comportare crescente incertezza della congiuntura europea e globale, col rischio di fughe speculative di capitali dagli Usa e di gravi episodi di instabilità finanziaria. Questo profilo del problema è più grave della *perdita di competitività delle esportazioni europee* rispetto alle produzioni concorrenti denominate in dollari o in monete a esso collegate. La sostituzione almeno temporanea di domanda interna a quella estera, lo sviluppo di qualche disavanzo ciclico del commercio internazionale dell'area dell'euro e le ristrutturazioni produttive di cui comunque l'Europa ha bisogno nella specializzazione globale, dovrebbero infatti poter fronteggiare i problemi commerciali dovuti al cambio.

Il rafforzamento dell'euro e la sua nuova appetibilità come moneta di riserva di fianco al dollaro hanno conferito crescente importanza al mercato dei capitali europei e al suo processo di integrazione. Dall'andamento dei tassi, dei prezzi e dei flussi finanziari, vi sono chiari segni che tale integrazione è in significativa crescita, anche se lungi dal completamento<sup>7</sup>. A lungo andare il ruolo internazionale di una moneta può essere promosso solamente se cresce l'efficienza, la profondità e la liquidità dell'industria dei servizi finanziari dell'area economica che la emette. Nell'area dell'euro il 2004 ha visto la quasi conclusione del *Financial Service Action Plan* (Fsap) che dal 1999 guida l'adozione delle direttive necessarie a integrare e migliorare i mercati finanziari europei, l'avvio delle riflessioni per il post-Fsap<sup>8</sup> e l'estensione del cosiddetto «approccio Lamfalussy» dal mercato dei titoli ai settori bancario, assicurativo e dei conglomerati finanziari. Detto approccio affida l'elaborazione e la guida delle procedure di ri-regolamentazione finanziaria europea, con il

<sup>7</sup> European Commission, *Financial Integration Monitor 2004*, Commission Staff Working Document, SEC (2004), 559 ([http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/finances/docs/cross-sector/fin-integration/sec-2004-559\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/cross-sector/fin-integration/sec-2004-559_en.pdf)).

<sup>8</sup> Cfr. K. Lanoo e J.-P. Casey, *Eu Financial Regulation and Supervision Beyond 2005*, Ceps Task Force Report n. 42, gennaio, 2005.

coordinamento della Commissione, a un doppio livello di comitati, tecnici e politici, dei quali fanno parte rappresentanti delle autorità regolamentari e di governo dei Paesi membri. La costituzione e l'insediamento di tali comitati<sup>9</sup>, nei quali sono coinvolte, direttamente o indirettamente, anche le banche centrali nazionali e la Bce, sono stati completati con provvedimenti del Parlamento e del Consiglio dell'aprile e maggio 2004. L'insieme dei *comitati Lamfalussy* è spesso considerato come il nucleo di una futura autorità di regolamentazione finanziaria europea, più o meno accentrata e unitaria.

È noto che la politica monetaria europea, avendo a fronte decisioni di bilancio pubblico decentrate presso gli Stati membri, tiene molto a che la disciplina di tali bilanci sia assicurata dal Patto di Stabilità e Crescita che, non per altro, è entrato in funzione nel 1999, l'anno in cui è stato introdotto l'euro. Durante il 2004 la Bce non ha mai cessato di raccomandare il rispetto del Patto e non ha perso occasione per dirsi contraria a una sua modifica<sup>10</sup>. Durante tutto l'anno, però, i governi europei,

<sup>9</sup> Cfr. European Commission, *Financial Services: Commission Presents Measures To Improve Regulation on Banking, Insurance and Investment Funds*, Press Release IP/03/1507, 6 novembre 2003 (<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1507>) e la serie di provvedimenti elencati da K. Lanoo *et al.*, *op. cit.*, in particolare p. 6, nota 3.

<sup>10</sup> Dichiarazioni in questo senso sono contenute in quasi tutte le conferenze stampa seguite alle 11 riunioni del Consiglio della Bce dedicate alla politica monetaria. A partire da quella dell'8 gennaio quando, con particolare enfasi, il presidente Trichet ha affermato: «Concerning fiscal policies, 2004 will be a crucial year for strengthening the credibility of the institutional framework and confidence in the soundness of public finances of Member States across the euro area. Together with the Treaty provisions, the overall fiscal framework of the Stability and Growth Pact remains of central importance and must be fully respected. These are the foundations for trust and confidence in Emu. They are key not only to stability but also to growth, and are a precondition for preserving low risk premia in financial markets». Fino a quella del 2 dicembre dove si dice: «the Stability and Growth Pact and the excessive deficit procedure are the key fiscal cornerstones of Emu. These must remain firm. The Pact and the excessive deficit procedure should be fully respected in their current form, while their implementation could be improved, in particular as regards the preventive arm of the Pact». L. Schuknecht argomenta teoricamente in *Eu Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy*, Ecb, Working Paper, n. 421, dicembre, 2004, che la regola del 3% non deve essere «fine tuned» né la disciplina del Patto deve divenire, per essere più flessibile e specifica, più complicata, pena la diminuzione della sua efficacia e applicabilità.

il Consiglio e la Commissione hanno dovuto cercare una via d'uscita alla crisi del Patto che si era manifestata clamorosamente nel novembre del 2003<sup>11</sup>.

Il 2004 si è aperto con la formalizzazione del conflitto istituzionale che la crisi aveva fatto emergere: il 27 gennaio la Commissione ha presentato ricorso alla Corte di Giustizia contro il Consiglio, ritenendo che le conclusioni dell'Ecofin di novembre 2003 (che, contro l'opinione della Commissione, avevano sospeso la procedura per deficit eccessivo nei confronti di Germania e Francia) fossero state formulate al di fuori della procedura prevista dal Trattato e dal Patto. La sentenza della Corte è poi stata emessa il 13 luglio e consta di due parti. Nella prima si dichiara inammissibile la richiesta della Commissione di annullare la decisione del Consiglio di bocciare le raccomandazioni (sottoposte dalla Commissione al Consiglio) a Francia e Germania ai sensi dell'art. 104, paragrafo 9 del Trattato. Ciò in quanto la decisione stessa è inesistente agli effetti del Trattato. Infatti, come dispone la seconda parte della sentenza, viene accolta la richiesta della Commissione di annullare le conclusioni del Consiglio che sospendono la procedura per deficit eccessivi e le decisioni conseguenti che avrebbero potuto portare a multare i due paesi. Si ribadisce che il Regolamento n. 1467/97 (facente parte del «Patto») determina in modo esaustivo le situazioni in cui può aver luogo la sospensione della procedura, che tali situazioni non si sono verificate e che si è dato un valore improprio a impegni unilaterali dei governi<sup>12</sup>.

Nel frattempo è proseguito il funzionamento «normale» dei meccanismi del Patto. Entro l'inizio di marzo sia la Commissione che il Consiglio hanno emesso valutazioni e pareri sui Programmi di Stabilità e Convergenza di tutti i 15 paesi dell'Unione; in giugno e luglio sono stati esaminati i Programmi di Con-

<sup>11</sup> Cfr. A.-C. Andersson e F. Bruni, *Decisioni monetarie e di bilancio nell'area dell'euro di fronte alla difficile congiuntura economica*, in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di A. Colombo e N. Ronzitti, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 192-197.

<sup>12</sup> Alla luce di questa parte della sentenza, anche la decisione di non mettere ai voti l'*early warning* proposto dalla Commissione per Germania e Portogallo nel gennaio del 2001 potrebbe risultare annullabile perché basata in modo improprio su impegni unilaterali dei governi.

vergenza dei nuovi Paesi membri. A partire da marzo è emerso progressivamente il problema dei conti «truccati» della Grecia, che mostra fra l'altro come una corretta contabilità non avrebbe permesso l'entrata della Grecia nell'area dell'euro dal 2002. In aprile la Commissione ha raccomandato al Consiglio di inviare un *early warning* all'Italia: il Consiglio ha però rinviato l'esame della situazione italiana al 5 luglio e non ha dato poi seguito alla raccomandazione<sup>13</sup>. Il Consiglio ha invece accettato di inviare raccomandazioni perché sia posta fine ai disavanzi eccessivi che la Commissione ha rilevato esistere nei Paesi Bassi (in maggio) e in Grecia (in luglio).

Nel complesso i meccanismi del Patto appaiono però affaticati. Nonostante le sentenze di luglio della Corte si presentino come una sostanziale «vittoria» della Commissione sul Consiglio, il litigio istituzionale ha lasciato un segno e il Patto sembra ancor più debole. L'atteggiamento della Commissione, dopo il ricorso, è apparso diverso, paradossalmente più debole e conciliante col Consiglio e più permissivo nei confronti di una interpretazione molto flessibile del Patto. Ciò si è notato già in aprile, quando la Commissione ha raccomandato di chiudere la procedura per disavanzo eccessivo del Portogallo, nonostante il peggioramento delle previsioni di disavanzo rispetto a quelle del Programma di Stabilità dal quale il disavanzo eccessivo era stato desunto. Per giustificarsi la Commissione ha sottolineato la flessibilità implicita nella procedura del Patto, che è in grado di tener conto dei progetti di aggiustamento adottati dai Paesi membri. Ma il diverso atteggiamento della Commissione si è notato soprattutto nella decisione con cui, in dicembre, essa ha dato un giudizio positivo sulle misure proposte da Francia e Germania per correggere il disavanzo eccessivo<sup>14</sup>, quando nessuna di tali misure aveva carattere strutturale e le previsioni della Commissione nell'autunno

<sup>13</sup> Secondo il ministero dell'Economia italiano «The 2004 experience with the early warning to Italy shows that peer pressure can work, even without resorting automatically to all the steps provided by the formal procedures», L. Bini Smaghi, *What Went Wrong with the Stability and Growth Pact*, mimeo, Copenhagen, dicembre, 2004, p. 10.

<sup>14</sup> Giudizio col quale la procedura nei confronti di Francia e Germania, dopo l'annullamento di quanto disposto dal Consiglio nel novembre 2003, è stata ricondotta nel rituale disposto dal Patto.

del 2004 risultavano peggiori di quelle dei Programmi di Stabilità sottoposti nel 2003.

È probabile che il diverso atteggiamento della Commissione sia stato teso a ricreare il migliore dei climi possibili per avanzare di buon concerto col Consiglio in un opportuno ritocco almeno dei criteri applicativi del Patto, in direzioni che la Commissione ha iniziato a suggerire fin dal 2002<sup>15</sup>. In materia di ripensamento, reinterpretazione ed eventuale riforma del Patto, il 3 settembre 2004 la Commissione ha adottato – rispondendo anche a un invito fattole dal Consiglio in giugno – un'importante comunicazione<sup>16</sup>. Si tratta di un documento<sup>17</sup> che, ancora all'inizio del 2005, pare raccogliere le ipotesi base su cui si sta lavorando a una delibera del Consiglio attesa per fine marzo.

La comunicazione si articola in quattro punti. Il primo auspica una maggiore attenzione allo *stock del debito pubblico* e alla sostenibilità della sua crescita. In particolare si sottolinea la necessità di chiarire il criterio con cui una data velocità di diminuzione del debito viene giudicata «soddisfacente» come richiede il Trattato. Questo punto è il più temuto dall'Italia, che ha un rapporto debito/Pil molto più elevato della soglia del 60% fissata dal Trattato e che ha finora ridotto tale rapporto a un ritmo (meno di 20 punti percentuali in 6 anni) che potrebbe venir ritenuto d'ora in poi insoddisfacente. D'altra parte il documento della Commissione accenna alla possibilità di tener conto, nel giudizio sulla riduzione, della maggior difficoltà di ridurre il debito in fasi cicliche avverse. In questo punto il documento menziona l'opportunità di tener conto, nel valutare l'indebitamento, della dinamica potenziale di quello implicito nei sistemi pensionistici e sanitari di fronte alle prospettive di invecchiamento del-

<sup>15</sup> Cfr. il cap. 12 dello scorso Annuario sopra citato e, in particolare, i documenti ivi richiamati nella nota 41 a pp. 195-196.

<sup>16</sup> *Strengthening Economic Governance and Clarifying the Implementation of the Stability and Growth Pact*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Com (2004) 581 final, 3/9/2004.

<sup>17</sup> Ripreso poi nel *Key Issues Paper: Strengthening, Clarifying and Better Implementing the Sgp*, preparato per l'Ecofin dall'Economic and Financial Committee nel novembre 2004. Fra le ricerche e le riflessioni della Commissione sulla crisi del Patto si veda anche, ad esempio, B. Buti e P. Van den Noord, *Fiscal Policy in Emu: Rules, Discretion and Political Incentives*, European Commission, Economic Papers, M. 206, luglio, 2004.

la popolazione. Tenendo conto anche di questi aspetti la devianza della finanza pubblica italiana da quella degli altri maggiori paesi europei si riduce significativamente.

Il secondo punto riguarda le *condizioni specifiche di un paese* in base alle quali andrebbe considerato l'obiettivo di medio termine del Patto di giungere a un saldo del bilancio pubblico «vicino al pareggio o in avanzo». La crescente diversità delle situazioni dei Paesi membri, causata anche dall'allargamento dell'Ue, è alla base di questa esigenza. Fra i fattori di specificità menzionati torna d'altro canto ad apparire anche il livello dello stock di debito che, quando elevato, dovrebbe comportare maggiore severità nel richiedere l'avvicinarsi del bilancio annuale al pareggio o al surplus.

Il terzo punto è molto collegato al secondo e auspica flessibilità di giudizio e considerazione di situazioni specifiche anche nell'applicazione della procedura per i deficit eccessivi. In particolare invita a interpretare la *clausola delle «circostanze eccezionali»*, che a norma del Trattato consente di sospendere tale procedura, in modo da comprendervi non solo episodi di forte diminuzione del Pil, ma anche *lunghi periodi di crescita molto lenta*. Questo è uno dei punti più permissivi e controversi del documento, anche perché esposto all'obiezione che spesso la crescita lenta è proprio dovuta alla carenza di politiche strutturali compresa la correzione della finanza pubblica. Va notato invece che il documento, a differenza di quello del 2002 sopra richiamato, non fa riferimento diretto alla possibilità di ammettere, fra le specificità rilevanti al fine di giudicare il cammino di aggiustamento e l'eventuale deficit eccessivo, l'esistenza di progetti di riforma strutturale (ad esempio del welfare e del mercato del lavoro) che per la finanza pubblica sono onerosi nel breve ma benefici nel medio-lungo periodo. Questa linea di riforma del Patto è invece stata ripetutamente suggerita nel dibattito svoltosi a vari livelli nel 2004 e si collega a quella detta «lisbonizzazione» del Patto di cui si accenna in seguito. Nel documento della Commissione del 2004 si può trovarne solo traccia indiretta, nella misura in cui si tiene conto delle riforme strutturali per valutare la sostenibilità della dinamica del debito<sup>18</sup>, contemplata al primo punto.

<sup>18</sup> Sulla relazione fra sostenibilità del debito e riforme strutturali si veda L. Bini Smaghi, *op. cit.*, par. 2.2, pp. 12-13 e soprattutto l'Appendice.

Il quarto punto del documento riguarda la necessità di procedere tempestivamente alla correzione di andamenti inadeguati del bilancio, con particolare riferimento all'opportunità di approfittare delle fasi cicliche positive per accelerare il riequilibrio della finanza pubblica e all'uso dell'*early warning* da parte della Commissione. A questo proposito, nella sua parte conclusiva il documento sottolinea come il nuovo Trattato costituzionale in corso di ratifica favorisca la tempestività permettendo alla Commissione di emettere il *warning* direttamente, senza bisogno dell'approvazione del Consiglio. Si ricorda inoltre il ruolo essenziale della *peer pressure* fra i Paesi membri, per disciplinare reciprocamente la finanza pubblica, e si ribadisce l'importanza della qualità, affidabilità, trasparenza, correttezza e indipendenza della contabilità finanziaria dei singoli paesi e delle loro procedure di discussione e delibera dei bilanci.

Anche se la «flessibilizzazione» del Patto implicata dal documento della Commissione è notevole e per certi aspetti potrebbe rivelarsi anche eccessiva, essa non contempla esplicitamente due possibili riforme che sono state ampiamente discusse anche durante il 2004. La prima è la *golden rule*<sup>19</sup>, cioè il diverso trattamento delle spese correnti e in conto capitale nella valutazione dei bilanci pubblici. Questa riforma, che riflette alcune prassi di bilancio del Regno Unito e il cui spirito è già presente nell'articolo 104C del Trattato<sup>20</sup>, favorirebbe gli investimenti pubblici e consentirebbe, anche nel lungo periodo, di mantenere il debito pubblico a fronte di capitale pubblico socialmente produttivo. La difficoltà principale della *golden rule* consiste nella definizione statistica degli investimenti pubblici, che si presta ad arbitri e tende comunque a discriminare gli investimenti in *intangibles* come quelli in capitale umano. La seconda riforma è in realtà una categoria di possibili riforme del

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, O. Blanchard e F. Giavazzi, *Improving the Sgp through a Proper Accounting of Public Investment*, Cepr, Discussion Paper, n. 4220, 2004, e F. Giavazzi, *Towards a New Stability and Growth Pact*, mimeo, gennaio, 2005 ([http://www.igier.uni-bocconi.it/whos.php?vedi=404&tbm=albero&id\\_doc=177](http://www.igier.uni-bocconi.it/whos.php?vedi=404&tbm=albero&id_doc=177)).

<sup>20</sup> «If a member state does not fulfill the requirements... the report of the Commission shall also take into account whether the government deficit exceeds government investment expenditure...».

Patto: tutte quelle che consentano di valutare il disavanzo, almeno nella sua dinamica verso il pareggio e all'interno del limite massimo del 3% disposto dal Trattato, al netto di parte dei costi sostenuti per una serie di progetti esplicitamente previsti in sede europea e collegati agli indirizzi generali di politica economica dettati annualmente dal Consiglio e/o agli obiettivi di competitività fissati dal Consiglio di Lisbona del 2000. Il collegamento con Lisbona ha portato a chiamare questo genere di riforme anche *lisbonizzazione* del Patto. Lo stesso governo italiano ha avanzato diverse idee in questo senso: dall'esenzione delle spese per un progetto europeo di infrastrutture all'esenzione di spese per la ricerca. Come si è osservato prima, solo indirettamente il primo punto del documento della Commissione può intendersi in accordo con la lisbonizzazione.

Ma il vero problema che sorge volendo rendere il Patto più flessibile e attento a condizioni ed esigenze specifiche di certi paesi e periodi, rimane quello già segnalato nel dar conto delle vicende del Patto di Stabilità nello scorso Annuario<sup>21</sup>: un patto flessibile implica una discrezionalità che, per non dar luogo a «cooperazione controproducente» fra i governi, dovrebbe implicare una *riforma del Trattato* che trasferisca a livello dell'Unione alcuni poteri in materia di politica di bilancio. Ma non c'è al momento nessuna intenzione di muoversi in questa direzione<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. A.-C. Andersson e F. Bruni, *op. cit.*, pp. 196-197.

<sup>22</sup> «By envisaging more discretion, but taking the Treaty as a given, these proposals run into a fundamental inconsistency. [...] between the increased discretion, that a shift towards medium term fiscal objectives requires, and the absence of a governance mechanism to exercise such discretion. The Treaty was written having simple rules in mind, and does not provide a framework for the exercise of discretion», F. Giavazzi, *op. cit.*, p. 3. Di diverso avviso è L. Bini Smaghi (cfr. *op. cit.*, par. 1) secondo il quale lo spirito del Trattato è compatibile con una procedura raffinata e *flessibile*, tesa soprattutto a *prevenire* i disavanzi eccessivi, mentre è il Patto ad aver mirato a regole troppo *automatiche e semplici* e all'ambizione di prescrivere specifiche politiche *correttive*. Basterebbe dunque riformare il Patto per ritornare alle intenzioni del Trattato, che non va cambiato.

## **13. Le politiche petrolifere e il loro impatto globale**

di Giacomo Luciani

### **1. Il mini-shock petrolifero del 2004: le sue cause immediate e remote**

Nel corso del 2004 il mondo ha conosciuto un mini-shock petrolifero, il cui impatto sull'economia globale e gli equilibri geopolitici è stato nell'immediato relativamente limitato, ma il cui significato di lungo periodo sarà invece probabilmente molto più importante.

All'inizio dell'anno ci si aspettava che l'offerta avrebbe potuto eccedere la domanda, e i prezzi sarebbero stati deboli. Invece, i prezzi sono stati molto sostenuti – nonostante l'Opec abbia aumentato la produzione, al contrario di quanto aveva deciso in febbraio.

L'aspetto più interessante è che, rispetto alle previsioni dell'inizio d'anno, la maggior sorpresa nel 2004 non è stata dal lato dell'offerta (ad esempio il mancato aumento della produzione irachena, che alcuni prevedevano e auspicavano), quanto dal lato della domanda. Nel corso dei primi mesi del 2004 le previsioni di domanda, in particolare quelle relative alla Cina e agli Stati Uniti, sono state riviste ripetutamente, attestandosi a un livello superiore di 2 milioni di barili al giorno rispetto a quello di partenza.

Si deve quindi constatare che conosciamo ancora molto poco i meccanismi che legano la domanda di energia all'aumento del reddito, se è possibile che, a fronte di un andamento del secondo non troppo dissimile dalle previsioni, la prima si riveli tanto maggiore. Si tratta di un dato preoccupante soprattutto se proiettato nel futuro: forse ci siamo fatti delle illusioni sulla possibilità di poter avere un modello di sviluppo sostanzialmente meno energivoro.

Dal lato dell'offerta, è emersa con chiarezza la difficoltà di aumentare sostanzialmente la produzione dei paesi non Opec. Numerose aziende petrolifere, a iniziare dalla Shell, hanno annunciato revisioni delle stime delle loro riserve, che hanno intaccato la credibilità delle loro previsioni sul futuro. In altri casi, il declino della produzione da campi maturi è stato molto più rapido del previsto. A livello globale, gli aumenti registrati in certe province – in particolare in Russia, Asia centrale e Africa occidentale – sono compensati dal declino della produzione in province mature, col risultato che, al netto, l'aumento della produzione non-Opec è prossimo allo zero.

Per tutti gli anni Novanta e i primi anni di questo secolo le grandi compagnie petrolifere hanno ripetuto incessantemente che il progresso tecnologico avrebbe consentito una continua riduzione dei costi di produzione del petrolio; e che il livello dei prezzi desiderato dall'Opec (la cui fascia-obiettivo è ancora ufficialmente compresa tra i 22 e i 28 dollari al barile) non sarebbe stato sostenibile nel lungo periodo, perché troppo elevato.

L'esperienza del 2004 ha radicalmente contraddetto questo punto di vista. I costi di produzione possono ben scendere, ma l'offerta non è comunque in grado di aumentare al passo con la domanda, e ciò porta a prezzi più elevati. Perfino l'Opec fatica ad aumentare la produzione al passo con la domanda: messe da parte le visioni trionfalistiche sul possibile aumento della produzione in Iraq (le aspettative sull'Asia centrale erano già state ridimensionate), la necessità di un continuo aumento della produzione saudita è risultata ancora più evidente.

A fronte dei dubbi espressi da alcuni sulla consistenza delle riserve saudite e il potenziale di aumento dell'offerta, il governo saudita e la Saudi Aramco hanno fornito molte nuove informazioni che chiariscono bene cosa ci possiamo aspettare dal paese. I sauditi ritengono di poter raggiungere un livello di produzione di 12 milioni di barili/giorno (rispetto ai 9,5 dei mesi scorsi) e di poter mantenerlo per 50 anni. Non sono interessati a un rapido esaurimento delle loro riserve. Ritengono di poter arrivare a un tetto di 15 milioni di barili/giorno con nuove scoperte; ma sarà molto difficile che si vada oltre. Ora, la domanda aumenterà di almeno 1,4 milioni di barili al giorno nel solo 2005.

Non c'è dunque da stupirsi se le aspettative del mercato, come dimostrano le curve dei prezzi a lungo termine, sono che la dinamica della domanda continuerà a eccedere quella dell'offerta, e i prezzi rimarranno sostenuti.

## **2. La politica energetica Usa nella prima amministrazione Bush**

La prima amministrazione Bush ha dedicato attenzione alla questione dell'energia fin dai primi mesi di vita. Subito dopo la sua inaugurazione, il presidente creò una apposita commissione con a capo il vicepresidente Cheney – in seguito divenuta ben nota per il rifiuto di Cheney di rendere pubblici i nomi delle imprese consultate. Quella Commissione produsse nel maggio 2001 un documento intitolato «National Energy Policy» in cui si sottolineava molto chiaramente il problema della crescente dipendenza energetica degli Usa dal resto del mondo.

Nella pratica, tuttavia, l'azione dell'amministrazione è stata rivolta soprattutto al lato dell'offerta, mentre quasi nulla è stato fatto per contenere la domanda. A livello interno, si è tentato soprattutto di rivitalizzare la produzione nazionale, aprendo all'esplorazione nuove aree precedentemente dichiarate *off limits* per motivi ambientali. A livello internazionale, si è puntato a sviluppare l'offerta e a diversificare le fonti del greggio importato negli Usa.

Anche se i documenti ufficiali dell'amministrazione hanno sempre parlato della necessità di collaborare con l'Arabia Saudita e con gli altri paesi del Golfo (meno l'Iran); e hanno sempre riconosciuto l'atteggiamento collaborativo dei sauditi; in pratica la linea politica seguita da Bush è stata di incoraggiare gli investimenti in altre aree.

Così è stata dedicata particolare attenzione alla Russia (non pochi commentatori hanno sostenuto che la Russia potesse essere l'alternativa all'Arabia Saudita) e al Caspio. In seguito, si è guardato all'Iraq come al paese in grado di relativizzare l'Arabia Saudita e offrire una fonte «amica» (dopo l'occupazione). Ancora più recentemente, si è aperta la porta alla riabilitazione di Gheddafi – con sorprendente rapidità. Ma da ogni lato i risultati sono stati molto inferiori alle promesse: al tempo stesso una

fonte tradizionalmente considerata «sicura» quale il Venezuela si è progressivamente distanziata dagli Stati Uniti, mentre gli enormi giacimenti di sabbie e scisti bituminose del Canada sono di difficile produzione.

L'amministrazione Bush ha anche ripreso la politica di accumulo della riserva strategica, abbandonata dalla precedente amministrazione Clinton, con l'obiettivo di raggiungere i 700 milioni di barili – obiettivo che sarà raggiunto all'inizio del 2005. Tuttavia, poiché le importazioni americane aumentano, il livello di copertura conseguito rimane basso, pari a circa 57 giorni di importazione (contro i 90 giorni di consumi interni – non di importazione – delle scorte europee).

Per quanto riguarda il gas, la produzione interna americana ha iniziato a declinare, e il prezzo è fortemente aumentato. Improvvisamente, si sono moltiplicati i progetti di terminali di rigassificazione per ricevere Gnl dal resto del mondo (uno dei motivi del crescente interesse americano e della ExxonMobil per il Qatar). Gli Usa diventeranno rapidamente uno dei principali importatori di Gnl, mentre ancora nel 2000 erano quasi completamente assenti dal mercato.

Alla vigilia della rielezione di Bush, un gruppo di esperti di *think tanks* conservatori ha pubblicato un documento intitolato «Set America Free – A Blueprint for U.S. Energy Security», in cui si dice chiaramente che il problema è nel contenimento della domanda, in particolare nel settore dei trasporti; e che la riduzione della dipendenza energetica deve essere ricercata non con tecnologie di incerto sviluppo e la cui adozione richiederà una massiccia modifica delle strutture logistiche e di utilizzo (come per l'idrogeno) – che non può realisticamente attendersi in tempi brevi – ma con tecnologie provate e basate sulla logistica esistente, quali il motore ibrido.

Ma il contenimento dei consumi faceva parte del programma di Kerry, e Bush difficilmente potrà farsene campione. Il sostegno politico del presidente è fortemente centrato nei suburbia, regno dei Suv e dei *commuters* a lungo raggio.

### 3. La politica energetica europea

Anche per l'Europa si prevede per i prossimi anni una crescente dipendenza dalle importazioni di petrolio e di gas<sup>1</sup>. Nel caso dell'Europa, tuttavia, è stata seguita una politica molto deliberata di contenimento del consumo di petrolio, soprattutto attraverso la leva fiscale. In conseguenza, la domanda di petrolio in Europa sarà quasi completamente stabile per i prossimi venti anni, mentre aumenteranno i consumi di gas e di altre fonti<sup>2</sup>.

Nondimeno, l'Europa dovrà affrontare un declino della produzione interna, principalmente nel Mare del Nord, che si rifletterà inevitabilmente in maggiore dipendenza dalle importazioni. L'Europa è favorita perché si prevede un forte aumento della produzione russa, del Caspio e dei produttori mediterranei, con la conseguenza che le importazioni europee dal Golfo potrebbero rimanere stabili o diminuire (mentre la dipendenza dal Golfo degli Usa da un lato e del Far East dall'altro aumenta inesorabilmente). L'Europa è anche favorita perché è vicina a numerose e prolifiche fonti di gas: mentre fino a oggi il gas è stato più caro in Europa che negli Stati Uniti, in futuro la situazione potrebbe rovesciarsi.

Ciò detto, il mercato del petrolio è globale, e in definitiva il prezzo è determinato dall'equilibrio tra domanda e offerta a livello planetario.

#### 3.1. Il problema del mandato

Pur avendo affrontato la tematica della crescente dipendenza energetica nel Libro Verde, nella sua azione in materia energetica la Commissione continua a soffrire della mancanza di un chiaro mandato. L'energia non è stata finora una delle materie devolute a livello comunitario, e solo con la Costituzione euro-

<sup>1</sup> Il Libro Verde *Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply* è stato presentato dalla Commissione alla fine del 2000 e rimane il documento di riferimento in materia ([http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/en/lpi\\_lv\\_en1.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/lpi_lv_en1.html)).

<sup>2</sup> Principalmente trainate dai consumi elettrici – e dunque quale fonte aumenterà dipende dalle scelte in materia di generazione elettrica.

pea entra a far parte del novero delle aree di competenza condivisa (art. I-14 comma 2i). Finora, la Commissione si è occupata di energia solo, per così dire, indirettamente, nel contesto di altre politiche di sua specifica competenza, quali la politica di concorrenza e l'unificazione del mercato interno, la politica ambientale e i *Trans-European Networks*.

Più sostanzialmente, il ruolo della Commissione è stato limitato dal forte attaccamento dei governi nazionali al controllo della loro rispettiva politica energetica, e alle altrettanto forti divergenze in materia: tra la Francia pro nucleare e la Germania che per tanti anni ha difeso la sua produzione di carbone, mentre la Gran Bretagna è esportatrice netta di petrolio e l'Olanda è esportatrice netta di gas. Diverse condizioni strutturali e diversi interessi nazionali hanno scoraggiato la formazione di un consenso europeo.

In aggiunta, nel campo dell'energia, come in quello della sicurezza, gli Stati Uniti hanno storicamente svolto un ruolo di primaria importanza, sostenendo la creazione dell'Agenzia internazionale dell'Energia di Parigi basata su una «geometria Ocse». L'esistenza dell'Agenzia ha inevitabilmente limitato il ruolo della Commissione, creando una rivalità che la Costituzione europea non sarà sufficiente a sanare, a meno che la Commissione non riesca a proporsi come effettivo portavoce degli Stati membri all'interno dell'Agenzia.

### 3.2. Liberalizzazione e mercato interno

Le limitazioni del mandato della Commissione in materia di energia hanno portato a centrare la sua azione sulla tematica della liberalizzazione e unificazione del mercato interno dell'energia – due aspetti sui quali la Commissione gode di legittimazione e prerogative forti. La Commissione ha dunque principalmente promosso la liberalizzazione del mercato europeo dell'elettricità e del gas attraverso apposite direttive e la promozione delle interconnessioni.

Nel giustificare questo approccio, la Commissione ha anche normalmente sostenuto che liberalizzazione e unificazione dei mercati dell'energia avrebbero portato a maggiore concorrenza e quindi a prezzi più bassi; e a maggiore diversificazione delle

fonti e della logistica, e quindi a maggiore sicurezza degli approvvigionamenti.

Da ambedue i punti di vista, i risultati finora ottenuti non appaiono soddisfacenti. Le normative comunitarie sono state recepite in modo molto diverso nei singoli paesi, e in particolare la Francia e la Germania si sono dimostrate molto restie ad adottare il modello di mercato liberalizzato e regolato promosso dalla Commissione. Inoltre, anche in quei paesi in cui il modello è stato adottato più da vicino la concorrenza stenta e i prezzi non hanno mostrato significativa tendenza ad abbassarsi.

Il problema è che tanto la concorrenza quanto la sicurezza degli approvvigionamenti richiedono un certo eccesso di offerta, nei prodotti quanto nella logistica. Se l'offerta è appena adeguata o addirittura insufficiente a soddisfare la domanda, la concorrenza non si sviluppa e la sicurezza non può essere garantita. In passato, proprio la presenza di monopoli, *de jure* o di fatto, ha consentito di fare investimenti eccedenti le necessità immediate e quindi di garantire la sicurezza. Non è affatto chiaro che in un sistema concorrenziale le imprese private abbiano sufficienti incentivi a fare investimenti in anticipo rispetto alla domanda, o per garantire i rifornimenti anche in caso di emergenza.

### 3.3. Il dibattito sulla sicurezza degli approvvigionamenti

La Commissione ha tentato di promuovere la necessità di una più incisiva azione comunitaria per garantire la sicurezza energetica, in particolare con riferimento alla crescente dipendenza dalle importazioni, ma non ha ottenuto il necessario consenso da parte del Parlamento e degli Stati membri.

In un pacchetto di proposte annunciato l'11 settembre 2002, la Commissione lamentava l'inadeguatezza della normativa esistente in particolare dai seguenti punti di vista:

- la normativa a livello comunitario impone agli Stati membri di mantenere delle scorte strategiche di prodotti petroliferi pari alla domanda per 90 giorni; ma il controllo delle scorte è a livello nazionale e non esiste alcun meccanismo di coordinamento;

- alcuni Paesi membri hanno optato per la creazione di una agenzia pubblica incaricata del mantenimento delle scorte strategiche, altri si sono limitati a imporre alle imprese di farlo: questa discrepanza genera distorsioni nella concorrenza;

– il meccanismo di attivazione delle scorte strategiche esistente all'interno dell'Agenzia internazionale dell'energia non è affidabile perché richiede l'unanimità dei Paesi membri;

– il meccanismo esistente all'interno dell'Aie prevede solo il caso di una carenza fisica di offerta, non il caso di aumento eccezionale dei prezzi;

– non esiste alcun meccanismo a livello Ue o a livello Aie per garantire la sicurezza dei rifornimenti di gas.

Sulla base di queste argomentazioni la Commissione proponeva per il petrolio di creare un efficace coordinamento comunitario della politica di accumulo e utilizzo delle scorte; di obbligare tutti gli Stati membri a creare una agenzia pubblica per l'accumulo di almeno un terzo delle scorte minime obbligatorie; di attivare le scorte anche nel caso di mercati perturbati dalla percezione di un possibile rischio – senza necessariamente attendere il manifestarsi di una carenza fisica di offerta; di portare da 90 a 120 giorni di domanda l'obbligo per gli Stati membri di accumulare scorte strategiche. Per il gas, si proponeva un livello minimo di *stocks* strategici pari a 60 giorni di domanda per i clienti non interrompibili.

Le proposte della Commissione sono tuttavia state criticate perché i criteri per i meccanismi di attivazione rimanevano troppo vaghi e discutibili. Attivare delle scorte strategiche nell'Ue senza il concorso degli altri principali paesi importatori servirebbe solo a calmierare il mercato (che è globale) a beneficio di questi ultimi. L'unanimità richiesta in sede Aie è dunque in un certo senso una scelta obbligata. Attivare le scorte strategiche anche in caso di mercati perturbati, prima ancora che si verifichi una carenza fisica, significa aprire le porte a una politica di intervento sul mercato nella cui efficacia pochi credono. Il problema delle scorte strategiche – europee come americane o di altri paesi – è esattamente che l'evento per il quale sono concepite (la mancanza fisica di greggio) non si verifica mai, perché i prezzi crescono ed equilibrano domanda e offerta prima ancora che si verifichi. Storicamente, le scorte strategiche sono state attivate solo una volta (nel 1991 all'inizio delle ostilità contro l'Iraq per la liberazione del Kuwait) e la decisione è stata immediatamente revocata, perché nel frattempo il mercato era crollato. Alla luce di queste considerazioni, la proposta di aumentare le scorte di petrolio a 120 giorni di domanda non appariva fondata da alcuna motivazione convincente.

Avendo incontrato considerevole resistenza nel Parlamento e scetticismo nel Consiglio, le proposte della Commissione sono state ufficialmente ritirate il 20 ottobre del 2004, negli ultimi giorni della Commissione Prodi. Il compito di fare nuove proposte per affrontare una tematica che rimane di fondamentale interesse dovrà essere ripreso dalla Commissione Barroso.

### 3.4. Il dialogo con la Russia e il Trattato della Carta dell'Energia

Di fronte alla prospettiva di una crescente dipendenza dalle importazioni, la Commissione lanciò in occasione del Vertice di Parigi dell'ottobre 2000 una *partnership* dell'Energia con la Russia, definita «strategica». Il concetto di partenza era quello di fare un salto di qualità da rapporti di semplice compravendita di petrolio e gas a un rapporto di *partnership* politica in particolare nel campo dell'energia, per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti<sup>3</sup>.

Nonostante i precedenti poco incoraggianti degli anni Novanta (la mancata ratifica da parte della Russia del Trattato della Carta dell'Energia e la sua sorda opposizione al programma Inogate), il dialogo energetico «strategico» tra Ue e Russia si è sviluppato nell'arco di quattro anni. I risultati possono solo essere definiti modesti: il quinto *progress report*, datato dicembre 2004, si dilunga sul Centro per le Tecnologie Energetiche Eu-Russia creato nel 2002, e vanta l'intenzione della Russia di ratificare il protocollo di Kyoto (che rimane per il momento una intenzione, appunto). Si parla poi di un Fondo per mitigare il rischio non commerciale (cioè, quello politico) del quale si auspica la creazione<sup>4</sup>. Si parla poi di scambi di elettricità, di Galileo e di sicurezza marittima.

Tutte le questioni più spinose sono semplicemente sparite

<sup>3</sup> Nei primi mesi del 2000 si ebbe un significativo aumento dei prezzi del greggio – dopo che all'inizio del 1999 questi avevano toccato un minimo – grazie al fatto che l'Arabia Saudita era riuscita a ristabilire la disciplina in seno all'Opec.

<sup>4</sup> Analogo strumento venne proposto con riferimento ai paesi del Mediterraneo nella conferenza *Euro-Mediterranean* dei ministri dell'Energia di Trieste, e abbandonato per la feroce ostilità di alcuni Paesi membri dell'Ue.

dallo schermo: non si insiste più sul fatto che la Russia ratifichi il Trattato della Carta dell'Energia; sul fatto che vengano progressivamente abbandonati i contratti *take or pay* a lungo termine<sup>5</sup>; sul miglioramento del contesto legislativo per gli investimenti esteri nel settore dell'energia in Russia, compresi i *Production Sharing Agreements*. Né si parla più della liberalizzazione del mercato russo e dell'adeguamento dei prezzi interni a quelli di esportazione, premessa indispensabile per un mercato trasparente e competitivo.

Sebbene nei documenti della Commissione si faccia sempre riferimento al «carattere di modello» del dialogo con la Russia, proponendolo come esempio da imitare nel dialogo con altri paesi produttori, c'è da augurarsi che altri dialoghi possano avere maggior frutto. L'idea che la Russia sia disponibile a un rapporto qualitativamente diverso da quello di altri produttori può solo considerarsi tramontata. In altre parole, la Russia è parte del problema, non della soluzione. Anzi, vista l'elevata dipendenza dalla Russia – in particolare per il gas, la più vulnerabile delle fonti primarie dal punto di vista della sicurezza – la Russia è il problema principale.

#### **4. Verso un nuovo paradigma energetico: i conflitti emergenti**

La «mini crisi» petrolifera del 2004 ha inaugurato un nuovo «paradigma energetico»: anche se le risorse di combustibili fossili (carbone, petrolio e gas – tanto nelle loro forme convenzionali che in varie forme di più difficile sfruttamento) rimangono molto abbondanti, e lontano lo spettro malthusiano di un limite fisico alla disponibilità di energia, tutto fa ritenere che la domanda tenderà a crescere più rapidamente dell'offerta. Nel contesto del nuovo paradigma energetico (che sarà caratterizzato da prezzi tendenzialmente elevati e soggetti a rialzi significativi – anche se non catastrofici – a fronte di qualsiasi tensione sul

<sup>5</sup> Le clausole di destinazione sono state in teoria abbandonate grazie all'azione del commissario Monti dal lato della politica di concorrenza; in pratica, non sembra essere successo granché.

mercato) emergono cinque potenziali conflitti che possiamo prevedere di crescente importanza.

#### 4.1. Il conflitto tra importatori ricchi e poveri

In primo luogo vi sarà un conflitto tra importatori ricchi e poveri. È chiaro che i paesi Ocse troveranno sempre il modo di sostenere e compensare l'aumento dei prezzi. Le loro ragioni di scambio potranno peggiorare a favore dei produttori, ma la loro competitività si fonda su una *leadership* tecnologica che non sarà facilmente intaccata, e i maggiori guadagni dei produttori tenderanno comunque a rientrare sotto forma di maggiori esportazioni o investimenti dall'estero.

Non così per i paesi importatori più deboli. Il problema sarà molto serio per l'India o per la Cina. Ma anche per questi paesi è probabile che in definitiva l'energia più cara si tramuti in un rallentamento, ma non in un arresto della crescita. È per i paesi dell'Africa subsahariana, e per i più poveri tra i paesi dell'Asia e dell'America Latina, che il problema diventerà ancora più drammatico di quanto non sia già. Nel 2002 le persone senza accesso all'energia elettrica erano 1,6 miliardi – prevalentemente in Africa e in Asia. È difficile che nel contesto del nuovo paradigma energetico questo numero possa significativamente scendere, ed è impossibile che, senza accesso all'elettricità, questa fetta dell'umanità possa essere integrata in un mondo globalizzato.

#### 4.2. Il conflitto tra modello energetico europeo e americano

Il secondo conflitto che rischia di esplodere è quello tra modello energetico europeo (e giapponese) e modello energetico americano. Il primo è caratterizzato da una accentuata fiscalità che nel corso di anni e decenni ha stimolato abitudini di consumo energetico sostanzialmente più contenute ed efficienti di quelle americane. Negli Usa la fiscalità sull'energia è minima, e agli occhi del consumatore l'energia non è cara. In conseguenza, il consumo *pro capite* di energia primaria è prossimo

a 9 tonnellate di petrolio equivalente negli Usa, mentre in Europa è la metà.

Fin quando l'energia è facilmente disponibile, questa discrepanza non solleva eccessivi problemi. Ma nel momento in cui il problema della sistematica tendenza della domanda ad aumentare più rapidamente dell'offerta si manifesta con tensione dei prezzi e difficoltà di approvvigionamento, allora il conflitto emerge necessariamente.

#### 4.3. Il conflitto tra poteri centrali e poteri locali

La soluzione dei problemi dell'energia solleva continui e ineliminabili conflitti tra poteri centrali e poteri locali. In un contesto di *governance* a molti livelli – all'interno delle giurisdizioni nazionali come al di sopra di esse – il conflitto tra i diversi livelli di governo porta alla paralisi e impedisce la realizzazione tempestiva di progetti di investimento. A livello internazionale, gli ostacoli al transito sono frequenti, se non la norma. A livello comunitario, manca una coerenza di azione e di politiche fra i Paesi membri.

In molti casi, la mancanza di autorizzazioni e la non cooperazione delle autorità locali è la maggior causa dell'insufficienza dell'offerta o delle infrastrutture di trasporto, che a sua volta impedisce la concorrenza.

#### 4.4. Il conflitto tra energia e ambiente

La continua crescita della domanda di energia potrà essere soddisfatta solo facendo uso crescente dei combustibili fossili, compreso il carbone. Anche se si dovesse fare uno sforzo coordinato a livello planetario per lo sviluppo di fonti rinnovabili, non è immaginabile che si possa soddisfare l'enorme domanda repressa dei paesi in via di sviluppo senza il ricorso crescente ai combustibili fossili.

Le ragioni dell'ambiente si tradurranno in politiche che, *coeteris paribus*, porteranno a maggiori costi dell'energia e a crescita economica rallentata. La priorità da attribuire a ciascun obiettivo rimarrà fonte di controversie internazionali.

Nel 2004 tanto la Russia che l'Arabia Saudita hanno manifestato l'intenzione di aderire al protocollo di Kyoto. Gli Stati Uniti sono rimasti ulteriormente isolati nella loro opposizione.

#### 4.5. Il conflitto tra bene pubblico e iniziativa privata

Per molti anni si è ripetuto a livello internazionale che la soluzione dei problemi dell'energia risiede in un processo di privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione dei mercati.

All'inizio il processo di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati ha portato a significativi benefici per i consumatori in alcuni dei paesi in cui è stato adottato, in particolare in Gran Bretagna. La presenza di una forte capacità inutilizzata tanto nel settore elettrico che in quello del gas ha acceso la concorrenza e ridotto i prezzi. Ma, una volta riassorbita la capacità eccedente, i prezzi sono risaliti. Nei paesi in cui la capacità non è mai stata eccedente (come l'Italia) la concorrenza è rimasta limitata e i benefici per il consumatore trascurabili. La liberalizzazione dell'energia non ha, in altre parole, portato a benefici paragonabili a quella della telefonia.

In particolare per quanto riguarda la realizzazione delle principali opere di significato strategico (gasdotti, impianti di rigasificazione, oleodotti, interconnessioni elettriche) lo snodo tra bene pubblico e iniziativa privata rimane problematico.

In conseguenza i sistemi energetici di quasi tutti i paesi sono diventati più fragili e instabili. Questo è vero negli Stati Uniti come in quasi tutti i paesi europei, e porta a periodiche crisi e fiammate dei prezzi.

È possibile che il conflitto tra bene pubblico e iniziativa privata venga risolto dal miglioramento dei mercati molto imperfetti che si sono creati finora, come che porti a una rivalutazione della politica di liberalizzazione e al ritorno di un maggiore intervento dello stato nell'energia. La seconda tendenza è sembrata affermarsi nel 2004.

## 5. Conclusioni

Le vicende del 2004 hanno accentuato l'importanza delle politiche dal lato della domanda. Non esiste solo una geopoliti-

ca dell'energia intesa come rapporti tra paesi produttori e consumatori, ma anche una geopolitica dell'energia intesa come rapporti e possibili conflitti fra paesi consumatori. I contrasti tra livelli di governo e fra diversi paesi consumatori appaiono destinati ad assumere crescente importanza in un mondo in cui l'energia sarà disponibile, ma a costi crescenti.

## **14. I processi di riforma delle istituzioni e degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione dell'economia italiana**

di Raffaele Farella

### **1. Introduzione**

L'Italia si sta confrontando da alcuni anni con la necessità di adeguare il sistema di sostegno pubblico ai processi di internazionalizzazione economica alle rinnovate esigenze delle nostre imprese attive sui mercati internazionali e al mutato quadro competitivo in cui esse operano. In tale prospettiva e a partire dal 1998, anno di entrata in vigore del cosiddetto Decreto Fantozzi (d.lgs. 143/98), si è dato vita a un processo di radicale riforma degli assetti normativi, delle istituzioni e degli strumenti della nostra politica economica estera.

Il 2004 è stato caratterizzato da una significativa accelerazione di questo processo in seguito alla discussione e prima approvazione<sup>1</sup> da parte delle Camere del disegno di legge d'iniziativa del ministero delle Attività Produttive (Map) e del ministero Affari Esteri<sup>2</sup> (Mae) che definisce una serie di misure operative a sostegno dell'internazionalizzazione e che delega al governo il varo di interventi di ridefinizione, riordino e razionalizzazione degli enti che svolgono attività di supporto alla proiezione economica internazionale delle imprese.

Le proposte di revisione si inseriscono, non a caso, in un momento di fragilità della collocazione italiana sui mercati in-

<sup>1</sup> Il disegno di legge, approvato dalla Camera il 7 luglio 2004, è poi passato al vaglio del Senato che, dopo averne emendato i contenuti, ha licenziato il testo il 18 novembre 2004. Sarà dunque necessaria almeno una seconda lettura prima di giungere all'approvazione definitiva del provvedimento.

<sup>2</sup> Il provvedimento è stato proposto di concerto con i ministeri dell'Economia e delle Finanze, dell'Innovazione e delle Tecnologie, degli Italiani nel Mondo.

ternazionali, evidenziata dalla progressiva diminuzione delle quote delle esportazioni italiane nel commercio mondiale e da un livello di internazionalizzazione produttiva (investimenti diretti esteri in entrata e uscita dall'Italia) stagnante e assai inferiore rispetto alla media dei principali paesi industrializzati. I dati positivi registrati dalle esportazioni nel corso del 2004, dopo un biennio di forte contrazione delle vendite italiane all'estero, non sembrano assumere, secondo le prime stime, dimensioni quantitative tali da invertire questa tendenza declinante, che ha visto la quota italiana sulle esportazioni mondiali passare dal 4,4% del 1995 al 3,2% del 2003<sup>3</sup>. Il peggioramento della competitività di prezzo dei prodotti italiani sui mercati internazionali, dovuta all'apprezzamento dell'euro, spiega solo in parte i risultati più recenti. Essi sono ascrivibili, piuttosto, al modello di specializzazione internazionale dell'Italia e alle note fragilità del sistema industriale che chiamano in causa la ridotta dimensione media delle imprese, la loro debole capacità innovativa e la crescita troppo lenta del tasso di produttività nazionale. Questi fattori di debolezza interagiscono tra di loro rendendo il sistema italiano maggiormente esposto alle pressioni competitive provenienti tanto dai paesi industrializzati che dalle economie emergenti. Per fronteggiare le attuali difficoltà, l'economia italiana è chiamata a intervenire profondamente sugli assetti competitivi interni e, soprattutto, a rilanciare i processi di integrazione commerciale e produttiva internazionale delle sue imprese e dei sistemi territoriali.

Una incisiva riforma degli assetti istituzionali e degli strumenti della politica economica estera dell'Italia potrebbe dunque costituire una importante opportunità per favorire tale rilancio rafforzando le forme di sostegno pubblico alla internazionalizzazione delle nostre imprese. Se gli interventi sinora realizzati hanno certamente consentito di innalzare la qualità complessiva dell'azione pubblica, essi non sembrano aver del tutto avviato a soluzione alcuni dei problemi più rilevanti che ne caratterizzano da lungo tempo l'operato, quali: la mancanza di coordinamento tra le istituzioni e gli strumenti della politica economica estera italiana; le conseguenti difficoltà di governabilità

<sup>3</sup> Le quote riportate sono calcolate a prezzi costanti.

dell'articolato quadro di politiche e programmi operativi attivati ai diversi livelli decisionali e amministrativi; le rilevanti asimmetrie informative fra gli enti di settore e le imprese beneficiarie, che limitano la conoscenza e l'utilizzo da parte di queste ultime dell'ampia gamma di servizi reali per l'internazionalizzazione a loro indirizzato.

Si tratta di problemi che non hanno trovato ancora risposte chiare e soddisfacenti e che il nuovo disegno di legge sull'internazionalizzazione affronta solo parzialmente. La norma introduce infatti una serie di misure rilevanti riguardo all'esigenza di potenziare l'azione di promozione all'estero del nostro Sistema paese e di razionalizzare gli strumenti a ciò dedicati, ma non interviene sulla questione cardine rimasta sinora insoluta: quella relativa al governo strategico della politica economica estera italiana. La cabina di regia per l'internazionalizzazione<sup>4</sup>, introdotta dallo stesso Decreto Fantozzi, con l'obiettivo di dotare il sistema pubblico di un centro di indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, non è riuscita sinora ad adempiere in maniera adeguata a tale compito. Ne consegue la necessità – in alternativa a un complessivo ripensamento dell'intera architettura istituzionale di settore – di intervenire in questa nuova fase di riforma attraverso interventi puntuali e specificatamente volti a favorire l'interazione funzionale e l'efficienza operativa dei soggetti e degli strumenti per l'internazionalizzazione.

Il presente capitolo intende offrire un quadro descrittivo di alcuni tra i più significativi provvedimenti di riforma attuati (par. 2) e in corso di attuazione (par. 3), illustrando i principali contenuti e obiettivi del disegno di legge sull'internazionalizzazione. Particolare attenzione verrà dedicata alle attività degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione e alla prevista istituzione di Sportelli unici all'estero, dedicati alla rappresentanza e promozione internazionale degli interessi economici italiani. Verranno infine fornite alcune brevi valutazioni circa l'evoluzione degli assetti

<sup>4</sup> La cabina di regia posta presso il Cipe (ex art. 24 d.lgs. 143/98) è presieduta dal presidente del Consiglio dei ministri e alle sue deliberazioni partecipano il ministro del Commercio Estero, il ministro dell'Economia e delle Finanze, il ministro degli Affari Esteri, il ministro per le Risorse Agricole e Forestali.

istituzionali e degli indirizzi di politica economica a favore dello sviluppo della competitività internazionale dell'Italia.

## **2. Le riforme attuate: le nuove competenze regionali in materia di internazionalizzazione e gli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione**

L'analisi della evoluzione degli assetti di *governance* dell'internazionalizzazione deve necessariamente tener conto delle profonde innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. 3/2001), che ha assegnato alle autonomie territoriali nuove importanti funzioni in materia di «politica economica estera» includendo nelle competenze concorrenti tra Stato e regioni anche quelle in materia di «commercio estero» e di «rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle regioni».

Tali nuove attribuzioni non hanno ancora trovato piena attuazione nel nostro sistema istituzionale<sup>5</sup>, ma una volta operative accentueranno il processo di decentramento funzionale degli strumenti per l'internazionalizzazione avviato con i provvedimenti Bassanini<sup>6</sup>, ponendo le regioni nelle condizioni di sviluppare forme differenziate di sostegno finanziario, assicurativo e di supporto alla integrazione internazionale dei sistemi territoriali.

La legge 131/2003 (nota come legge La Loggia), nel dare attuazione alla legge di revisione costituzionale, ha meglio definito le competenze in ambito internazionale degli enti regionali, consentendo alle regioni l'esecuzione diretta di accordi internazionali ratificati, nonché la possibilità di concludere intese con Enti territoriali interni a uno Stato estero e accordi di natura tecnica-amministrativa e programmatica. Il riconoscimento giuridico di uno spazio di politica estera regionale ha trovato nella dimensione economica un ambito applicativo preferenziale, come si

<sup>5</sup> A completamento dell'attribuzione ed esercizio sostanziale di tali funzioni alle Regioni mancano le relative norme di attuazione delle competenze in molti casi contemplate dai nuovi Statuti regionali in via di redazione/approvazione/esecuzione.

<sup>6</sup> Le leggi Bassanini (leggi 59/97 e 127/97 e d.lgs. 112/98) hanno introdotto in Italia una via amministrativa al federalismo attraverso il conferimento agli enti locali di ampie funzioni, risorse e personale pubblico.

desume dall'art. 6.2 della legge La Loggia che indica nello sviluppo socio-economico e culturale l'obiettivo primario dell'esercizio internazionale delle competenze legislative primarie delle regioni. Nonostante le limitazioni stringenti poste dalla legge alla loro potestà convenzionale internazionale, il nuovo quadro costituzionale apre scenari inediti per la rappresentanza degli interessi economici delle regioni italiane all'estero: da un lato, aumentando i rischi di frammentazione dell'azione internazionale del nostro paese, dall'altro, offrendo l'opportunità per sperimentare modalità e strategie innovative di mobilitazione e valorizzazione delle specificità e delle risorse presenti nei diversi sistemi locali italiani.

Nella direzione di un rafforzamento della dimensione territoriale d'intervento muovono anche le significative innovazioni introdotte nello specifico settore del «commercio estero». L'innovazione recente di maggior rilievo concerne certamente la creazione degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione (Sprint). Gli Sportelli si configurano come unità di decentramento operativo preposte ad agevolare un più facile accesso a tutta la gamma di servizi (di carattere finanziario, assicurativo, informativo e promozionale) disponibili in materia di internazionalizzazione delle imprese, prevedendo una loro erogazione a livello territoriale. Lo sportello si articola su base regionale in una sede centrale e in una rete di sportelli locali solitamente collocati presso le Camere di Commercio presenti in ogni provincia. A esso vi partecipano in prima istanza le principali istituzioni nazionali e regionali di settore, ma possono aderirvi altri soggetti privati e pubblici. La costituzione degli Sportelli si concretizza attraverso la definizione di due diverse convenzioni: la prima, definita Intesa istituzionale, è un accordo di natura «politica» che formalizza il consenso regionale sulla istituzione dello Sportello; segue un protocollo d'intesa che ha natura di accordo operativo, in cui vengono identificate dotazioni e soggetti che ne fanno parte. Se l'iter normativo relativo alla loro costituzione, sancita dall'art. 24 del d.lgs. 143/98 ha registrato tempi assai lunghi concludendosi soltanto nel 2001 (Dpr 161/2001)<sup>7</sup>, ancor

<sup>7</sup> Va specificato che i primi Sportelli sono stati attivati prima della promulgazione del Decreto presidenziale, dando attuazione a quanto precedentemente disposto dal d.lgs. 143/98.

più complessa si sta rivelando la fase di avvio a regime degli Sportelli. Al dicembre 2004 risultavano infatti operativi soltanto 14 Sportelli sui 22 attivabili, mentre in altre sei regioni le procedure di stipula delle convenzioni risultano ancora in via di completamento<sup>8</sup>.

Assai differenziato risulta il bilancio dei risultati già ottenuti, così come diversificata appare la loro struttura organizzativa e il ruolo da essi svolto nel contesto regionale d'appartenenza. In via generale è possibile affermare che laddove dotati di adeguate risorse umane e finanziarie e inseriti in contesto istituzionale relativamente efficiente, gli Sportelli hanno testimoniato in questa prima fase di avvio buone potenzialità d'intervento, registrando in alcune regioni interessanti incrementi del numero medio di operazioni concluse da Ice, Simest e Sace (divenuta tra l'altro dal 1° gennaio 2004 Società per azioni). In alcuni casi (*in primis* Toscana ed Emilia Romagna) gli Sportelli, oltre ad adempiere alle funzioni di avvicinamento delle imprese ai meccanismi agevolativi, sono divenuti soggetti di riferimento per la formulazione e attuazione delle politiche regionali per l'internazionalizzazione programmata dalle relative istituzioni di governo economico. Attraverso gli Sprint, le regioni possono infatti declinare territorialmente proprie linee di promozione economica internazionale, definite annualmente nei Piani promozionali regionali e solitamente organizzate secondo criteri di natura territoriale, settoriale e geografica. Il metodo funzionale, adottato nell'organizzazione degli Sportelli, sembra inoltre aver favorito una maggiore sinergia operativa tra gli interventi di *trade promotion* programmati dalle regioni e quelli gestiti dal Map e dalle altre istituzioni nazionali di settore.

Accanto a questi importanti progressi vanno però segnalate alcune criticità che riguardano nello specifico gli Sportelli e più in generale il coordinamento tra Stato centrale e autonomie locali nel campo dell'internazionalizzazione. Con riguardo agli Sprint, si registrano infatti delle evidenti sovrapposizioni tra le attività e i servizi prestati dagli Sportelli e quelli erogati dalle sedi regionali dell'Ice. In alcune regioni l'attivazione delle sedi

<sup>8</sup> Informazioni tratte dal sito del Map ([http://www.mincomes.it/sportelli\\_reg/lista.htm](http://www.mincomes.it/sportelli_reg/lista.htm)).

provinciali degli Sportelli e la loro sinergia operativa con i Desk attivi nei capoluoghi di regione sta incontrando forti difficoltà. Vanno infine segnalati i problemi dovuti alla mancata attribuzione agli sportelli di un'autonoma personalità giuridica, che complica la gestione ordinaria delle attività di agevolazione finanziaria per i progetti di internazionalizzazione.

A queste difficoltà specifiche si aggiungono i problemi evidenti nel governare il crescente attivismo regionale nel campo della promozione economica internazionale, che genera ricorrenti duplicazioni di iniziative tra regioni diverse, e tra regioni e Stato centrale. La ricerca di meccanismi di cooperazione orizzontale e verticale volti a ridurre questi fenomeni ha portato ad affiancare agli Accordi di Programma – stipulati annualmente tra regioni, Map e Ice con la finalità di coordinare i rispettivi piani promozionali e cofinanziare specifiche attività – degli Accordi di settore (nel 2004 ne sono stati firmati 14), che formalizzano obiettivi di collaborazione pubblico-privato in specifici campi di attività da realizzare attraverso progetti operativi cofinanziati da istituzioni nazionali, regionali e associazioni di categoria.

### **3. Le riforme in via di attuazione: la costituzione degli Sportelli Italia e gli altri provvedimenti del disegno di legge sull'internazionalizzazione**

Il disegno di legge sull'internazionalizzazione presentato dal governo in Parlamento l'8 ottobre 2003, è il risultato di un lungo confronto in seno all'esecutivo, nel corso del quale erano emerse a più riprese alcune proposte, avanzate dallo stesso presidente del Consiglio, di un complessivo riassetto dell'architettura istituzionale della politica economica estera italiana, che ipotizzavano l'accorpamento di tutte le funzioni di settore in capo al ministero degli Affari Esteri<sup>9</sup>. Superata la prospettiva di una «grande riforma», e accantonata la successiva ipotesi di un passaggio dell'Ice

<sup>9</sup> Cfr. articoli di N. Picchio, *Commercio estero alla Farnesina*, in «Il Sole-24 Ore», 10 febbraio 2002, p. 4 e *Farnesina: la riforma in un decreto*, in «Il Sole-24 Ore», 14 novembre 2002, p. 12.

sotto la direzione del Mae, ci si è dunque indirizzati verso «riforme possibili». Il disegno di legge «recante misure per l'internazionalizzazione e di delega al governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore» nasce sotto questo chiaro auspicio e con la meno ambiziosa – ma pur sempre importante – finalità di razionalizzare alcuni assetti organizzativi degli organismi operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese introducendo alcune mirate innovazioni istituzionali.

Il cambiamento di maggiore rilievo introdotto dalla norma (art. 1) concerne il sistema di rappresentanza degli interessi economici italiani all'estero, che verrà organizzato in appositi Sportelli Unici (i cosiddetti Sportelli Italia). Essi saranno finalizzati a garantire il raccordo tra i soggetti deputati a promuovere la presenza all'estero delle nostre imprese organizzandone le attività in un'unica «interfaccia» istituzionale e operativa secondo il modello del *Desk Office* già adottato per gli Sportelli regionali.

Alle attività dello Sportello, «svolte in raccordo funzionale e operativo con le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari e in coordinamento con gli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione» (art. 1), parteciperanno in prima istanza rappresentanti dell'Ice, delle Camere di Commercio italiane all'estero, dell'Enit, e di Sviluppo Italia; ma vi potranno aderire anche altri soggetti privati e pubblici attivi nel campo dell'internazionalizzazione.

Gli Sportelli eserciteranno funzioni di orientamento, assistenza e consulenza a imprese e operatori, italiani ed esteri, in riferimento anche all'attività di attrazione degli investimenti esteri in Italia, nonché di coordinamento di attività promozionali realizzate in loco da enti pubblici e privati. Altro innovativo e importante compito a essi assegnato è quello relativo all'assistenza legale alle imprese e alla tutela dei diritti di proprietà industriale nonché alla lotta alla contraffazione dei prodotti del *made in Italy*. L'attenzione crescente posta dalle imprese e dalla amministrazione pubblica ai fenomeni di concorrenza sleale proveniente in particolare dai mercati asiatici è all'origine anche di una serie di misure straordinarie per la difesa del *made in Italy*, contenute all'interno dalla legge finanziaria per il 2004, che dispongono tra l'altro la costituzione di un Comitato nazionale anti-contraffazione (al dicembre del 2004 non ancora attivato), il conferimento di un fondo speciale al Map dedicato al-

l'assistenza legale internazionale alle imprese danneggiate da tale fenomeno, e la costituzione di un marchio unico per il riconoscimento e la tutela del *made in Italy*.

L'attivazione degli Sportelli non è prevista in tutti i paesi esteri: l'ubicazione dei Desk sarà determinata a seguito della individuazione dei mercati e aree regionali di maggiore interesse economico, commerciale e imprenditoriale dell'Italia, nonché attraverso una valutazione paese per paese circa le attuali capacità istituzionali di promozione e sostegno pubblico. La selezione dei paesi d'insediamento degli Sportelli sarà effettuata entro 180 giorni dall'entrata in vigore della norma attraverso un apposito Regolamento d'attuazione (di competenza congiunta del Mae e del Map) in cui saranno definite le modalità di costituzione e organizzazione delle loro attività.

Di particolare interesse sono le disposizioni in materia di personale per gli sportelli. Il testo prevede infatti che i responsabili dei diversi uffici potranno essere selezionati anche all'esterno delle pubbliche amministrazioni, prevedendo l'impiego di esperti e consulenti in possesso di specifiche professionalità. Il disegno di legge sottolinea al contempo l'importanza di valorizzare in prima istanza le professionalità già attive nei ranghi dell'Ice e del Mae. I responsabili degli Sportelli saranno inseriti con incarichi a tempo determinato nell'organico della rappresentanza diplomatica in qualità di esperti. Essi verranno nominati dal Map, anche sulla base delle indicazioni e proposte provenienti dai soggetti partecipanti allo Sportello e di concerto con il ministero degli Affari Esteri. Per consentire l'inserimento dei nuovi esperti il disegno di legge aumenta il numero consentito di assunzioni esterne da parte del Mae, portandole a un contingente complessivo di 165 unità con un aumento effettivo di 73 unità. L'art. 2 del disegno di legge autorizza inoltre il Map ad assumere del personale specializzato destinato a supportare le attività degli Sportelli unici all'estero (allocando a tal fine specifiche risorse) e costituisce un fondo speciale presso il Mae per le attività di avvio e funzionamento degli Sportelli.

Il testo dell'articolato lascia aperta una questione rilevante – che sarà probabilmente affrontata in sede di definizione del Regolamento di attuazione – riguardante «la catena di comando» dello Sportello Italia: se infatti l'art. 1 richiama espressamente il Dpr 18/67 che attribuisce «alle missioni diplomatiche le funzio-

ni di coordinamento e, nei casi previsti, di vigilanza o direzione» degli enti operanti nello stato di accreditamento, la nomina del responsabile dello Sportello compete al Map, il cui ruolo d'impulso nelle attività dello Sportello emerge chiaramente dal testo del disegno di legge. Probabilmente la poca chiarezza al riguardo non è casuale e riflette l'intento dei proponenti di lasciare margini di flessibilità tali da garantire che le competenze concorrenti tra i due ministeri siano gestite in base a soluzioni funzionali e non vincolate sul piano giuridico. È indubbio che tale impostazione presenta degli aspetti problematici. La mancata attribuzione di un quadro chiaro di responsabilità all'interno del sistema di rappresentanza italiana all'estero potrebbe generare frizioni, scollature e perdite di efficienza. Va detto inoltre che l'intero impianto del provvedimento soffre di questa diarchia tra le due istituzioni ministeriali nel campo della promozione economica internazionale, che ha precluso di fatto la possibilità di prevedere all'interno del disegno di legge una auspicabile integrazione delle sezioni commerciali delle ambasciate e delle sedi estere dell'Ice all'interno dei costituendi Sportelli Italia.

Gli articoli successivi propongono invece una serie di misure tra loro disgiunte e finalizzate a intervenire in specifici campi di azione: l'art. 3 alloca apposite risorse destinate alla creazione di strutture statali o regionali per la formazione del personale degli Sportelli, regionali ed esteri, nonché di altri enti del settore. Il provvedimento è da accogliere con favore in quanto mira alla qualificazione delle competenze degli operatori istituzionali, destinati a sostenere direttamente sul campo le attività economiche internazionali delle imprese italiane. Sarà in questa prospettiva importante non disperdere le risorse nella creazione di «altre» strutture formative, concentrando gli sforzi nella pianificazione ed erogazione mirata di corsi di aggiornamento e specializzazione affidandone la gestione agli enti già attivi in questo ambito.

Altro provvedimento inserito nel disegno di legge (art. 4) è il finanziamento dell'Accordo quadro firmato nel 2001 tra la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, il Map e l'Ice finalizzato, da un lato, alla promozione all'estero della conoscenza delle attività formative delle università italiane in materia di internazionalizzazione e, dall'altro, allo sviluppo della collaborazione tra il sistema universitario, l'Ice, le regioni e altri sog-

getti pubblici e privati, attraverso l'avvio di progetti internazionali fondati sull'interazione tra università e imprese. Anche l'art. 5 affida al Map la gestione di un pacchetto di progetti di investimento pluriennali di natura promozionale, da realizzare in stretto raccordo con i vari enti operanti nel settore attraverso la stipula di nuovi Accordi di settore con le associazioni di categoria e di Accordi quadro con le confederazioni

Altra importante innovazione introdotta dalla norma è la delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel campo dell'internazionalizzazione. L'esecutivo dovrà adottare entro trenta mesi dalla entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi per revisionare le disposizioni che regolano il funzionamento dei diversi enti coordinati dal Map (Simest, Finest, Informest, Ice). Obiettivi della delega sono la semplificazione degli assetti organizzativi degli enti pubblici per l'internazionalizzazione, il loro adeguamento al nuovo reparto di competenze statali e, ancora, la redazione di un Testo Unico sul commercio estero ispirato a criteri di delegificazione e semplificazione delle circa 200 leggi attualmente vigenti in materia.

E proprio con riguardo alla normativa di settore, il disegno di legge dispone infine una serie di modifiche tecniche alla legge 100/90, la principale legge di finanziamento per la partecipazione di imprese italiane all'estero, per consentire alla Simest di operare come intermediario finanziario nei confronti delle principali istituzioni finanziarie internazionali, le quali spesso trovano difficoltà nell'operare su progetti di importi limitati presentati dalle piccole e medie imprese italiane.

#### **4. Conclusioni**

Nel 2004 il processo di riforma del sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese ha registrato alcuni significativi avanzamenti. Dopo due anni di travagliata gestazione è stato finalmente presentato dal Governo e discusso dalle Camere il disegno di legge sull'internazionalizzazione. Il provvedimento interviene con risorse significative in ambiti di attività prioritari per le politiche di internazionalizzazione dell'Italia. Esso recepisce inoltre l'avvertita esigenza di semplificare e rivedere il funzionamento degli enti e strumenti di settore in funzio-

ne del ruolo centrale assunto dalle regioni, sia nel campo della politica industriale che della promozione economica internazionale. Ma la riforma in cantiere sconta le difficoltà di doversi misurare – senza intervenire al riguardo – con un assetto di competenze assai frammentato, che si riflette all'interno della proposta normativa in un complesso intreccio di funzioni e responsabilità fra il ministero delle Attività Produttive e il ministero degli Affari Esteri. La stessa realizzazione delle iniziative programmate prevede il coinvolgimento di un numero elevato di soggetti istituzionali facenti capo alle diverse amministrazioni. I rischi che ne conseguono sono evidenti e gravano sia sull'attuazione del provvedimento che sulla efficacia complessiva dell'azione di politica economica estera del nostro paese. I prossimi passaggi – legati all'approvazione definitiva del disegno di legge e al concreto esercizio della delega governativa – saranno dunque decisivi per mettere alla prova la validità del nuovo assetto prefigurato dalla proposta normativa. Tenuto conto delle attuali difficoltà mostrate dall'Italia sui mercati internazionali, si auspica che tali passaggi siano completati in tempi rapidi, così da assicurare al sistema economico un quadro di sostegno e di riferimento istituzionale certo e stabile. Affinché il provvedimento sortisca gli effetti desiderati appare inoltre prioritario prevedere soluzioni puntuali riguardo alle esigenze di coordinamento e interazione funzionale tra i soggetti e strumenti delle politiche per l'internazionalizzazione, individuando in particolare adeguati meccanismi di raccordo operativo tra gli Sportelli regionali e quelli esteri. Il disegno di legge, che si prevede verrà approvato nei primi mesi del 2005, rinvia comunque nel tempo la necessità di migliorare il sistema di governo della politica economica estera italiana e di dotare il sistema paese di un centro decisionale unitario, in grado di individuare le priorità geoeconomiche, settoriali, e territoriali per lo sviluppo della nostra competitività internazionale.

## 15. Il Caucaso nel 2004

di Aldo Ferrari

### 1. Introduzione

Dopo il crollo del sistema sovietico il Caucaso si è venuto a trovare in una situazione di grande incertezza. L'intersezione dei conflitti interni con lo scontro di opposti interessi esterni fa di quest'area una delle regioni più conflittuali del panorama internazionale, conferendole una rilevanza assai maggiore di quanto avvenisse in passato. Come è stato osservato, «Il Caucaso rappresenta, in termini geopolitici, il luogo più frammentato e più critico dell'ex Urss»<sup>1</sup>. Nonostante la profonda crisi post-sovietica, la Russia continua a giocare nel Caucaso una partita ritenuta decisiva per la sua sopravvivenza come superpotenza, almeno regionale, contrastando entro certi limiti la penetrazione strategica ed economica degli Stati Uniti. Washington, a sua volta, è interessata a evitare «...il riemergere di un impero euroasiatico che potrebbe ostacolare l'obiettivo geostrategico americano»<sup>2</sup>. Secondo la maggior parte degli analisti, proprio la competizione politica, strategica ed economica – non cruenta, ma reale – tra Stati Uniti e Russia costituisce il dato saliente del Caucaso post-sovietico. Da un punto di vista strategico la dinamica fondamentale del Caucaso può essere definita come una *transizione egemonica*, con la Russia in posizione discendente e gli Stati Uniti in posizione ascendente. Si tratta, peraltro, di un processo tutt'altro che lineare e scontato. A causa della sua perdurante instabilità, anche nel corso del 2004 il Caucaso ha mantenuto

<sup>1</sup> *La Russia e i conflitti nel Caucaso*, a cura di P. Sinatti, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2000, pp. X ss.

<sup>2</sup> Cfr. Z. Brzezinski, *La grande scacchiera*, Milano, Longanesi, 1998, p. 167.

un posto di rilievo sulla scena politica internazionale. E questo sia nella parte settentrionale, ancora inserita nella Federazione Russa, sia nelle tre repubbliche divenute indipendenti nel 1991 (Georgia, Armenia, Azerbaigian). In particolare, il conflitto russo-ceceno continua a mantenere la sua irrisolta tragicità, destabilizzando l'intera regione. Per quel che riguarda la Transcaucasia, mentre la questione del Nagorno-Karabakh rimane bloccata, la situazione in Georgia è in rapida evoluzione.

## **2. Il conflitto ceceno**

Nonostante l'ostentata sicurezza delle dichiarazioni delle autorità di Mosca, la questione cecena è tuttora tragicamente aperta. Il nodo cruciale della situazione è dato dalla totale mancanza di legittimazione da parte russa della controparte separatista, definita *tout court* terroristica e con la quale si rifiutano trattative politiche per tentare di risolvere il conflitto in ogni maniera che non sia la resa incondizionata. Tanto gli elementi irriducibili come Basaev quanto quelli politicamente più moderati – come il presidente Maskhadov – vengono esclusi da ogni trattativa. Mosca aveva puntato tutte le sue carte sul consolidamento di Kadyrov, un leader religioso che nella prima guerra cecena aveva militato tra gli indipendentisti, ma si era poi avvicinato alla Russia. Nel marzo 2003 un referendum ha approvato – con un sospetto 96% di voti favorevoli – la nuova costituzione, che conferma l'inserimento della Cecenia nella Federazione Russa e ne sancisce un ordinamento fortemente presidenziale. Quest'ultimo aspetto è determinato dalla volontà di Mosca a far sì che il proprio proconsole in Cecenia disponga di forti poteri, ma al tempo stesso non corrisponde alla struttura clanica della società cecena, che richiederebbe invece un'amministrazione il più possibile condivisa e rappresentativa. Neppure l'amnistia concessa nel maggio 1993 a tutti i combattenti non coinvolti in atti criminali ha contribuito alla ricomposizione della situazione politica in Cecenia. Kadyrov, invisibile a buona parte della popolazione locale, ha combattuto i radicali islamici (i wahabiti, come vengono chiamati solitamente in Russia), cercando al tempo stesso di avvicinare a sé i capi dei vari clan. Tuttavia le sue forze di sicurezza, alla cui testa aveva nominato il figlio Ramzan, si sono rese

responsabili di tali violenze e arbitri da renderne sempre più impopolare la guida. La sostanziale mancanza di legittimità del potere di Kadyrov è stata confermata dalle grottesche elezioni dell'ottobre 2003, in cui egli venne eletto presidente dopo che gli altri principali candidati erano stati convinti dalle pressioni russe a ritirarsi e con una affluenza alle urne altissima secondo le autorità federali, ma quasi inesistente nella realtà<sup>3</sup>. Nei mesi successivi alle elezioni la popolarità di Kadyrov rimase bassissima, cosicché l'attentato che il 9 maggio 2004 pose fine alla sua vita non costituì certo una sorpresa. La scomparsa di Kadyrov inferse un duro colpo alla politica russa in Cecenia, basata esclusivamente sulla repressione e priva di una visione di lunga durata. La sua morte – seguita da una nuova ondata di violenze e arbitri, nonché dall'intensificazione delle azioni della guerriglia, sia contro le truppe federali che contro le forze di polizia locale fedeli a Mosca<sup>4</sup> – avrebbe potuto indicare alle autorità russe la necessità di un cambiamento di strada nella loro politica verso la Cecenia. Ma non sembra che questa svolta abbia avuto luogo. Inizialmente il presidente Putin aveva dato l'impressione di voler semplicemente sostituire il presidente ucciso con suo figlio Ramzan, ricevendolo al Cremlino poche ore dopo l'attentato e nominandolo primo vicepremier. In seguito ha però abbandonato questo progetto, che con ogni probabilità avrebbe peggiorato ulteriormente la situazione, non tanto per la giovane età del personaggio, quanto per l'odio che la sua temuta milizia gli ha procurato. Alla successione di Kadyrov Mosca ha invece designato Alu Alkhanov, in precedenza ministro degli Interni. Le elezioni presidenziali sono state precedute da una serie di violente operazioni militari della guerriglia, sia in Cecenia che nelle regioni limitrofe. Di particolare rilevanza il violento attacco sferrato in Inguscezia il 21 giugno 2004 da alcune centinaia di guerriglieri provenienti dalla Cecenia e dall'Ossetia settentrionale. Obiettivi dell'attacco furono principalmente la vecchia capitale di Nazran' e alcuni villaggi vicini, dove vennero presi

<sup>3</sup> Cfr. T. Aliev, *Chechen Election Goes Just About to Plan*, in «Caucasus Reporting Service», n. 199, 9 ottobre 2003 (<http://www.iwpr.net>).

<sup>4</sup> Cfr. U. Dudaev, *Killings on the Increase*, in «Caucasus Reporting Service», n. 237, 9 giugno 2004 (<http://www.iwpr.net>).

d'assalto posti di polizia, caserme e addirittura la sede del ministero degli Interni. Nel corso di questa incursione i guerriglieri ceceni e ingusci uccisero anche molti militari e funzionari governativi individuati per le strade in base ai loro documenti. Alcune tra le vittime occupavano posti elevati nell'amministrazione militare e civile della repubblica<sup>5</sup>. Questa operazione, di stampo militare assai più che terroristico, provocò un centinaio di morti, dimostrando in maniera eloquente che la resistenza cecena continua non solo a mantenere una forte capacità bellica, ma è capace di estendere il raggio delle sue operazioni alle vicine regioni del Caucaso settentrionale. Tanto più che la dirigenza inguscia è responsabile agli occhi dei guerriglieri di essersi schierata dalla parte russa, nonostante gli stretti legami etnici e religiosi con i ceceni. Al posto di Ruslan Aushev, della cui fedeltà il Cremlino dubitava, Putin ha favorito l'elezione di un suo collega dell'ex Kgb, Murat Zjazikov. Nonostante gli avvicendamenti ai vertici delle amministrazioni militari e civili del Caucaso settentrionale, la regione è rimasta vulnerabilissima. Il 21-22 agosto, una settimana dopo la visita di Putin in Cecenia e una prima delle elezioni presidenziali, anche Groznyj venne attaccata da alcune centinaia di guerriglieri, probabilmente comandati dal braccio destro di Basaev, Doku Umarov. Anche in questo caso vennero prese di mira persone legate ai russi, soprattutto poliziotti e funzionari. Le vittime di questa operazione sono state probabilmente assai più delle 36 ufficialmente riconosciute<sup>6</sup>. La capacità della resistenza cecena di colpire duramente è stata evidenziata anche dai due attentati aerei della notte tra il 23 e il 24 agosto, che provocarono l'esplosione quasi simultanea di due Tupolev decollati da Mosca e la morte di 90 persone. Di fronte all'estensione di questa offensiva le elezioni del 29 agosto – che hanno consacrato Alu Alkhanov, il nuovo uomo forte scelto da Mosca – appaiono poco significative. Non è certo un caso che immediatamente dopo queste elezioni abbia avuto luogo la tragedia di Beslan.

Questa cittadina dell'Ossetia settentrionale – la cui popolazione, prevalentemente cristiano-ortodossa, è da sempre filo-rus-

<sup>5</sup> Cfr. G. Bensi, *Oltre la Cecenia. Gli altri conflitti del Caucaso*, Csseo, Working Paper n. 68, ottobre, 2004 (<http://www.csseo.org>).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

sa – è stata vittima della più grave tragedia del Caucaso post-sovietico. Il primo settembre, un commando ceceno è penetrato in una scuola, prendendo d'ostaggio un migliaio di persone tra bambini, insegnanti e genitori. I terroristi chiedevano il ritiro delle truppe russe dalla Cecenia e la liberazione dei prigionieri accusati di terrorismo. Dopo inutili trattative, l'intervento dei militari russi ha provocato l'inevitabile strage. Le vittime sono state centinaia, anche se il loro esatto numero rimane incerto. Nonostante il tentativo delle autorità russe di sostenere che tra i terroristi vi fossero numerosi stranieri, i cadaveri identificati sono quasi tutti di ceceni e ingusci<sup>7</sup>. La partecipazione di questi ultimi alla tragedia di Beslan potrebbe condurre a un ulteriore peggioramento dei loro rapporti con gli osseti, che sono tradizionalmente difficili<sup>8</sup>. Più in generale, il rischio che dalla Cecenia il conflitto si estenda alle vicine regioni caucasiche, in particolare a quelle musulmane di Inguscezia e Daghestan, è tutt'altro che tramontato. Il nodo ceceno continua non solo a destabilizzare il Caucaso settentrionale, ma contribuisce notevolmente a pregiudicare l'evoluzione politica e sociale della Russia post-sovietica.

In questo senso la politica russa nella regione continua a mostrarsi incapace di raggiungere, e persino di concepire, una soluzione soddisfacente. Una politica fondata essenzialmente sul potere di un presidente imposto dalla Russia e appoggiato da una milizia brutale non può certo ottenere il consenso necessario ad avviare questa regione sulla via di una pacificazione che sarà comunque difficile e irta di problemi di ogni genere. In Cecenia tale consenso può essere raggiunto solo coinvolgendo nel governo le entità claniche (*tejp*) che ne costituiscono tuttora il fondamento sociale. Un organo collettivo, una sorta di «Loya Jirga» locale, corrisponderebbe alla tradizione politica e sociale cecena assai più di un presidente-proconsole<sup>9</sup>. Per quanto non certo esente da rischi, un processo di questo tipo – magari san-

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> Il primo conflitto del Caucaso post-sovietico vide proprio lo scontro di ingusci e osseti per il distretto di Prigorodnyj tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993. Da segnalare l'appoggio dato dai russi agli osseti, loro alleati nella regione.

<sup>9</sup> Cfr. Th. De Waal, *Chechnya: Time for an International Role?*, in «Caucasus Reporting Service», n. 238, 16 giugno 2004 (<http://www.iwpr.net>).

zionato in seguito da una modifica costituzionale che trasformi la repubblica cecena da presidenziale a parlamentare – potrebbe contribuire al miglioramento della situazione. Inoltre, non si vede come la Russia possa pensare di giungere a una pacificazione definitiva della Cecenia senza riconoscere il diritto di sedere al tavolo delle trattative anche ai leader separatisti, o almeno a quelli di essi – come Maskhadov e Zakayev – che, oltre a mantenere una qualche legittimità politica, non sono influenzati dall'islamismo radicale.

Un processo di questo tipo richiederebbe però una volontà politica di comprensione reciproca che sembra essere del tutto assente, cosicché una vera conclusione della tragedia della Cecenia appare lontana. Nelle sue diverse fasi il conflitto dura ormai da dieci anni e ha prodotto una profonda radicalizzazione da entrambe le parti. Nel campo ceceno si trovano indubbiamente numerosi estremisti, tra i quali i fondamentalisti islamici che perseguono l'obiettivo politico di costituire uno Stato islamico nel Caucaso settentrionale. Si tratta evidentemente di uno scenario politico che avrebbe conseguenze disastrose per la Russia, alla quale non può quindi essere negato il diritto di opporvisi. Al tempo stesso, come è stato osservato, «...coloro che cercano l'indipendenza non possono essere considerati come terroristi o fanatici – benché, naturalmente, elementi del genere possano essere presenti»<sup>10</sup>. Mosca continua invece a rifiutare ogni soluzione politica che non consista nella completa sconfitta dei «terroristi» per mezzo di una brutale repressione – che non può neppure essere definita militare – e nella creazione di un governo fantoccio. La demonizzazione del nemico determina una percezione non politica, bensì metafisica e strumentale al tempo stesso del conflitto in corso. In questo senso l'inserimento della resistenza cecena nella onnicomprensiva categoria del «terrorismo internazionale» è un'arma a doppio taglio, che aiuta a legittimare la repressione militare, ma allontana al tempo stesso la soluzione politica.

L'imbarbarimento di entrambi i contendenti e il loro rifiuto di riconoscere alla controparte ogni legittimità non possono non

<sup>10</sup> R. Menon e G.E. Fuller, *Russia's Ruinous Chechen War*, in «Foreign Affairs», vol. 79, n. 2, marzo-aprile, 2002, p. 44.

indurre al pessimismo riguardo alla possibilità che il conflitto che da dieci anni devasta la Cecenia possa concludersi in tempi brevi. Dalle autorità della Russia post-sovietica, che sta pagando questo conflitto con un altissimo prezzo – umano e morale, prima ancora che economico – sembra legittimo attendersi un atteggiamento differente da quello avuto sinora, senza che lo schermo della lotta al terrorismo internazionale impedisca ancora la ricerca di una soluzione indubbiamente difficile, ma necessaria.

### **3. La Transcaucasia**

Nella regione transcaucasica il conflitto armeno-azero per la regione contesa del Nagorno-Karabakh è ancora oggi, a distanza di dieci anni dalla sua conclusione militare, sostanzialmente irrisolto. Tuttavia, benché Ilham Aliev, succeduto al padre Haydar come presidente dell'Azerbaigian con le elezioni dell'ottobre 2003, segua una politica molto prudente, negli ultimi mesi si registra un certo risveglio dell'interesse internazionale per tale questione. Per la prima volta in molti anni Baku è riuscita (nel novembre 2004) a farla discutere all'Assemblea generale dell'Onu, mentre nel gennaio 2005 verrà affrontata dal Consiglio d'Europa<sup>11</sup>. In effetti si ha la sensazione che l'Azerbaigian stia iniziando un'offensiva diplomatica che potrebbe avere qualche successo alla luce dell'accresciuto interesse internazionale a stabilizzare la regione ora che sta per essere completato l'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan.

Ma è soprattutto nella vicina Georgia che la situazione transcaucasica appare particolarmente fluida. Alla fine del 2003, dopo oltre dieci anni di potere che da un punto di vista strategico lo hanno visto faticosamente barcamenarsi tra Russia e Stati Uniti, Eduard Shevardnadze è stato costretto alle dimissioni. La cosiddetta «rivoluzione delle rose» ha portato al potere per-

<sup>11</sup> Cfr. Th. De Waal, *New Players Enter Karabakh Peace Program. Will the Involvement of the United Nations and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe Help or Hinder the Cause of Peace in Nagorny Karabakh?*, in «Caucasus Reporting Service», n. 267, 22 dicembre 2004.

sone di netto orientamento filo-occidentale, come Nino Burjanadze, Zurab Zhvania e soprattutto Mikhail Saakashvili<sup>12</sup>. Dopo una presidenza pro-tempore di Nino Burjanadze, le elezioni del 4 gennaio 2004 hanno visto il trionfo di Saakashvili, che ha ottenuto il 97,5% dei voti.

Questa evoluzione politica della Georgia è avvenuta indubbiamente con il favore e il sostegno degli Stati Uniti<sup>13</sup>. Washington è intenzionata a fare della Georgia il paese chiave del suo ridispiegamento strategico e militare nella regione caucasica, più di quanto possano divenirlo le altre repubbliche indipendenti della Transcaucasia. L'Armenia, infatti, continua a essere legata in maniera strettissima a Mosca, dalla quale dipende per la sua sicurezza nei confronti di Turchia e Azerbaigian. Quest'ultimo, invece, nonostante l'orientamento filo-occidentale tenuto sino a oggi dal suo governo, rimane tuttavia un paese musulmano, meno propenso ad appoggiare incondizionatamente gli Stati Uniti in questa fase della loro politica estera, in particolare alla luce della guerra in Iraq.

Già nel dicembre 2003 Donald Rumsfeld visitò Tbilisi, invitando tra l'altro la Russia a chiudere le sue basi militari in questo paese<sup>14</sup> e rafforzando i sospetti di Mosca, timorosa che le sue truppe possano essere sostituite da quelle statunitensi. Il 25 e 26 gennaio 2004 il segretario di Stato Powell ha peraltro negato che gli Stati Uniti abbiano questa intenzione, e lo stesso Saakashvili – in visita a Mosca (10-11 febbraio) – ha cercato di tranquillizzare la Russia al riguardo<sup>15</sup>. Non vi è dubbio, tuttavia, che proprio la Georgia sia il punto di partenza del processo di

<sup>12</sup> Per un quadro dettagliato degli eventi che hanno portato alla cosiddetta «rivoluzione delle rose» si veda G. Bensi, *Georgia. La caduta di Shevarnadze*, Csseo, Working Paper, n. 64, gennaio, 2004 (<http://www.csseo.org>).

<sup>13</sup> Cfr. P. Sinatti, *La Georgia tra Mosca e Washington*, in «Limes. Rivista di geopolitica», n. 1, 2004, p. 292.

<sup>14</sup> Sulla questione delle basi russe in Georgia si veda il mio articolo *Georgia e Russia. Un'amicizia senza basi*, Ispi, Policy Brief, n. 4, marzo 2004 (<http://www.ispionline.it>).

<sup>15</sup> Cfr. I. Torbakov, *Moscow Views Military Withdrawal Issue as a Litmus Test for Georgian-Russian Relations*, in «Eurasia Insight», 28 gennaio 2004 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav012804.shtml>); Id., *Russia Remains Wary of Georgia's Geopolitical Intentions*, in «Eurasia Insight», 28 febbraio 2004 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/021804.shtml>).

transizione egemonica che sta avvenendo nella Transcaucasia e al quale la Russia non è in grado di opporsi concretamente.

Si tratta comunque di un processo non esente da rischi. Il più immediato può provenire dalla tentazione di sfruttare l'appoggio statunitense per riprendere la politica micro-imperiale del primo presidente della Georgia indipendente – Zviad Gamsakhurdia (1991-92) – e porre fine in maniera violenta alla virtuale indipendenza che le regioni secessioniste dell'Ossetia meridionale e dell'Abkhazia hanno raggiunto con l'appoggio russo. Questo potrebbe determinare una ripresa dei conflitti inter-etnici, congelati ormai da dieci anni ma sostanzialmente irrisolti. Lo slogan «Riprendiamoci la Georgia» utilizzato dal blocco elettorale guidato da Saakashvili («Movimento Nazionale»), risulta non poco inquietante per abkhazi e osseti. Soprattutto dopo quel che è avvenuto in Agiaria. Il presidente di questa repubblica autonoma, Abashidze, che da oppositore di Shevarnadze era divenuto suo alleato nel corso del 2003, aveva assunto una posizione decisamente ostile alla nuova dirigenza di Tbilisi, facendo affidamento sulla 12<sup>a</sup> base militare russa dislocata a Batumi. Le elezioni parlamentari di fine marzo videro tuttavia un nettissimo successo del partito di Saakashvili, mentre quello di Abashidze non riuscì neppure a entrare in Parlamento, pur avendo ottenuto il 52% dei voti in Agiaria, contro il 40% di quello del presidente<sup>16</sup>. Ciononostante Abashidze cercò di resistere: il 3 maggio del 2004 ordinò persino di tagliare i ponti sul fiume Choloki, che collegano l'Agiaria con il resto della Georgia. Pochi giorni dopo, però, fu costretto alla resa e si rifugiò in Russia. Indipendentemente dal fatto che l'Agiaria conservi in futuro uno statuto di autonomia, Tbilisi ne ha ormai ripreso il controllo, iniziando quindi la riconquista del territorio nazionale che faceva parte del programma elettorale di Saakashvili. Va però tenuto presente che, per quanto prevalentemente musulmani, gli abitanti dell'Agiaria sono georgiani e non hanno nei confronti di Tbilisi la forte ostilità di abkhazi e osseti. La partita per riprendere il controllo dei territori abitati da queste popolazioni potrebbe

<sup>16</sup> Cfr. M. Akhvlediani, *Georgia: Saakashvili Poll Landslide*, in «Caucasus Reporting Service», n. 225, 2 aprile 2004 (<http://www.iwpr.net>).

quindi risultare più difficile e foriero di gravi complicazioni internazionali. Tuttavia la determinazione di Saakashvili di proseguire in questa direzione è fuori questione. Poco dopo aver vinto la partita in Agiaria, il presidente georgiano ha iniziato quella in Ossetia meridionale, per mezzo di una campagna consistente tanto in dimostrazioni di buona volontà (donazioni di fertilizzante, offerte di pagare le pensioni agli abitanti della regione, tentativi di organizzare incontri culturali e sportivi, trasmissioni televisive in lingua osseta) quanto in esibizioni di forza militare. A partire dai primi di luglio la tensione in questa regione è aumentata sensibilmente, con tutta una serie di incidenti di frontiera, scaramucce e accuse reciproche tra le parti<sup>17</sup>. Nonostante un relativo miglioramento nei mesi autunnali, la situazione nella regione è estremamente delicata e non è escluso che nell'immediato futuro possa precipitare verso un vero e proprio scenario di guerra.

Per quel che riguarda l'Abkhazia, nel mese di maggio il Consiglio Nazionale di Sicurezza della Georgia ha reso noto un nuovo piano di pace, che prevede la creazione di una federazione al cui interno Batumi conserverebbe una vasta autonomia. In cambio della definitiva rinuncia all'indipendenza, l'Abkhazia manterrebbe quasi tutti i diritti sovrani, lasciando a Tbilisi solo la politica estera, la difesa, il controllo doganale e la lotta al crimine. Ai profughi georgiani verrebbe concesso un ritorno graduale e volontario<sup>18</sup>. Tuttavia, sembra improbabile che gli abkhazi accettino la perdita della loro sostanziale indipendenza finché Mosca manterrà il suo influsso su questa regione. È peraltro da segnalare come nel corso delle elezioni presidenziali dell'ottobre 2004 il dichiarato sostegno russo non sia bastato ad assicurare la vittoria del premier Raul Khajimba, appoggiato anche dal presidente uscente, Vladislav Ardzinba. Dopo molte contestazioni, la com-

<sup>17</sup> Cfr. I. Torbakov, *South-Ossetia Crisis Stokes Tension between Russia and Georgia*, in «Eurasia Insight», 25 agosto 2004 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav082504.shtml>); S. Smith, *South Ossetia Conflict Heats up*, in «Caucasus Reporting Service», n. 246, 12 agosto 2004 (<http://www.iwpr.net>).

<sup>18</sup> Cfr. G. Chikladze, *Abkhazia Federation Blueprint Unveiled in Georgia*, in «Eurasia Insight», 21 maggio 2004 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav052104.shtml>).

missione elettorale ha dichiarato vincitore l'altro candidato, Sergei Bagapsh, ma l'intero processo elettorale è stato sospeso e nuove elezioni avranno luogo non prima del 13 gennaio 2005<sup>19</sup>. Una situazione che ricorda da vicino quella delle elezioni ucraine, anche se in Abkhazia entrambi i candidati sono filo-russi, sia pure in misura differente.

Senza dubbio la Russia è intenzionata a sostenere l'ufficiosa indipendenza dell'Ossetia meridionale e dell'Abkhazia da Tbilisi, servendosene per mantenere la sua presenza politica e militare nella Transcaucasia. La questione è di comprendere sino a che punto Mosca possa spingersi in tale direzione di fronte all'evidente volontà georgiana di risolvere a proprio favore la partita, nella sicurezza di avere l'appoggio degli Stati Uniti. La questione dello status di Abkhazia e Ossetia meridionale rischia in effetti non solo di riacutizzare le tensioni inter-etniche nella regione caucasica, ma anche di divenire un pericoloso banco di prova della rivalità russo-statunitense nei paesi della Csi.

#### 4. Conclusioni

In effetti la situazione in Georgia rischierebbe di diventare estremamente pericolosa se la rivalità tra la Russia e gli Stati Uniti per il controllo di questo paese si acutizzasse. Un ulteriore dispiegamento militare statunitense, magari con l'obiettivo di difendere il nuovo oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (che dovrebbe essere ultimato nel 2005), confermerebbe i timori russi sulla volontà di Washington di insediarsi stabilmente nel Caucaso e inasprirebbe senza dubbio la situazione. Tuttavia, nonostante i loro rilevanti contrasti politici ed economici, appare probabile che Russia e Stati Uniti possano trovare nell'area caucasica, e in Georgia in particolare, una forma di accordo definibile di «partenariato diseguale»<sup>20</sup>. La superpotenza globale e quella regiona-

<sup>19</sup> Cfr. I. Khashig, *Abkhazia Rivals Strike Deal a Last-Minute Compromise Agreement Spells Repeat Elections in the Black Sea Republic*, in «Caucasus Reporting Service», n. 265, 8 dicembre 2004.

<sup>20</sup> Cfr. J.Ch. Puech, *Russia, US Redistribute Pawns on Caucasus Chessboard after a Year of Change*, in «Eurasia Insight», 29 dicembre 2003 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp122903.shtml>).

le dovrebbero cioè attenuare la loro competizione, puntando invece a un'integrazione dei rispettivi interessi, sulla base sia della unità di intenti nei confronti della «lotta al terrorismo internazionale» sia della necessità di mantenere nella regione la stabilità necessaria al transito delle risorse energetiche. Le prospettive della Georgia e dell'intera Transcaucasia dipendono in effetti essenzialmente dalla prudenza con cui gli agenti interni ed esterni interagiranno nell'ambito di una transizione egemonica che sembra al momento irreversibile.

Un ruolo equilibratore in questo senso potrebbe essere recitato dall'Unione Europea. In effetti, benché né il Caucaso settentrionale, appartenente alla Russia, né le tre repubbliche transcaucasiche siano coinvolte nel processo di integrazione europea, l'area caucasica diviene sempre più importante per l'Europa. Sia in positivo, per il suo ruolo di area di produzione e transito delle risorse energetiche, sia in negativo, per la sua estrema instabilità, alquanto pericolosa in una regione così vicina all'Europa. Dopo un periodo di sostanziale disinteresse, negli ultimi anni l'Unione Europea sta prendendo in maggior considerazione l'area caucasica. L'Unione Europea non ha interesse a farsi coinvolgere nelle questioni di sicurezza della regione, evitando così di inserirsi nel complesso rapporto Russia-Usa, ma cerca di contribuire alla graduale stabilizzazione delle aree di crisi e di incrementare la cooperazione economica dell'intera regione. Dal luglio del 2003 è stata nominata a questo scopo una Rappresentanza Speciale per il Caucaso, che ha il compito di individuare una strategia dell'attenzione dei confronti della regione, in particolare delle tre repubbliche transcaucasiche<sup>21</sup>. Un maggior coinvolgimento dell'Unione Europea nell'evoluzione politica, economica e sociale di quest'area appare in questo senso auspicabile, soprattutto tenendo presente che il Caucaso diverrà la nuova frontiera europea se i negoziati con la Turchia avranno un esito positivo.

<sup>21</sup> Si veda a questo riguardo: *The South Caucasus: A Challenge for the UE*, a cura di D. Lynch, Chaillot Papers, n. 65, dicembre, 2003.

## 16. L'America Latina nel 2004

di Antonella Mori

All'inizio di questo decennio molti ritenevano che il 2004 sarebbe passato alla storia come l'anno della conclusione dei negoziati emisferici per la creazione di un'area di libero scambio dal Canada alla Patagonia, la *Free Trade Area of the Americas* (Ftaa). Invece, la nuova emergenza internazionale per la lotta al terrorismo e le difficoltà nei negoziati per la liberalizzazione continentale hanno portato alla paralisi (per qualcuno morte) della Ftaa, sancita a Miami nel novembre 2003. E così il 2004 si è aperto con la speranza che questo vuoto lasciato dagli Usa potesse essere colmato dall'Unione Europea, con un rafforzamento del progetto di Associazione biregionale. Tuttavia anche sul fronte delle relazioni tra l'Unione Europea e l'America Latina il 2004 si chiude come un anno deludente. Per quanto riguarda invece il processo di integrazione sudamericana il 2004 è stato l'anno del rilancio, in un contesto molto positivo per la regione sia in termini di ripresa economica che di stabilizzazione politica. L'8 dicembre 2004, a Cusco nel Perù, al terzo Vertice dei presidenti dell'America del Sud, è stata lanciata la «Comunità Sudamericana delle Nazioni», alla quale hanno aderito i 12 paesi del Sud America. Il rafforzamento dell'integrazione regionale e la ripresa economica sono due fattori estremamente positivi per la regione, ma purtroppo ancora di sostenibilità incerta.

### 1. Un anno di crescita economica e stabilità politica

Nel 2004 la crescita economica dell'America Latina è stata del 5,5%, secondo le stime della Commissione Economica per

l'America Latina e i Caraibi (Cepal)<sup>1</sup>, il miglior risultato da più di vent'anni. Numerosi fattori hanno contribuito alla ripresa economica della regione: la forte crescita mondiale, la domanda crescente di materie prime da parte della Cina, la rinnovata fiducia nei paesi emergenti, che ha reso molto favorevoli le condizioni sui mercati internazionali dei capitali, e la crescita dei prezzi delle materie prime. L'aumento del prezzo del petrolio ha avvantaggiato i paesi esportatori come la Colombia, l'Ecuador, il Messico e il Venezuela, mentre l'aumento del prezzo dei metalli e dei prodotti agricoli ha favorito gli esportatori in Argentina, Brasile e Cile. Alcuni paesi hanno avuto una straordinaria crescita nel 2004, come l'Argentina (8,2%), l'Uruguay (12,0%) e il Venezuela (18,0%), anche perché stanno ancora recuperando la drammatica recessione degli anni passati.

Per il secondo anno la regione ha avuto un avanzo del conto corrente della bilancia dei pagamenti (21,95 miliardi di dollari, pari al 1,1% del Pil), pur in presenza di un elevato tasso di crescita del Pil, grazie all'avanzo della bilancia commerciale e alle rimesse dei lavoratori emigrati in altri paesi. Nel 2004 il flusso di investimenti diretti verso l'America Latina e i Caraibi è aumentato per la prima volta negli ultimi cinque anni, un aumento del 37% rispetto all'anno precedente, pari a un flusso totale di 69 miliardi di dollari. Il Messico e il Brasile hanno ricevuto circa la metà degli investimenti diretti esteri verso la regione, per un ammontare pari a 18 e 16 miliardi di dollari rispettivamente. Il 2004 è stato un anno molto positivo anche per gli investimenti esteri in Cile (6 miliardi di dollari), raddoppiati rispetto all'anno precedente<sup>2</sup>.

La forte crescita economica, accompagnata da una lieve flessione della disoccupazione e da un modesto aumento dei livelli salariali, ha contribuito alla riduzione del tasso di povertà della regione, da circa il 44,3% nel 2003 al 42,9% nel 2004 dell'intera popolazione. La povertà nella regione è comunque ancora molto elevata e la sua riduzione rappresenta una tra le sfide principali dei prossimi anni.

<sup>1</sup> I dati di questa prima parte, se non indicato diversamente, sono da Cepal, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, 2004, dicembre, 2004.

<sup>2</sup> Stime dell'United Nations Conference on Trade and Development dell'11 gennaio 2005 (Unctad/Press/PR/2005/002).

L'unico paese che ha avuto una contrazione del Pil nel 2004 è stato Haiti (-3%), colpito sia da una crisi politica che da disastri naturali (a settembre l'uragano Jeanne ha ucciso circa 1.800 persone, lasciandone senza tetto molte migliaia). Negli ultimi vent'anni ripetuti conflitti interni hanno devastato l'economia e il tessuto sociale del paese, che oggi è il più povero della regione e uno tra i più poveri al mondo. Nelle prime settimane del 2004, la situazione politica si deteriorò nuovamente con scontri tra gruppi di ribelli armati, ispirati da ambienti militari e sotto la guida di Guy Philippe, e i sostenitori del presidente Jean-Bertrand Aristide, che il 29 febbraio fu costretto a lasciare il paese, andando in esilio prima nella Repubblica Centro Africana e successivamente in Sud Africa. La partenza di Aristide evitò che gli scontri tra gruppi armati facessero sprofondare il paese in una guerra civile; tuttavia, dopo quasi un anno la situazione politica è ancora molto instabile. Il governo *ad interim* guidato da Gérard Latortue ha fatto pochi progressi, gli aiuti internazionali promessi tardano ad arrivare e gruppi armati, che chiedono il ritorno di Aristide, si stanno riorganizzando per destabilizzare il governo. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato l'invio di una missione di stabilizzazione (Minustah) di 6.700 militari, sotto il comando brasiliano (Risoluzione 1542 del 30 aprile 2004). La Minustah ha assunto i poteri il 1° giugno, ma per i primi mesi il numero dei militari della missione è stato molto più basso del numero previsto, rendendo l'obiettivo della stabilizzazione molto difficile. Alla fine del 2004, erano presenti ad Haiti 6.008 soldati della Minustah e questo dovrebbe consentire alla missione delle Nazioni Unite di essere più efficace nel normalizzare la situazione sociale e politica, portando il paese verso le elezioni che si dovrebbero tenere nel 2005.

A parte la crisi grave di Haiti e la debolezza istituzionale in Bolivia e Perù, nel 2004 la situazione politica regionale è stata relativamente stabile e, come emergerà nei paragrafi successivi, gli attuali capi di stato dei paesi sudamericani hanno mostrato una maggiore sintonia di vedute sull'importanza della cooperazione e dell'integrazione regionale, sia politica che economica, come strumento per garantirsi una maggiore indipendenza da paesi terzi e per rafforzare la propria posizione negoziale a livello internazionale. Anche in Venezuela, con la vittoria del presidente Hugo Chávez al referendum del 15 agosto, il gioco politi-

co tra governo e opposizione dovrebbe ritornare a una dialettica più democratica. Nei tre anni precedenti il Venezuela aveva attraversato un periodo di forte instabilità politica e pesante recessione economica: con lunghi scioperi nazionali e anche un colpo di stato nel 2002<sup>3</sup>, l'opposizione aveva cercato di mandare via il presidente Chávez, eletto nel 2000. Alla fine di un lungo periodo di ostilità e grazie alla mediazione internazionale, in particolare dell'Organizzazione degli Stati Americani e del Centro Carter, venne deciso di indire un referendum per chiedere ai cittadini se volevano revocare il mandato governativo al presidente Chávez. Il presidente ha vinto il referendum dell'agosto 2004 con il 59% dei voti, in una votazione che ha visto la partecipazione del 70% degli aventi diritto, molto più alta della media delle precedenti elezioni, pari al 55%<sup>4</sup>. A questo punto è molto probabile che Chávez porterà a termine il suo mandato da presidente fino alle nuove elezioni che sono previste nel 2006, che potrebbe anche vincere, visto che il fronte dell'opposizione appare molto debole e frammentato.

## **2. Argentina: la ripresa e le incognite future**

Dopo quattro anni consecutivi di recessione, negli ultimi due anni l'Argentina è tornata ad avere tassi di crescita del Pil positivi: la Cepal stima una crescita dell'8,2% nel 2004, in lieve diminuzione rispetto all'8,7% del 2003. Anche la forte crisi istituzionale e politica del 2001-02 sembra superata e il livello di consenso pubblico del presidente Néstor Kirchner del Partito Giustizialista (o Peronista) e del suo governo si è mantenuto intorno al 55-60% negli ultimi 12 mesi. Il presidente Kirchner sta portando avanti una politica di rottura con le politiche liberiste degli anni Novanta e sta puntando su un ruolo più attivo dello Stato nell'economia. L'approccio fermo utilizzato nei negoziati con il Fondo Monetario Internazionale e con i creditori esteri

<sup>3</sup> Si veda A. Mori, *America Latina tra recessione economica e crisi politiche*, in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di A. Colombo e N. Ronzitti, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>4</sup> J. McCoy, *What Really Happened in Venezuela?*, in «The Economist», 4 settembre 2004.

ha contribuito a mantenere alta la popolarità del presidente tra gli argentini.

Le conseguenze della disastrosa crisi economica e finanziaria della fine 2001 sono però ancora molto forti in campo sociale: a metà del 2004 il 44,3% della popolazione si trovava in condizione di povertà (troppo povera per comprare un paniere di alimenti e di servizi di prima necessità) e il 17% della popolazione era in condizioni di estrema povertà (troppo povera per comprare un paniere di alimenti di prima necessità)<sup>5</sup>. Negli ultimi anni si è anche assistito a una forte crescita del settore informale («l'economia sommersa»), dove oggi trovano un impiego circa la metà dei lavoratori argentini.

Il miglioramento della situazione sociale e il mantenimento della crescita economica sono le principali sfide del presidente Kirchner. Oltre a richiedere importanti riforme strutturali, quali la riforma del sistema finanziario e del sistema fiscale incluso il rapporto governo federale e province, il successo del governo di Kirchner dipenderà anche da come si concluderà il piano di ristrutturazione del debito estero in *default*, lanciato dal governo argentino nel gennaio 2005 (il debito estero totale alla fine del 2004 era pari a 158,2 miliardi di dollari<sup>6</sup>). Il piano prevede un'offerta di scambio su una parte del debito del paese, per un ammontare pari a 81,8 miliardi di dollari, che rappresentano circa il 50% dell'intero indebitamento dell'Argentina. Il corrispettivo dell'offerta di scambio è costituito da nuove obbligazioni, di tre tipologie diverse (par, discount e quasi-par) e si stima che in media chi accetta lo scambio riceverà circa il 30% del valore nominale. Bisogna tenere presente, che se anche questo piano di ristrutturazione dovesse essere accettato dalla maggioranza dei creditori, il paese rimarrebbe con uno stock di debito pubblico molto elevato (circa 80-90% del Pil), in quanto oltre al debito ristrutturato rimane quello multilaterale alle Istituzioni Finanziarie Internazionali e quello ai creditori ufficiali bilaterali. L'Italia è pesantemente coinvolta in questo piano di ristrutturazione perché ci sono circa 450.000 investitori italiani detentori di titoli

<sup>5</sup> Dati relativi alla popolazione urbana nel primo semestre 2004, dalla Encuesta Permanente de Hogares Continua, Indec (Argentina).

<sup>6</sup> Economist Intelligence Unit, *Argentina, Country Report*, dicembre, 2004.

della Repubblica Argentina per un controvalore nominale di circa 14,5 miliardi di dollari<sup>7</sup>.

Nel 2002 l'Italia fu uno dei primi paesi a intervenire in aiuto all'Argentina, paese dove più del 30% della popolazione ha radici italiane, dove sono emigrati circa 3 milioni di italiani e dove oggi vivono circa 550.000 cittadini italiani. Tuttavia, negli ultimi mesi le relazioni bilaterali a livello istituzionale e governativo si sono deteriorate a causa del clima di tensione creatosi in Italia sulla proposta di ristrutturazione del debito estero.

### **3. Brasile: l'ascesa di un attore globale**

Dopo un anno deludente per l'economia del Brasile, il 2004 è stato un anno di crescita molto elevata per il paese (5,2%) sotto la guida del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, del Partito dei Lavoratori (Pt). Il governo è riuscito a mantenere una rigida disciplina fiscale e monetaria, ad aumentare gli sforzi per migliorare le condizioni sociali dei brasiliani e soprattutto a rafforzare il profilo del paese sia a livello regionale che sullo scenario politico internazionale. Le priorità del governo attuale sono quelle, da una parte, di rafforzare l'integrazione economica e politica tra i paesi del Sud America e, dall'altra, di continuare la ricerca del dialogo politico e dei negoziati commerciali extra-regionali, come con gli Usa e l'Unione Europea. Fin dall'inizio del suo mandato il presidente Lula da Silva si è confrontato con i grandi leader mondiali sostenendo la necessità di maggiori e più coordinati sforzi internazionali per combattere la povertà e la fame nel mondo e di una maggiore democratizzazione delle principali organizzazioni e istituzioni internazionali, come l'Organizzazione Mondiale del Commercio e le Nazioni Unite. Il paese aspira ad avere un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza, aspirazione che contrasta con la posizione sia dell'Argentina, principale partner nel Mercosur, che dell'Italia.

L'importanza del Brasile come potenza economica e leader

<sup>7</sup> Audizione del dott. Nicola Stock, presidente della Task Force Argentina, presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati del Parlamento Italiano, 12 gennaio 2005.

politico mondiale emerge anche dalle numerose visite nel paese di importanti capi di Stato negli ultimi mesi del 2004: il primo ministro giapponese Junichiro Koizumi (settembre), il presidente cinese Hu Jintao, il presidente russo Vladimir Putin, i presidenti della Corea del Sud, del Vietnam e del Pakistan e il primo ministro canadese (novembre).

#### 4. Integrazione regionale e integrazione continentale

Da quando i negoziati per la liberalizzazione commerciale di tutte le Americhe, la creazione della Ftaa, sono entrati in una fase molto difficile, nel continente si è delineata una strategia opposta da parte dei due principali attori: gli Usa da una parte hanno iniziato a negoziare accordi di libero scambio bilaterali (strategia «dividi e conquista»), mentre il Brasile sta puntando al rafforzamento del Mercosur e alla creazione di un'area integrata di tutto il Sud America, anche per aumentare il potere negoziale a livello internazionale (strategia «unisci e negozia»).

Nella riunione ministeriale della Ftaa a Miami nel novembre 2003 venne deciso di cambiare strategia, abbandonando il principio del tutto o niente (*single undertaking*) e adottando una formula meno stringente secondo la quale si dovrà raggiungere un accordo fra tutti i paesi solo su alcuni temi centrali, lasciando gli altri aspetti ad accordi bilaterali o multilaterali. Questi cambiamenti rischiano di ridurre molto la portata del progetto se non addirittura di paralizzare i negoziati. In questo contesto, gli Stati Uniti hanno deciso di procedere per via bilaterale. Dal 1° gennaio 2004 è in vigore l'accordo di libero scambio tra gli Usa e il Cile e poiché il Cile aveva già concluso accordi di libero scambio con il Messico e il Canada, quest'ultimo accordo bilaterale si configura in realtà come la prima estensione del Nafta (Accordo di libero scambio tra Canada, Messico e Usa). Inoltre, gli Stati Uniti hanno raggiunto un accordo di libero scambio con i paesi del Centro America (Cafta), firmato il 28 maggio 2004, e in attesa di essere approvato dal Congresso americano. Anche in questo caso gli Usa hanno seguito una strategia «dividi e conquista», che consiste nel negoziare con i singoli paesi e non il blocco regionale, in questo caso con il Mercato comune centro americano (Cacm, *Central*

*American Common Market*), per arrivare a un accordo più velocemente e a condizioni più vantaggiose per gli americani: in un primo tempo gli Usa hanno chiuso i negoziati con El Salvador, l'Honduras, il Guatemala e il Nicaragua, poi con il Costa Rica e infine è stata incorporata la Repubblica Dominicana, che non è membro del Cacm. Infine, negli ultimi mesi del 2004 gli Usa hanno iniziato negoziati di liberalizzazione commerciale con tre dei cinque membri della Comunità Andina: Colombia, Ecuador e Perù.

A livello regionale, il 2004 è stato un anno di intensa attività sia in termini di rafforzamento della Comunità Andina e del Mercosur, che di allargamento, culminato nella creazione della Comunità Sudamericana delle Nazioni, alla quale hanno aderito i paesi del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) e della Comunità Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela), nonché Cile, Guyana e Suriname, decisa a Cusco l'8 dicembre 2004. La Dichiarazione di Cusco dice che l'integrazione sudamericana si dovrà basare su: la concertazione e il coordinamento politico e diplomatico; la realizzazione dell'area di libero scambio tra Mercosur, la Comunità Andina e il Cile; l'integrazione fisica, energetica e delle comunicazioni<sup>8</sup>.

## **5. Unione Europea e America Latina: un'occasione persa**

Il 28-29 maggio 2004 a Guadalajara in Messico si è tenuto il III Vertice dei capi di Stato e di Governo dell'America Latina e dei Caraibi e dell'Unione Europea, che per la prima volta ha riunito 58 paesi dei due continenti (33 latinoamericani e 25 europei). Cinque anni fa l'Unione Europea e i paesi latinoamericani diedero inizio alla costruzione progressiva dell'Associazione biregionale (Vertice di Rio, 1999), che si fonda su tre pilastri: un dialogo politico più ampio; relazioni economiche e finanziarie migliori fondate sulla liberalizzazione completa e bilanciata degli scambi commerciali; una cooperazione più dinamica nei set-

<sup>8</sup> Per un aggiornamento sulle decisioni più recenti prese dal Mercosur e dalla Comunità Andina si veda Bid-Intal, *Carta Mensual*, n. 101, dicembre, 2004.

tori chiave, specialmente il sociale, il culturale e l'educativo, e nello sviluppo scientifico e tecnologico. Al Vertice di Rio venne definita la *vision* per l'associazione bi-regionale: una relazione fondata sul rispetto dei diritti umani, sulla necessità di promuovere uno sviluppo sostenibile e di invertire il processo di degrado ambientale. Per raggiungere questo obiettivo è stato ritenuto necessario affiancare al processo di liberalizzazione commerciale anche un maggior impegno nella cooperazione e nel dialogo politico. Infatti, anche se i dazi doganali e le restrizioni quantitative vengono progressivamente eliminati, l'aumento degli scambi commerciali può essere piccolo se altri costi di transazione rimangono elevati e le istituzioni nazionali non creano un ambiente favorevole al commercio internazionale. È quindi importante la cooperazione tra i paesi per migliorare i servizi e le procedure doganali, per minimizzare l'impatto negativo sul commercio delle norme e degli standard tecnici e per ridurre i costi di trasporto. Buone istituzioni sono fondamentali per il successo della liberalizzazione commerciale tra l'Ue e i paesi terzi, sia in termini d'aumento dei flussi commerciali che di accettazione sociale dell'accordo.

Nel concreto, l'associazione strategica biregionale si sta realizzando a più velocità. Poiché, nella regione vi sono 33 paesi con caratteristiche molto diverse in termini di sviluppo politico, economico e sociale, è comprensibile che i tempi e le modalità dell'Associazione siano diversi a seconda dei paesi o dei blocchi regionali. L'Unione Europea ha già firmato un accordo di associazione con il Messico e il Cile<sup>9</sup> e sta concludendo i negoziati con il Mercosur<sup>10</sup>.

La Dichiarazione finale di Guadalajara ha riaffermato la volontà delle due regioni di procedere verso l'Associazione bire-

<sup>9</sup> A proposito si vedano: A. Mori, *Liberalizzazione commerciale Unione Europea-Messico: opportunità per le imprese italiane*, Quaderni Global Watch, n. 17, Ispi, dicembre, 2001; J. Zabludovsky e S. Gómez Lora, *La ventana Europea: retos de la negociación del Tratado de libre comercio de México con la Unión Europea*, Documento de Trabajo – Ieci/09, Bid, 2004; P. Leiva Lavalle, *La Asociación Estratégica Chile – Unión Europea*, Santiago del Cile, Celare, 2003.

<sup>10</sup> A proposito si veda: A. Mori, *The European Union and Mercosur towards the Association Agreement*, Quaderni Global Watch, n. 27, Ispi, marzo, 2003.

gionale: le parti si sono impegnate a concludere i negoziati per la creazione di un'area di libero scambio tra l'Unione Europea e il Mercosur e a iniziare i negoziati per la liberalizzazione commerciale tra l'Unione e la Comunità Andina e il Centro America, dopo che i due blocchi latinoamericani saranno diventati unioni doganali effettive. L'Unione Europea continuerà ad appoggiare gli sforzi per il rafforzamento dell'integrazione regionale in tutta l'America Latina, sia per gli effetti positivi attesi in termini economici e di stabilità politica regionale, sia per un miglior sviluppo delle relazioni bilaterali con l'Unione. A Guadalajara sono state condivise altre due priorità: la lotta all'esclusione sociale e alla povertà e la necessità di rendere più efficace la cooperazione multilaterale.

Nonostante le dichiarazioni ufficiali, il 2004 si è concluso però senza aver portato a termine i negoziati per la creazione di un'area di libero scambio con il Mercosur e senza aver avviato i negoziati commerciali con il Centro America e la Comunità Andina. L'Unione Europea ha perso un'altra occasione per mostrare concretamente la volontà di continuare nella realizzazione dell'Associazione strategica biregionale.

Nonostante le comuni radici culturali e di valori, che dovrebbero rendere privilegiato il rapporto tra l'Italia e l'America Latina, negli ultimi anni l'Italia ha mostrato un interesse e un impegno scarsi. Al Vertice di Guadalajara l'Italia non è stata rappresentata dal presidente del Consiglio, ma dal ministro degli Esteri Franco Frattini<sup>11</sup>. Anche all'*Annual Meeting* del Bid, svoltosi in Perù nell'aprile 2004, è mancata una rappresentazione adeguata delle nostre istituzioni nazionali<sup>12</sup>.

Una nuova recente iniziativa è stata l'istituzionalizzazione del Tavolo per l'America Latina (15 aprile 2004), iniziativa congiunta del ministero degli Affari Esteri e del ministero delle At-

<sup>11</sup> Anche il Regno Unito mandò al Vertice un ministro, mentre gli altri grandi paesi europei (Germania, Francia, Spagna) furono rappresentati dalla massima carica di Stato o di Governo. Celare, *Eurolat*, n. 58, Santiago del Cile, maggio-giugno, 2004.

<sup>12</sup> Alcune istituzioni regionali furono invece presenti e rappresentate ai massimi livelli: a Lima andò Roberto Formigoni, presidente della Regione Lombardia, regione che nel 2003 aveva ospitato a Milano l'*Annual Meeting* del Bid.

tività Produttive, che ha lo scopo di facilitare l'elaborazione di una strategia di sostegno all'internazionalizzazione in America Latina. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, l'Italia ha continuato a impegnarsi in iniziative di azzeramento del debito (Bolivia) e di riduzione del debito (Perù ed Ecuador). Gli accordi prevedono la realizzazione di programmi sociali e ambientali, diretti alle fasce rurali più povere. Mentre i fondi della cooperazione destinati all'America Latina sono sempre limitati, in quanto la regione non è tra le priorità del governo. Nel triennio 2001-2003 l'America Latina ha ricevuto solo il 5% dei fondi erogati dall'Italia come aiuto pubblico allo sviluppo. Per il triennio 2004-2006, sono previsti interventi per circa 180 milioni di euro, di cui 113 milioni come crediti d'aiuto, 23 milioni come dono sul canale bilaterale, 28 milioni attraverso organismi internazionali e 16 milioni per programmi promossi da organizzazioni non governative<sup>13</sup>.

Va infine ricordato che a settembre, con la nomina dell'ambasciatore Gerolamo Schiavoni, è stato ripristinato il posto di osservatore permanente dell'Italia presso l'Organizzazione degli Stati Americani, decisione che sancisce l'inizio di una nuova cooperazione con l'organizzazione, soprattutto sui temi del consolidamento delle istituzioni e della salvaguardia della democrazia.

## 6. Conclusioni

Il 2004 è stato sicuramente un anno molto positivo per l'America Latina, a distanza solo di due anni da uno dei momenti peggiori della regione. Nell'edizione 2003 di questo Annuario si era iniziato il capitolo sull'America Latina con una previsione di miglioramento, che è stata confermata<sup>14</sup>. Il miglioramento del 2003 si è poi consolidato nella forte crescita economica e stabilizzazione politica del 2004. Il 2005 dovrebbe con-

<sup>13</sup> Audizione del sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri, Mario Bacchini, sulla regione del Centro e del Sud America, alla Camera dei deputati, III Commissione, seduta del 18 maggio 2004. A questa audizione, oltre al presidente della Commissione furono presenti solo due deputati, un'ulteriore conferma dello scarso interesse delle nostre istituzioni.

<sup>14</sup> A. Mori, *America Latina tra recessione economica...*, cit.

fermare una situazione positiva per la regione, sia per la situazione economica che per quella politica, anche se l'emergenza asiatica di fine anno potrebbe avere delle ripercussioni negative sull'impegno internazionale in America Latina. Infatti, il maremoto del 26 dicembre che, ha duramente colpito alcuni paesi asiatici, ha catalizzato l'attenzione e gli aiuti della comunità internazionale verso questa parte del mondo. Nel medio periodo, però, questo potrebbe spingere la comunità internazionale ad aumentare le risorse totali destinate alla lotta alla povertà e alla crescita dei paesi meno sviluppati. Inoltre, potrebbe esserci un effetto positivo indiretto per il continente latinoamericano, se i principali paesi industrializzati decidessero anche di impegnarsi a concludere il *Doha Development Round*, in particolare accettando di liberalizzare gli scambi di prodotti agricoli.

## 17. Iraq e Afghanistan: i due dopoguerra

di Riccardo Redaelli

Iraq e Afghanistan sono i due paesi assurti in questi anni a simbolo dell'impegno dell'amministrazione Bush – e di parte della comunità internazionale – per realizzare i controversi progetti di «esportazione della democrazia» e di «war on terror», lanciati dopo gli attacchi dell'11/9. In entrambi i paesi, sia pure in forme diverse, all'ottimismo seguito alle due brevi campagne militari è seguita una rapida disillusione, parallelamente all'emergere degli enormi problemi militari, politici e socio-economici che tormentano entrambi questi Stati, e alla presa di coscienza dei limiti della capacità «costruttiva» della comunità internazionale.

### 1. L'Iraq

Nel corso del 2004, tutti i problemi politici, militari e sociali che si erano palesati nell'immediato dopoguerra – e che erano stati ampiamente sottovalutati dall'amministrazione Bush – si sono via via amplificati, gettando il paese in una situazione di assoluta insicurezza e instabilità.

Lo stillicidio di attacchi contro le forze di occupazione e contro tutti coloro i quali collaboravano con la Cpa (*Coalition Provisional Authority*), iniziato nell'estate 2003 è continuato per tutto il 2004, sia con attacchi «convenzionali», ossia con imboscate, lancio di razzi e granate, vuoi con la collaudata tecnica degli attacchi suicidi. Questi attacchi 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.

La crescita delle violenze da parte del gruppo guidato dal giordano al-Zarqawi – legato ad al-Qaida, anche se ormai del tutto autonomo nella gestione delle operazioni – ha mostrato la permeabilità delle zone sunnite (il cosiddetto «triangolo sunnita», con la città di Falluja quale centro urbano di riferimento) al diffondersi del terrorismo più estremo di matrice jihadista, e ha amplificato i problemi del controllo del territorio da parte delle forze internazionali<sup>1</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 rimozione affrettata di molti quadri direttivi e amministrativi del passato regime ha gettato nel caos il paese. Agli attacchi delle forze jihadiste e della minoranza sunnita, si è poi aggiunta l'insurrezione sciita guidata dal giovane religioso radicale al-Sadr, il quale – con la sua cosiddetta «milizia del Mahdi» – ha affrontato militarmente le forze statunitensi e le nuove forze governative irachene. Pur sconfitto militarmente durante l'assedio della città santa sciita di Najaf nella primavera del 2004, al-Sadr è divenuto una figura politica primaria in Iraq, con la quale devono fare i conti tanto il governo provvisorio, quanto le figure istituzionali sciite più moderate, *in primis* il grande *ayatollah* Ali al Sistani.

### 1.1. La contraddittoria strategia statunitense

A queste crescenti difficoltà, le forze della coalizione internazionale hanno dato risposte contrastanti. Dapprima si è cercato di stroncare la ribellione e l'attività terroristica nelle aree sunnite, attaccando la città simbolo della guerriglia, ossia Falluja. Le forze statunitensi hanno lanciato una serie di attacchi terrestri e aerei che hanno causato un gran numero di vittime fra la popolazione civile. Le forze meccanizzate americane sono giunte fino ai sobborghi, ma non hanno mai lanciato l'attacco terrestre finale. La Cpa ha infatti deciso di sospendere l'attacco, provocando le rimostranze degli ufficiali sul campo, infastiditi per il

<sup>1</sup> Cfr. A. Sema, *Perché non vincono gli americani*, in *Iraq: istruzioni per l'uso*, Quaderni Speciali di «Limes», n. 2, 2004, pp. 83 ss.

susseguirsi di ordini contraddittori, e affidando la gestione dell'ordine pubblico alle inefficienti forze di polizia e militari irachene, poco addestrate, male armate e spesso corrotte<sup>2</sup>.

Il motivo di questo cambio di strategia è derivato dalla necessità di favorire il passaggio dei poteri dalla *Coalition Provisional Authority* al governo provvisorio di Iyad Allawi, effettuato alla fine di giugno 2004. Il tentativo di «recuperare» un dialogo con le città sunnite (e più in generale con quelle più insofferenti nei confronti dell'occupazione, come Sadr city, l'enorme quartiere sciita di Baghdad) ha ispirato una strategia di controllo del territorio prudente, che limitasse i pesanti attacchi contro le roccaforti della guerriglia sunnita.

Tutto ciò è ovviamente percepito come una «vittoria» per le forze estremiste, con il risultato di un allargamento delle violenze, di continue insurrezioni e con intere zone del paese totalmente prive di controllo. Parallelamente, anche Baghdad è stata oggetto di attacchi terroristici (spesso suicidi) sempre più frequenti e gravi. I disordini hanno raggiunto una tale intensità da mettere a rischio le elezioni generali previste per il gennaio 2005. Da qui un nuovo cambio di strategia, con l'obiettivo di riportare tutte le principali città sotto il controllo del governo Allawi e delle forze della coalizione, tramite una serie di attacchi lanciati dopo le elezioni americane del novembre 2004.

Ancora una volta, la città bersaglio dell'offensiva statunitense è stata Falluja. A differenza di quanto avvenuto nella prima parte dell'anno, l'attacco del mese di novembre è continuato fino alla conquista di tutta la città. Con il passare delle settimane, tuttavia, questa conquista sembra essere meno decisiva di quanto sperato: da un lato, i principali leader del terrorismo jihadista, al-Zarqawi in testa, sono riusciti a sfuggire alla cattura; dall'altra, gli attacchi non sono diminuiti se non temporaneamente. Molti dubbi vi sono anche sull'effettivo numero dei terroristi/guerriglieri uccisi (le forze della coalizione hanno parlato di migliaia di jihadisti morti, ma il loro numero sembra molto minore) e sulle sofferenze patite dalla popolazione civile. È tuttavia certo che il controllo della città continua a essere più teo-

<sup>2</sup> Cfr. F. Mini, *In Iraq strategia perdente*, in «Corriere della Sera», 22 settembre 2004.

rico che reale: il problema di fondo è il numero insufficiente di soldati della coalizione, e la sostanziale inaffidabilità delle forze militari e della polizia irachena.

## 1.2. La rinascita istituzionale del nuovo Iraq

La partita politica si gioca ora attorno alle elezioni generali del gennaio 2005, che rappresentano un elemento cruciale di quel percorso per ridare la piena sovranità al nuovo Iraq faticosamente delineato nel corso del 2003 dalla Cpa e dalle diverse forze politiche e sociali irachene.

Come noto, il 15 novembre 2003 era stato siglato un accordo fra il governo transitorio iracheno e la Cpa, che ha portato nel 2004 alla stesura da parte del Consiglio iracheno – sotto la supervisione dell’Autorità provvisoria – di una legge fondamentale provvisoria e al passaggio dei poteri a un governo «completamente sovrano» alla fine del mese di giugno. Queste scadenze rappresentavano le prime tappe di un lungo processo per arrivare alle elezioni generali e alla stesura della Costituzione definitiva entro la fine del 2005. La Cpa riteneva di poter controllare – e indirizzare – questo percorso politico.

Tuttavia, con l’aumentare dei dissensi politici e delle difficoltà militari – che hanno portato anche a una fuga dei tecnici stranieri, e quindi alla quasi paralisi del processo di ricostruzione industriale e strutturale del paese<sup>3</sup> – Washington ha dovuto fare concessioni maggiori del voluto alle componenti irachene meno vicine alla sua politica; soprattutto, ha dovuto ricercare l’aiuto delle Nazioni Unite, che avevano abbandonato l’Iraq dopo la tragica morte dell’inviato di Kofi Annan, Sergio Vieira de Mello, nell’agosto 2003 e che rimarcavano continuamente le differenze e il proprio disaccordo con l’amministrazione Bush. Così, dopo lunghe reciproche recriminazioni, puntualizzazioni e tensioni fra gli anglo-americani e il segretario generale Kofi Annan, nella prima primavera 2004 l’inviato Onu, Lakhdar Brahimi, si è impegnato per raggiungere un compromesso politico

<sup>3</sup> Cfr. International Crisis Group Report (Icg), *Reconstructing Iraq*, in «Middle East Report», n. 30, Amman-Baghdad-Brussels, settembre, 2004, pp. 4-6.

circa il trasferimento dei poteri, che potesse soddisfare tanto Washington che le diverse componenti etno-culturali irachene.

Un compito difficile che ha portato a numerosi scontri – sia pure diplomaticamente camuffati – fra lo stesso Brahimi e la Cpa, ma che ha condotto infine alla definizione di un accordo di compromesso: le Nazioni Unite hanno ottenuto meno di quanto sperato in termini di diminuzione del potere della coalizione, ma Washington ha certo dovuto concedere molta più autonomia di quanto preventivato dopo la fine del conflitto. Il promesso «pieno trasferimento dei poteri», tuttavia, è avvenuto solo sulla carta: prima della cerimonia del trasferimento, il capo della Cpa Paul Bremer ha infatti emesso una raffica di ordinanze che hanno limitato di molto i poteri effettivi del governo<sup>4</sup>. Allawi si è così trovato stretto fra il controllo anglo-americano dell'amministrazione, la repressione della guerriglia e del terrorismo che ha amplificato le tensioni interne, e la necessità di apparire «credibile» almeno a parte dell'opinione pubblica del paese, al fine di garantirsi un futuro politico di medio termine.

Nel tentativo di riprendere il controllo di una situazione interna sempre più esplosiva, Washington ha alla fine accettato l'idea di una Conferenza internazionale sull'Iraq, che era stata da tempo proposta da paesi che si erano opposti all'intervento, come Francia e Russia, e che era ben vista dalle Nazioni Unite. Questa Conferenza si è svolta a Sharm el-Sheikh nel mese di novembre 2004, allargata anche ai paesi confinanti, e quindi anche a Siria e Iran, due paesi verso i quali l'amministrazione Bush mantiene una politica di forte pressione e che sono stati spesso accusati di fomentare il terrorismo nel paese. La loro partecipazione ha, per così dire, esplicitato un loro ruolo nella stabilizzazione dell'Iraq, un'indubbia concessione che gli Stati Uniti hanno fatto alla politica europea<sup>5</sup>.

In questa difficile situazione, quindi, le elezioni politiche di-

<sup>4</sup> A. Juhasz, *How the Occupation of Iraq Continues*, in «Foreign Policy Focus», Policy Report, luglio, 2004 (<http://www.fpif.org>).

<sup>5</sup> Il testo finale della conferenza sottolinea il ruolo dei paesi confinanti. Cfr. *Final Communiqué of International Ministerial Meeting of the Neighbouring Countries of Iraq, the G8 and China, Sharm el-Sheikh Conference*, 23 novembre 2004 (da Al-Ahram Weekly on-line, <http://weekly.ahram.org.eg/2004/718/fr3.htm>).

vengono davvero fondamentali. Da un lato, servono a dare legittimità alla nuova élite politica nazionale; dall'altro lato, devono risultare credibili per garantire le diverse comunità etniche e religiose del paese, in particolare gli sciiti, che le reclamano da tempo a gran voce. Nel contempo, esse non devono tradursi in una loro affermazione schiacciante, dato che ciò accentuerebbe le tensioni interne con sunniti e curdi.

### 1.3. Il fattore sciita

Proprio gli sciiti hanno dato prova di grande duttilità politica. Per volontà del grande *ayatollah* al Sistani<sup>6</sup>, essi hanno dato vita a un grande raggruppamento elettorale – denominato l'Alleanza dell'Iraq Unito – che comprende diversi partiti e riunisce linee politiche molto diverse<sup>7</sup>. I candidati sunniti sono al contrario molto più frazionati, e devono confrontarsi con la paura di possibili ritorsioni e con il probabile largo astensionismo delle zone sunnite. Oltretutto, il fatto di aver creato un'unica grande circoscrizione nazionale non sembra permettere delle elezioni scaglionate nel tempo, così da aumentare la sicurezza per gli elettori. Il rischio è che la componente araba sunnita finisca per rifiutare il voto, e che la maggioranza sciita avvii una dura repressione, che porterebbe a uno scontro totale fra le diverse componenti del paese.

Questa situazione di incertezza è aumentata poi dal fatto che la politica statunitense appare oggi meno determinata: il continuo stillicidio di morti, le polemiche sull'uso dei riservisti, sul costo della guerra, sugli errori tattici e strategici hanno scosso l'amministrazione Bush, proprio nei mesi cruciali delle elezioni. In alcune sue dichiarazioni, lo stesso Rumsfeld, considerato uno dei falchi del governo, ha adombrato un ritiro più veloce di quanto previsto dal paese. Soprattutto, è sembrata farsi stra-

<sup>6</sup> B. Rahimi, *Ayatollah Ali al-Sistani and the Democratization of Post-Saddam Iraq*, in «Meria Journal», vol. 8, n. 4, 2004 (<http://meria.idc.ac.il/journal/2004/issue4/jv8no4a2.html>).

<sup>7</sup> S. Negus, *News Analysis: Election Season*, in «Middle East International Online Edition», 17 dicembre 2004.

da l'idea di un ritiro delle forze della coalizione anche prima della piena pacificazione del paese.

Più in generale, a livello politico internazionale non sembra essere ancora chiaro cosa significhi realmente un Iraq autonomo e sovrano. In primo luogo, gli Stati Uniti non hanno ancora una politica chiara su quello che è stato definito il «revival sciita», seguito alla caduta di Saddam Hussein. Come è stato ben evidenziato da Vali Nasr, gli Usa sostengono oggi nella regione paesi sunniti religiosamente radicali, quali l'Arabia Saudita, e sono storicamente diffidenti della corrente sciita, ora molto meno dogmatica e anti-occidentale di quella sunnita: «The United States walks a thin line in dealing with the sectarian dimension of its occupation of Iraq and must be mindful that this issue extends far beyond Iraqi politics. Today, Sunni militancy and Wahhabi activism, not Shi'a revolutionary fervor, pose the greatest danger to U.S. interests...»<sup>8</sup>.

In secondo luogo, 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 dai tentativi di liberalizzazione parziale interna avvenuti nel mondo islamico negli ultimi decenni. L'Iraq di domani non sarà necessariamente più filo-occidentale e meno nazionalista di quello di Saddam.

## **2. L'Afghanistan**

L'evento principale che ha caratterizzato il 2004 è stato sicuramente quello delle elezioni politiche presidenziali – tenutesi nel mese di ottobre – che hanno portato alla scontata elezione di Hamid Karzai quale presidente della repubblica afgana.

Il sostanziale successo delle elezioni – il cui più o meno regolare svolgimento ha fugato le molte preoccupazioni della vigilia – rappresenta un passo avanti per la normalizzazione del paese, e per la creazione di uno stato liberale; tuttavia questo successo non deve essere sovrastimato, né deve nascondere i

<sup>8</sup> V. Nasr, *Regional Implications of Shi'a Revival in Iraq*, in «The Washington Quarterly», vol. 27, n. 3, 2004.

molti preoccupanti problemi politici, militari, sociali ed economici che ancora affliggono il paese, e che non stanno trovando una reale risposta da parte della comunità internazionale<sup>9</sup>.

## 2.1. L'elezione di Karzai

Come già anticipato, nel mese di ottobre 2004 Hamid Karzai è stato eletto quale presidente dell'Afghanistan. Non vi erano, in verità, delle incertezze sulla sua vittoria elettorale, che era data per scontata; vi erano invece molti dubbi circa la capacità del governo afgano e della comunità internazionale di organizzare delle elezioni che rispondessero a degli standard minimi di credibilità. I problemi da affrontare erano in effetti moltissimi: non esistevano innanzitutto liste elettorali, e in molte province le stime demografiche erano assolutamente imprecise; vi era da organizzare anche il voto per le centinaia di migliaia di afgani ancora rifugiati in Pakistan o in Iran; bisognava convincere la popolazione femminile a registrarsi e poi a votare; occorreva trovare metodi efficaci di propaganda e votazione senza usare testi scritti, dato che la popolazione è in larga parte analfabeta.

Il problema maggiore era tuttavia quello della sicurezza. Come si dirà più avanti, il livello di sicurezza nel paese è ulteriormente diminuito nel corso degli ultimi due anni, dopo le eccessive speranze di una rapida pacificazione che erano seguite alla sconfitta dei Taliban. Gli attacchi alle forze internazionali, gli scontri fra opposti signori della guerra, il rampante traffico di droga, l'insufficiente presenza di soldati stranieri e di funzionari internazionali, la natura orografica stessa dell'Afghanistan, che rende difficili e pericolosi gli spostamenti, erano tutti problemi che minacciavano la consultazione elettorale.

Le tensioni interne fra i candidati sono poi andate aumentando nelle settimane precedenti al voto. Tre dei candidati più importanti, il tagiko Yunus Qanuni, l'hazara Muhammad Mohaqiq e l'uzbeko Abdul Rashid Dostum – tutti potenti «signori della guerra» afgani – hanno progressivamente accentuato le loro di-

<sup>9</sup> Cfr. K. Gannon, *Afghanistan Unbound*, in «Foreign Affairs», vol. 83, n. 3, 2004.

chiarazioni anti-Karzai, spingendo tutti gli avversari del presidente provvisorio ad abbandonare la competizione elettorale per protesta contro i suoi presunti «brogli». Una minaccia poi rientrata.

Le elezioni si sono così svolte regolarmente, con pochi attacchi da parte dei Taliban e con accuse di irregolarità, voti multipli, e altro dovuti per lo più all'inesperienza degli addetti alle votazioni che a manipolazioni sistematiche. Karzai ha ottenuto il 55,4% dei voti, vincendo così al primo turno, su di un totale di più di 8 milioni di voti<sup>10</sup>.

## 2.2. I «signori della guerra» e la lotta ai Taliban

Nel mese di dicembre, Karzai ha così nominato un nuovo governo. Come promesso in campagna elettorale<sup>11</sup>, egli non ha confermato alcuni fra i più compromessi signori della guerra che erano entrati nel governo provvisorio e che rappresentavano la contraddizione maggiore della propria politica. Mantenendo questi corrotti capi tribali all'interno del governo, si vanificava infatti ogni tentativo di ridurne l'autonomia e di attuare un serio consolidamento delle strutture statuali centrali. Nelle loro province questi capi tribali continuano a dominare incontrastati, controllando le proprie milizie, distogliendo fondi statali e imposte, favorendo il traffico di droga e dando vita a continui scontri armati con le fazioni avverse.

Secondo diversi analisti, tuttavia, una loro estromissione dal governo – che per essi significa non poter più contare su fondi ministeriali da elargire in modo clientelare e non disporre più di

<sup>10</sup> Una commissione internazionale ha ratificato la validità delle elezioni il 3 novembre 2004. Cfr. International Crisis Group (2004), *Afghanistan: From Presidential to Parliamentary Elections*, in «Asia Report», n. 88, Kabul/Bruxelles, novembre, ([http://www.icg.org/library/documents/asia/south\\_asia/088\\_afghanistan\\_from\\_presidential\\_to\\_parliamentary\\_elections.pdf](http://www.icg.org/library/documents/asia/south_asia/088_afghanistan_from_presidential_to_parliamentary_elections.pdf)), p. 12. Il problema principale riguardava le numerose votazioni multiple, che sono state facilitate dal mancato uso, in alcuni seggi, dell'apposito inchiostro indelebile per segnare le mani degli elettori. Questo errore non sembra tuttavia aver avvantaggiato alcun candidato. Joint Electoral Management Body (Jemb), Jemb, <http://www.jemb.org>.

<sup>11</sup> *Afghan President Describes Militias as the Top Threat*, in «New York Times», 12 luglio 2004.

un potere riconosciuto dal centro – è un passo rischioso, che minaccia di avere pesanti conseguenze negative sui rapporti inter-etnici e sul già peggiorato livello di sicurezza interno. A più breve periodo, una politica governativa che cerchi di ridurre effettivamente gli arbitri e il potere, potrebbe riflettersi sulle prossime elezioni parlamentari e provinciali della primavera 2005, che saranno decisive per mostrare la crescita di uno stato liberale afgano. Dovesse emergere da queste votazioni una ripartizione dei voti solo su base etnica e tribale – con i capi delle diverse sezioni tribali e dei differenti gruppi etnici – i noti problemi della frammentazione del paese e dello strapotere dei capi tribali si riproporrebbero in modo ancor più pericoloso, proprio perché «sanzionato» da elezioni di tipo occidentale.

È evidente come Karzai non possa risolvere in breve tempo una situazione incancrenita da decenni di guerra civile, né che le consuetudini dei meccanismi politici tribali non si «impossessino» delle forme di rappresentanza tipiche delle democrazie rappresentative occidentali. Tuttavia è importante che il governo di Kabul e le forze internazionali che lo sostengono lancino chiari messaggi.

L'obiettivo primario e più importante è contrastare il deterioramento della sicurezza nel paese. Questa situazione di insicurezza è dovuta a diversi fattori. Il primo è rappresentato dai «signori della guerra», i quali controllano ancora oggi molte delle province afgane. Molti di essi sono stati utilizzati dalla coalizione internazionale nel 2001, ma anche negli anni seguenti, per combattere i Taliban; in particolare, gli Stati Uniti – che hanno nel paese un numero insufficiente di soldati – hanno utilizzato le milizie tribali di molti di questi signori della guerra per combattere nell'Afghanistan orientale le forze Taliban e i gruppi di al-Qaida. Se tutto ciò ha permesso di ridurre il numero di morti fra i soldati americani, ha per converso mantenuto il ruolo e la forza di questi corrotti capi tribali, con un effetto fortemente negativo sulle politiche di rafforzamento del potere centrale e di disarmo delle milizie<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> E. Giunchi, *L'Afghanistan: verso la democrazia?*, in *Asia Major 2004*, a cura di C. Molteni, F. Montessoro e M. Torri, Milano, Cspe-Bruno Mondadori, 2005.

Nel tentativo di risolvere questo problema, nel dicembre 2003 è stato lanciato – dopo molti ritardi – il programma *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (Ddr), finanziato dal Giappone, uno dei cinque principali *donor* internazionali (oltre a Gran Bretagna, Germania, Italia e Francia), che doveva portare alla smobilitazione di tutte le milizie private. Secondo alcune stime, tuttavia, solo una piccola parte dei miliziani è stata effettivamente smobilitata<sup>13</sup>. Oltretutto, molte fra le milizie che risultano ufficialmente smobilitate sono semplicemente state trasformate in battaglioni delle forze armate nazionali e hanno mantenuto i loro vecchi comandanti, ipotecendo seriamente l'effettiva lealtà delle nuove forze armate al governo di Kabul in caso di scontri inter-etnici. Altri miliziani sono poi stati impiegati nei gruppi anti-terrorismo creati dagli Stati Uniti, la cui strategia militare in Afghanistan paradossalmente mina alla base gli obiettivi politici di rafforzamento statale del governo di Kabul.

La decisione di Karzai di assumere una politica più decisa e meno conciliante contro i signori della guerra è una conseguenza di queste difficoltà. Per essere mantenuta, e per evitare che nel corso del 2005 i capi tribali locali tornino a destabilizzare il paese, occorrerebbe uno sforzo maggiore da parte internazionale. Oggi vi sono infatti solo 18.000 soldati della coalizione internazionale, vuoi come Isaf (*International Security Assistance Force*), vuoi come *Enduring Freedom*, che ha il compito di combattere al-Qaida e i Taliban. Si tratta di numeri assolutamente insufficienti a garantire un livello minimo di sicurezza nel paese. Per ovviare a questa debolezza numerica, nel 2004, sono stati varati i cosiddetti *Provincial Reconstruction Teams* (Prt). Si tratta di piccoli gruppi misti di militari e civili, i quali hanno la duplice funzione di proteggere le autorità locali e di realizzare progetti di ricostruzione e che agiscono nelle province dell'Afghanistan. La loro scarsità – e il limitato numero di soldati che li compongono – li rendono a un tempo drammaticamente insufficienti per affrontare le emergenze del paese e vulnerabili agli attacchi terroristici.

A dimostrazione del deterioramento della situazione – nono-

<sup>13</sup> The Economist Intelligence Unit, *Afghanistan, Country Report*, agosto, 2004, p. 12.

stante tutte le dichiarazioni ottimistiche di Karzai e dell'amministrazione Bush – vi sono le cifre degli attacchi agli operatori umanitari, aumentate esponenzialmente durante l'anno, tanto che numerose Ong hanno abbandonato il paese, dato che mancavano le condizioni di sicurezza minime<sup>14</sup>. Parimenti deludenti sono i risultati ottenuti nella lotta ai Taliban e ai gruppi terroristici. Nonostante anni di bombardamenti, missioni di ricerca, attività di intelligence, ecc., i principali ricercati non sono stati catturati. Anzi, vi è in atto una sorta di «re-talibanizzazione» delle province pashtun vicine al Pakistan, con molti capi taliban che ottengono nomine provinciali, in cambio di una formale sottomissione al governo Karzai.

### 2.3. La produzione di oppio e la ricostruzione del paese

Un altro aspetto fortemente negativo del dopo-guerra è quello rappresentato dalla ripresa della produzione di oppio. Come noto, il paese nel 2000 produceva circa l'80% dell'oppio mondiale. Nel 2001 i Taliban avevano dichiarato anti-islamica la sua coltivazione, facendola precipitare a livelli bassissimi. Nel 2003, la produzione è tornata ai livelli pre-2001: secondo le stime Onu, infatti, sono state prodotte 3.600 tonnellate (contro le 3.200 del 2002)<sup>15</sup>. Per il 2004 si è avuta una produzione record di quasi 4.200 tonnellate<sup>16</sup>.

La coltivazione dell'oppio è del resto spesso la sola fonte di reddito per i contadini e i pastori impoveriti dalla guerra civile. È inutile pensare di combatterla solo tramite la repressione, od offrendo piccole somme in cambio della distruzione del raccolto, come fa la Gran Bretagna, il paese donor che si è assunto il compito della lotta alla produzione di droga. L'unico mezzo rea-

<sup>14</sup> Cfr. Select Committee on Foreign Affairs (2004), UK Parliament 7th report part 3, *Afghanistan: The Political Process*, 21 luglio 2004 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmfaaff/441/44108.htm>), p. 4 e M. Sedra, *Afghanistan: Democracy Before Peace?*, in «Foreign Policy in Focus», 2004 (<http://www.fpif.org/pdf/papers/2004afghandem.pdf>).

<sup>15</sup> Cfr. Unodc, *Afghanistan. Opium Survey 2003. Executive Summary*, ottobre, 2003, p. 1 ([http://www.unodc.org/unodc/en/crop\\_monitoring.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crop_monitoring.html)).

<sup>16</sup> Unodc, *Afghanistan. Opium Survey 2004. Executive Summary*, novembre, 2004, p. 1 ([http://www.unodc.org/unodc/en/crop\\_monitoring.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crop_monitoring.html)).

listico è offrire una alternativa valida ai contadini, e cospicui incentivi per realizzare coltivazioni sostitutive, garantendo anche il ripristino degli impianti idrici distrutti, buone strade per vendere i prodotti agricoli, un sistema di micro-credito rurale, ecc. Un complesso programma di ricostruzione rurale che risulta essere chiaramente troppo costoso, se confrontato con i finanziamenti messi a disposizione dalla comunità internazionale, e che richiederebbe una situazione di sicurezza per far lavorare i tecnici necessari ben diversa da quella odierna.

## 18. Il conflitto israelo-palestinese: svolta o *impasse*?

di Roberto Aliboni e Daniela Pioppi

Nel corso del 2004 la spirale della violenza e delle devastazioni nei Territori Occupati della Palestina e in Israele è continuata. Gli attacchi terroristici in Israele sono diminuiti. Lo stato di guerra che ha prevalso nella Striscia di Gaza ha però moltiplicato le vittime fra i civili palestinesi<sup>1</sup>.

Mentre è rimasta immutata la violenza del conflitto, la dinamica politica si è ulteriormente indebolita. Nel periodo in esame, israeliani e palestinesi non hanno avuto alcun rilevante contatto politico fra loro. I palestinesi, profondamente lacerati al loro interno, hanno costantemente subito l'iniziativa del governo israeliano, in particolare la nuova politica di disimpegno unilaterale dalla Striscia di Gaza unitamente all'avanzare della barriera di sicurezza destinata a recingere e cantonalizzare il territorio della Cisgiordania<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il totale delle vittime civili palestinesi dal 29 settembre 2000 al 29 dicembre 2004 è di 3.174 di cui 676 uccisi nel solo 2004. Il totale delle vittime civili israeliane nello stesso periodo è di 640 di cui 67 uccisi nel 2004. Vedi le statistiche redatte da B'Tselem ([http://www.btselem.org/english/Press\\_Releases/20041229.asp](http://www.btselem.org/english/Press_Releases/20041229.asp)).

<sup>2</sup> La *security barrier* (barriera) – che poi il governo israeliano ha insistito per definire *fence* (recinto) desiderando sminuirne l'impatto negativo a livello internazionale – è stata in definitiva criticata più sul piano umanitario che su quello politico. Essa esclude dalla Cisgiordania circa il 20% del territorio e include Gerusalemme Est nel territorio israeliano. Isola perciò dentro Gerusalemme 200.000 palestinesi e intrappola 125.000 palestinesi fra la barriera e la *Green Line*. La Corte di Giustizia Internazionale ne ha dichiarato l'illegalità con un parere consultivo del 9 luglio. L'Alta Corte di Israele ha dichiarato illegali alcuni tratti della barriera, ma non per le modifiche che essa determina nell'assetto del territorio occupato. Il percorso è stato di conseguenza leggermente modificato dal governo di Israele in modo da ridurre alcuni abusi, ma senza alterarlo in modo sostanziale. Per una mappa della barriera di sicurezza vedi quelle realizzate da B'Tselem (<http://www.btselem.org/english/Maps/Index.asp>).

La diplomazia internazionale ha condotto per mezzo del «Quartetto» (Stati Uniti, Unione Europea, Nazioni Unite e Federazione Russa) una politica meramente declaratoria, lasciando all'amministrazione degli Stati Uniti di stabilire nella sostanza priorità, tempi e modi. Gli Stati Uniti non hanno accordato nessuna priorità al conflitto israelo-palestinese e, quando se ne sono interessati, hanno appoggiato acriticamente le iniziative di Sharon fino ad adombrare un riconoscimento degli insediamenti ebraici in Cisgiordania e mettere così in questione un consolidato pilastro della stessa posizione statunitense verso la questione.

Il capitolo analizza, in primo luogo, il piano di disimpegno unilaterale da Gaza che ha caratterizzato il 2004. Considera, poi, le dinamiche all'interno del campo palestinese fino alla morte del presidente Arafat e la preparazione delle elezioni fissate al 9 gennaio 2005. Infine, esamina il contesto internazionale che ha accompagnato e influenzato detti svolgimenti, prima di concludere con alcuni brevi commenti.

## 1. Il piano di disimpegno da Gaza

La politica di disimpegno unilaterale dalla Striscia di Gaza è stata annunciata da Sharon il 18 dicembre 2003, in un discorso tenuto alla conferenza annuale di Herziliya<sup>3</sup>. All'inizio di febbraio 2004 il primo ministro ordinava la redazione di un piano dettagliato per il ritiro dalla Striscia. Il piano veniva poi presentato al presidente George W. Bush da Sharon durante la visita resa alla Casa Bianca il 3-4 aprile. Il 16 dello stesso mese il piano, approvato in via definitiva dagli Stati Uniti mediante uno scambio di lettere, è stato reso pubblico ed è iniziato l'iter per l'approvazione ufficiale da parte del governo e della Knesset.

Il piano prevede che, per iniziativa unilaterale di Israele, cessi l'occupazione militare della Striscia di Gaza e siano ritirate le colonie che sono state create nell'area nel corso nel tempo. Israele manterrebbe, tuttavia, il controllo militare dell'intero perimetro dell'area, cioè anche del suo confine terrestre con l'Egitto (la «*Philadelphi*» route) e del suo affaccio sul mare<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Vedi <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0o350>.

<sup>4</sup> Il testo integrale del piano, pubblicato dalla stampa israeliana, si può

Qual è il significato dell'iniziativa? Il piano di disimpegno deve essere messo in relazione con il dibattito su come preservare l'identità al tempo stesso democratica ed ebraica di Israele nel quadro della convivenza territoriale con i palestinesi e della loro soverchiante dinamica demografica. Su questa prospettiva ci sono due posizioni principali: quella che preconizza la separazione delle dinamiche israeliane e palestinesi mediante la creazione di uno Stato palestinese indipendente, più o meno coincidente con gli attuali territori occupati, e quella basata sull'espansione di Israele sull'intero territorio della Palestina e il confinamento dei palestinesi in aree limitate. La prima posizione è, con maggiori o minori varianti, quella delle sinistre israeliane (in sintonia con la posizione largamente auspicata a livello internazionale). La seconda è quella delle destre, unanimi nel desiderio nazionale e religioso di espansione territoriale, ma oggi divise sui modi di realizzare il confinamento dei palestinesi.

Nel lungo termine la soluzione di Sharon è di ridurre i palestinesi in tre cantoni, costituiti grosso modo sulla metà del territorio cisgiordano<sup>5</sup>. Questo obiettivo sarebbe raggiunto gradualmente. La prima tappa sarebbe quella dichiarata da Sharon nell'assumere nel 2001 la guida del governo attuale: instaurare nei confronti dei palestinesi, a fronte di una loro più o meno piena autonomia su una metà dell'attuale Cisgiordania, un regime interinale, destinato a durare una decina d'anni, al termine del quale verrebbero ripresi i negoziati per definire lo status finale, a condizione che Israele giudichi realizzate le necessarie condizioni politiche e di sicurezza. La costruzione, inaugurata nel 2002, della barriera di separazione – con relative zone di esclusione militare e la creazione di *enclaves* palestinesi, separate sia da Israele, sia dagli altri palestinesi – può essere interpretata come un'altra tappa preparatoria rispetto allo status finale cui punta il governo Sharon. Infine, anche il piano di disimpegno

vedere nel sito della Foundation for Middle East Peace ([http://www.fmep.org/documents/disengagement\\_plan\\_of\\_Sharon.html](http://www.fmep.org/documents/disengagement_plan_of_Sharon.html)). Una mappa è disponibile nella pubblicazione bimestrale della Foundation for Middle East Peace, «Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories», vol. 14, n. 3, maggio/giugno, 2004 (<http://www.fmep.org/reports/2004/v14n2.html#4>). Il ritiro è anche previsto da quattro singoli insediamenti nel nord della Cisgiordania.

<sup>5</sup> Vedi la mappa della Cisgiordania, *Paldis for the Anti-Apartheid Wall Campaign*, 21 marzo 2004 su <http://stopthewall.org/maps/150.shtml>.

da Gaza può essere visto nell'ottica della predisposizione delle condizioni ottimali per l'imposizione dello status cantonale finale che Sharon ha in mente. Esso infatti elimina dallo scacchiere una parte quantitativamente irrilevante dei Territori Occupati nella quale risiedono però circa 1.325.000 palestinesi, quindi minimizza la perdita di territorio e massimizza l'esclusione di palestinesi<sup>6</sup>.

Il resto della destra semplicemente prevede l'esclusione totale dei palestinesi, ignorandoli e reprimendoli. Henry Siegman ha così descritto le differenze nella destra israeliana circa il futuro: «Ciò che differenzia Sharon da quelli che lo criticano da destra è se ai palestinesi debba essere consentito di chiamare Stato una soluzione tipo *apartheid* consistente in tre cantoni nella Cisgiordania, fra loro scollegati e isolati. Sharon insiste che dovrebbe essere loro consentito, altrimenti la soluzione verrebbe respinta dagli Stati Uniti. Molti nel Likud, incluso Benjamin Netanyahu, argomentano che se Israele concede ai palestinesi il diritto anche solo a uno stato nominale, ciò stimolerebbe un movimento dinamico verso la sovranità che Israele non sarebbe in grado di controllare»<sup>7</sup>.

Il piano Sharon non ha tanto diviso la destra dalla sinistra quanto la destra al suo interno. Quest'ultima, malgrado la sostanziale convergenza di fondo sul confinamento e l'esclusione dei palestinesi, si è spaccata secondo le linee di frattura che abbiamo appena richiamato, fra il tatticismo di Sharon e l'oltranzismo di Netanyahu. Il 2 maggio, sottoposto a referendum all'interno del Likud, il piano di disimpegno è bocciato. Sharon riesce tuttavia ad arginare l'ostacolo e, dopo aver apportato qualche leggera modifica al piano, riesce a farlo approvare dal governo il 6 giugno. Di nuovo il 31 luglio, il Comitato centrale del Likud non approva la proposta di Sharon di negoziare una coalizione con il Partito Laburista volta a rafforzare il piano di disimpegno e la sua esecuzione.

<sup>6</sup> N. Tocci, *The Widening Gap Between Rhetoric and Reality in EU Policy Towards the Israeli-Palestinian Conflict*, Caps, Working Document, n. 317, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, febbraio, 2005 ([http://shop.ceps.be/downloadfree.php?item\\_id=1190](http://shop.ceps.be/downloadfree.php?item_id=1190)).

<sup>7</sup> H. Siegman, *Sharon and the Future of Palestine*, in «New York Review of Books», dicembre, 2004.

In effetti, il Partito Laburista appoggia il piano di Sharon perché lo interpreta come una svolta nella politica degli insediamenti. Una parte dei laburisti lo vede come un provvedimento destinato a innescare una più generalizzata dinamica di ritiro degli insediamenti, cioè a propagare il ritiro della modesta colonizzazione di Gaza (7-8.000 coloni) all'intera Cisgiordania (circa 350.000). Un'altra parte pensa piuttosto a un congelamento delle colonie esistenti e, nel tempo, a una sua cauta diminuzione. Come che sia, è interessante notare che estrema destra e sinistra sono entrambe convinte che il piano è destinato a innescare una dinamica che andrebbe poi oltre le stesse intenzioni di Sharon, dinamica che, tuttavia, l'estrema destra considera deleteria mentre è vista dalla sinistra come una buona occasione da afferrare. Di qui l'accordo del Partito Laburista con la corrente di Sharon per una coalizione con il Likud, nella fiducia di poter porre un'ipoteca sul piano ed estenderne la portata alla Cisgiordania.

Questo accordo dei laburisti si è dapprima manifestato nel voto positivo della Knesset sul piano, intervenuto in forma preliminare il 27 ottobre (la votazione definitiva avverrà nel marzo 2005). Successivamente, la crisi di governo che si è verificata alla fine di novembre per l'uscita dalla coalizione del partito Shinui<sup>8</sup>, ha infine permesso a Sharon di convincere il Comitato centrale del Likud a negoziare una larga coalizione con il Partito Laburista con lo scopo di portare avanti il suo piano. La coalizione avrà con ogni probabilità Shimon Peres come vice primo ministro con responsabilità per il processo di pace<sup>9</sup>.

## **2. Le dinamiche nel campo palestinese e la morte di Arafat**

Di fronte alle iniziative unilaterali di Sharon la leadership palestinese si è dimostrata nel 2004, così come negli anni precedenti, incapace di costruire una strategia unitaria e coerente.

<sup>8</sup> Il partito Shinui, moderato di centro, ha votato contro la legge finanziaria di fine anno a causa dei tagli ai sussidi per i gruppi religiosi. Vedi *Sharon Fights To Save Government*, in «Bbc World», 2 dicembre 2004.

<sup>9</sup> Vedi *Sea-Change in Israel and Palestine*, in «Iiss Strategic Comments», vol. 10, n. 10, dicembre, 2004.

Alla crisi di legittimità aperta dal fallimento di Oslo e dalle accuse di corruzione all'interno dell'Anp, si sono accumulati nei quattro anni della seconda *Intifada* gli effetti devastanti della rinnovata occupazione militare e delle continue incursioni israeliane. Il territorio palestinese è sempre più frammentato, diviso fra *security roads*, insediamenti di coloni, basi militari e la nuova «barriera di sicurezza». L'economia è ridotta a un livello di mera sussistenza con circa metà della popolazione dei territori occupati sotto la soglia della povertà e il 40-60% di disoccupazione rispettivamente nella Cisgiordania e a Gaza<sup>10</sup>. In questo contesto l'Anp riesce a sopravvivere solo grazie agli aiuti internazionali, ma ha perso molto sia in termini di infrastrutture costruite nel periodo di Oslo, sia in termini di controllo sul territorio.

Oltre alla dura realtà dell'occupazione, a indebolire ulteriormente la leadership palestinese ha anche contribuito la precisa volontà di Sharon di non riconoscere Arafat come partner negoziale, politica portata avanti sin dal 2001 e preludio al piano di ritiro unilaterale descritto nel paragrafo precedente. L'accusa rivolta ad Arafat, sin dall'inizio dell'*Intifada al-Aqsa*, è stata quella di non far nulla per fermare gli attentati palestinesi, cosa in ogni caso pressoché impossibile, non solo per il debole potere coercitivo dell'Anp, ma soprattutto per la mancanza di una contropartita israeliana<sup>11</sup>.

Nella prima parte dell'anno, da parte palestinese si sono delineate diverse posizioni rispetto alla politica unilaterale israeliana<sup>12</sup>. La prima, rappresentata dall'*entourage* di Arafat, interpreta il piano di disimpegno di Sharon come un tentativo di chiudere definitivamente qualsiasi prospettiva di un processo negoziale. Questa consapevolezza non cambia tuttavia la sostanziale impotenza dell'Anp, che si è dunque limitata a invo-

<sup>10</sup> World Bank Report, *Four Years – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis: An Assessment*, ottobre, 2004 (<http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/wbgaza-4yrassessment.pdf>).

<sup>11</sup> Questo meccanismo è analizzato per il 2003 in L. Guazzone e D. Pioppi, *Israele e Palestina: un conflitto sempre più asimmetrico*, in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di A. Colombo e N. Ronzitti, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 225-236.

<sup>12</sup> Vedi M. Rabbani, *Gaza's Wars of Perceptions*, in «Middle East report online (Merip)», 14 ottobre 2004 (<http://www.merip.org/mero/mero101404.html>).

care la *Road Map* e a chiedere una ripresa dei negoziati. Dal canto loro, invece, Hamas e gli altri gruppi islamisti o nazionalisti vedono, almeno ufficialmente, il ritiro unilaterale israeliano come il risultato della lotta armata palestinese a cui seguirà anche il ritiro forzato di Israele dalla Cisgiordania. L'obiettivo di Hamas è dunque quello di far vedere che Israele si ritira sotto il fuoco nemico.

In ogni caso, Sharon ha portato avanti nel corso dell'anno diverse operazioni nella Striscia di Gaza allo scopo di preparare il terreno in vista del ritiro. Le più clamorose sono state le uccisioni mirate dello shaykh Yassin (22 marzo), leader spirituale di Hamas e del suo successore Abdel Aziz al-Rantissi (17 aprile) e l'operazione militare *Operation Day of Penitence* iniziata il 29 settembre che ha causato più di 100 vittime palestinesi.

A novembre le condizioni di salute di Arafat si aggravano. Il vecchio *leader* muore l'11 dello stesso mese in un ospedale militare a Parigi, dove era stato trasferito, rompendo l'assedio in cui era confinato da tre anni a Ramallah.

Nonostante la difficile situazione sul terreno e la morte dell'uomo simbolo della lotta nazionale palestinese, l'Anp riesce comunque a gestire il passaggio di poteri e il periodo di transizione senza scompiglio attenendosi al documento costituzionale palestinese che prevede lo svolgimento di elezioni entro 60 giorni dalla scomparsa del presidente. Le elezioni sono infatti fissate per il 9 gennaio del 2005.

Il candidato nettamente favorito alla presidenza dell'Anp, nonché successore di Arafat come capo esecutivo dell'Olp è Mahmud Abbas (Abu Mazen), uno degli architetti di Oslo e già primo ministro nel 2003.

L'unico potenziale rivale di Abbas è Marwan Barghouti, uno dei principali leader della seconda Intifada, attualmente detenuto nelle carceri israeliane<sup>13</sup>. Marwan Barghouti rinuncia però alla sua candidatura il 13 dicembre, probabilmente scoraggiato dalla resistenza trovata in seno ad al-Fatah e tra i suoi stessi sostenitori spaventati all'idea di scegliere come presidente del-

<sup>13</sup> Marwan Barghouti arrestato ad aprile del 2002, è stato condannato a 5 ergastoli da un tribunale israeliano per l'uccisione di 4 israeliani e un greco in un attentato.

l'Anp un prigioniero politico e un *paria* agli occhi dei principali interlocutori per un negoziato, Israele e gli Stati Uniti<sup>14</sup>.

Dal canto suo Hamas chiama i suoi aderenti a boicottare le elezioni, puntando invece sulle elezioni locali (che si sono svolte in Cisgiordania il 23 dicembre) e quelle per il rinnovo del Consiglio Legislativo che si terranno probabilmente nella primavera del 2005<sup>15</sup>.

Ad ogni modo, se, come tutto sembra indicare, Abu Mazen vincerà le elezioni presidenziali il 9 gennaio, si troverà comunque ad affrontare gli stessi dilemmi e ostacoli incontrati dal suo predecessore e per di più senza il suo carisma. Anche Abu Mazen, in mancanza di un reale intervento internazionale o di una reale volontà negoziale israeliana, potrà essere facilmente accusato di non fermare il terrorismo o, se troppo accondiscendente, potrà rapidamente perdere la sua già fragile legittimità popolare.

In conclusione, vista la netta superiorità strategica e militare israeliana, la morte del leader storico dell'Olp e dunque l'epocale cambiamento di leadership palestinese non sembrano a uno sguardo più attento essere così determinanti come la stampa internazionale lascia invece presagire.

### 3. Il contesto internazionale

Raramente, come nel 2004, il conflitto israelo-palestinese è stato più trascurato dalla diplomazia e, in sostanza, dall'opinione pubblica internazionale. L'intervento americano in Iraq ha non solo polarizzato l'attenzione di quella che viene ritenuta la potenza chiave nel quadro del conflitto israelo-palestinese, ma ha anche polarizzato sull'Iraq le relazioni transatlantiche e, più in generale, quelle internazionali, indebolendo l'interesse per gli eventi in Palestina. D'altra parte, l'intervento americano in Iraq è stato presentato dall'amministrazione americana come compo-

<sup>14</sup> Vedi *Sea-change in Israel and Palestine*, cit.

<sup>15</sup> Su Hamas e l'importanza delle elezioni locali e legislative vedi Y. Sayigh, *A Sisyphean Task. Putting the Israeli-Palestinian Peace Process on Track*, in «The International Spectator», vol. 39, n. 4, ottobre/dicembre, 2004, pp. 32-34.

nente di una più ampia politica di riforme su una scala regionale ampliata (il Grande Medio Oriente). Il conflitto israelo-palestinese è stato dunque inquadrato dall'amministrazione americana come un episodio destinato a risolversi grazie al cambiamento in questo più vasto contesto, piuttosto che per dinamiche proprie.

Su questa visione americana l'Europa si è spaccata. La maggioranza degli Stati membri, infatti, ha contrastato gli orientamenti generali provenienti da Washington e il ruolo riduttivo che questi assegnano al conflitto israelo-palestinese e al ruolo della comunità internazionale. D'altra parte, mentre qualche paese europeo, come la Francia, ha mantenuto un dissenso sostenuto nei confronti delle politiche americane, l'Unione Europea nel suo insieme, a causa della sua assenza di coesione, non ha potuto presentare una posizione definita. È rimasta a rimorchio degli Stati Uniti nell'ambito del Quartetto, anche se comunque più presente e consapevole dei rimanenti due membri, le Nazioni Unite e la Federazione Russa, che sono invece apparsi del tutto passivi.

I paesi europei più vicini agli Stati Uniti hanno applicato le sanzioni politiche di fatto formulate da Tel Aviv e Washington nei confronti di Arafat, evitando o rifiutando di incontrarlo. La maggioranza dei paesi dell'Unione e la stessa Unione Europea non hanno invece di proposito applicato queste sanzioni. Ad ogni modo, l'Unione Europea non ha beneficiato del cambiamento del suo rappresentante speciale per il Medio Oriente, cioè del passaggio dalla personalità carismatica e visibile di Miguel Angel Moratinos (divenuto intanto ministro degli Esteri della Spagna) a quella più convenzionale di Marc Otte. I paesi europei più filoamericani hanno pienamente sposato l'interpretazione incrementalista del piano Sharon, cioè – al pari dei laburisti israeliani – lo hanno visto come un primo passo verso una più vasta politica di ritiro delle colonie nel corso del tempo dall'insieme dei Territori Occupati.

La logica della *Road Map* può apparire in linea con questa interpretazione incrementalista, ma questa è solo un'impressione superficiale. Nella *Road Map* si parla di blocco ed eliminazione degli insediamenti in generale e non di quelli di un'area specifica. Il piano Sharon non va in questo senso. D'altra parte, nessuna dichiarazione del governo israeliano ha mai indicato il piano

come anticipazione dell'attuazione della *Road Map*. Al contrario, le dichiarazioni hanno semmai teso a sottolineare l'autonomia del piano rispetto alla *Road Map*. Tuttavia, dopo la sua presentazione, il comunicato del Quartetto del 4 maggio ha definito il piano un «rare moment of opportunity» (una rara occasione), dandone implicitamente un'interpretazione simile a quella dei laburisti israeliani: una dinamica potenzialmente in grado di allargarsi dagli insediamenti di Gaza a quelli dell'insieme dei Territori Occupati<sup>16</sup>. Successivamente, quando i comunicati del Quartetto sono tornati sul punto, lo hanno fatto essenzialmente per raccomandare l'integrazione del piano nel più vasto contesto della *Road Map*, partendo evidentemente dal presupposto che il piano questa integrazione non la prevede.

Il linguaggio diplomatico è stato piuttosto ambiguo per tutto il corso dell'anno, in ciò favorito dalla profonda diversità di atteggiamenti fra Casa Bianca e Dipartimento di Stato. Il linguaggio del Quartetto è anche quello del Dipartimento di Stato e di Colin Powell. Nella visita del 21-22 novembre in Israele, quest'ultimo ha infatti ancora insistito sulla necessità di integrare il disimpegno da Gaza nella *Road Map*. Un linguaggio ben diverso ha impiegato la Casa Bianca. Nella lettera con la quale, a metà aprile, avallava il piano Sharon e la sua rinuncia alle colonie di Gaza, il presidente Bush assicurava che, d'altra parte, gli Usa ben vedevano come le «nuove realtà» («new realities») sul terreno (le colonie create unilateralmente da Israele) dovranno essere riconosciute dai palestinesi in qualsiasi futuro accordo di pace, una dichiarazione che smentiva una ben stabilita posizione americana sull'illegalità delle colonie e suscitava costernazione nella diplomazia americana<sup>17</sup>.

Il commento del presidente Bush sembra rifarsi implicitamente all'interpretazione tattica del piano Sharon che è stata sottolineata in questo capitolo. L'evidenza più lampante e inattesa che l'evacuazione di Gaza altro non è che il prezzo da pagare

<sup>16</sup> Vedi dichiarazione su <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=911>.

<sup>17</sup> Vedi corrispondenza fra la Casa Bianca e Sharon riportata nella pubblicazione bimestrale della Foundation for Middle East Peace, «Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories», vol. 14, n. 3, maggio/giugno, 2004 (<http://www.fmep.org/reports/2004/May-June/v14n3.html#4>).

per riuscire a completare nel lungo termine il confinamento e la cantonalizzazione della Cisgiordania è, tuttavia, venuta dall'intervista rilasciata al quotidiano «Haaretz» da Dov Weissglas<sup>18</sup>, fino a non molto tempo fa capo gabinetto e consigliere di Ariel Sharon. Nell'intervista Weissglas spiega che nelle intenzioni del governo israeliano il piano di disimpegno mira a congelare l'intero processo politico con i palestinesi: «e se uno congela questo processo, congela l'instaurazione di uno Stato palestinese e previene ogni discussione su questioni come i rifugiati, i confini e Gerusalemme». A fronte di questo obiettivo – argomenta Weissglas – il prezzo di Gaza si può ben pagare, anche perché: «tutto ciò avviene con la benedizione del presidente [americano] e il benessere di entrambe le Camere del Congresso».

Dopo l'intervista, il gabinetto di Sharon ha rilasciato una dichiarazione di fedeltà alla *Road Map*, che il Dipartimento di Stato ha immediatamente accettato. In realtà, l'analisi del contesto suggerisce tutt'altro: fa dubitare della smentita del governo israeliano e conferma l'appoggio acritico del governo americano.

#### **4. Conclusioni**

Nel corso del 2004, l'ambiente internazionale, assente quando non ostile, ha isolato e indebolito i moderati palestinesi, lasciando il campo agli estremisti delle due parti. La morte di Arafat nello scorcio dell'anno è stata salutata dalla diplomazia e da gran parte dell'opinione pubblica internazionale come un'occasione favorevole alla ripresa di contatti politici. Tuttavia, le condizioni vigenti sul campo restano profondamente avverse e, forse, irreversibilmente modificate dalla politica nazionalista ed esclusiva che il primo ministro Sharon ha perseguito.

Nel 2004 questa politica si è incarnata nel piano di disimpegno unilaterale da Gaza. Il piano, come si è visto, ha dato luogo a diverse interpretazioni. Il contesto in cui è emerso e le dichiarazioni di chi vi è legato, come quelle dello stesso Sharon, fanno ritenere che esso sia un progetto teso a confinare i palestinesi in una parte minore dei Territori Occupati – un simulacro istitu-

<sup>18</sup> A. Shavit, *The Big Freeze*, in «Haaretz», 7 ottobre 2004.

zionale destinato a placare le preoccupazioni e gli scrupoli internazionali – con l'obiettivo sostanziale di eliminare il processo politico avviato negli anni Novanta con i palestinesi e i suoi possibili sbocchi (la resa dei Territori Occupati nel 1967, Gerusalemme, i rifugiati).

In ogni caso, il piano Sharon ha avuto già l'effetto di cambiare i termini dell'agenda, passando sopra ai palestinesi. Infatti, come ha giustamente osservato Yezid Sayigh: «dal nuovo presidente dell'Autorità Palestinese ci si aspetterà che immediatamente si attenga alle obbligazioni relative alla sicurezza poste dalla *Road Map* non in relazione alla dichiarazione di uno Stato palestinese (per provvisorio che sia) o alla partenza dei negoziati di pace, come originariamente previsto dalla *Road Map*, ma in relazione al disimpegno da Gaza»<sup>19</sup>.

Se tuttavia il minimo irrinunciabile per i palestinesi è, come è ovvio, la formazione di uno Stato sostenibile nelle linee di quanto prevede la *Road Map*, la «window of opportunity» aperta dalla morte di Arafat potrebbe rivelarsi stretta e sfuggente e, al suo posto, potrebbe emergere un'ennesima *impasse*. Di fronte a questa prospettiva, la comunità internazionale deve essere pronta, abbandonando l'ingannevole modello del *facilitator*, che ha sin qui preferito, ad adottare invece un modello più interventista<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Y. Sayigh, *op. cit.*, pp. 25-42.

<sup>20</sup> H. Siegman, *op. cit.*

# Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2004

a cura di Carlo Augusto Giunipero

## Gennaio

- 22 *Difesa*: il brigadiere generale Roberto Martinelli è stato nominato comandante della Forza Multinazionale Mfo (*Multinational Force and Observer*) dislocata nella penisola del Sinai, in Egitto, con lo scopo di vigilare sul rispetto dell'accordo di pace tra Egitto e Israele.
- 28 *Italia-Usa*: il ministro degli Affari Esteri Franco Frattini ha un colloquio telefonico con il segretario di Stato, Colin Powell, e lo informa dei contenuti e degli esiti degli incontri avuti a Teheran con le massime autorità iraniane.

## Febbraio

- 7 *Iraq*: il vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini effettua una visita a Nassiriya. Fini ringrazia i militari italiani e, accompagnato dai generali, Giorgio Cornacchione e Filiberto Cecchi, incontra le rappresentanze dei reparti impegnati nella missione.
- 9 *Italia-presidenza Ue*: il ministro Frattini espone i risultati del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea. In particolare viene ricordato l'impegno dell'Italia per la stesura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, per la preparazione dell'ingresso dei nuovi Stati membri nell'Unione, per il consolidamento dei legami transatlantici e per il dialogo in Medio Oriente.
- 17 *Ue*: i primi ministri di Italia, Spagna, Polonia, Olanda, Porto-

gallo ed Estonia, inviano un messaggio al presidente di turno del Consiglio europeo, Bertie Ahern, richiamando a una stretta osservanza del Patto di Stabilità e Crescita.

- 18 *Italia-Polonia-Ungheria*: visita del ministro Franco Frattini a Varsavia e Budapest. I colloqui sono centrati sulle questioni europee e sui principali temi dell'attualità internazionale oltre che sull'andamento dei rapporti bilaterali.
- 18 *Germania-Francia-Regno Unito*: a Berlino si svolge il Summit trilaterale cui partecipano il cancelliere Gerhard Schröder, il presidente francese Jacques Chirac e il primo ministro britannico Tony Blair. Il Summit vuole definire una linea comune sulle politiche dell'Unione Europea allargata. Vengono espresse critiche dagli altri membri dell'Unione; particolarmente forti le critiche in Italia.
- 20 *Italia-Germania*: il ministro Franco Frattini incontra il suo omologo tedesco Joschka Fischer. Tra gli argomenti all'ordine del giorno dell'incontro figurano le prospettive dell'allargamento europeo, gli sviluppi della situazione in Iraq, in Iran e in Medio Oriente, l'evoluzione dei rapporti transatlantici, la situazione nei Balcani.
- 24 *Iraq*: Paul Bremer, amministratore dell'Autorità Provvisoria della Coalizione in Iraq, nomina Barbara Contini coordinatore della provincia di Dhi Qar, con sede a Nassiriya, in sostituzione del britannico John Bourne.

## **Marzo**

- 10 *Difesa-Iraq*: la Camera dei deputati vota con 281 sì, 64 no e 12 astenuti, il rifinanziamento delle missioni militari italiane all'estero tra cui anche la missione in Iraq, Antica Babilonia. Esprimono voto contrario Rifondazione Comunista, Verdi, Pdc e alcuni deputati Ds. La maggioranza dei Ds, Margherita e Sdi non partecipa alla votazione, mentre l'Udeur sceglie l'astensione.

- 25 *Terrorismo*: viene arrestato un tunisino che rivela alla polizia la presenza di cellule terroristiche dormienti in Italia.
- 28 *Italiani all'estero*: elezioni dei Comitati degli italiani all'estero.
- 29 *Kosovo*: il segretario generale del Consiglio dell'Unione Europea, alto rappresentante della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), Javier Solana, ha nominato il diplomatico italiano Fernando Gentilini suo rappresentante personale in Kosovo.

## **Aprile**

- 1 *Terrorismo*: viene arrestato a Perugia Avni Er, uno dei capi del Dhkp-c, movimento terrorista turco. L'operazione antiterrorismo porta anche all'arresto di tre italiani con l'accusa di associazione a delinquere finalizzata al terrorismo internazionale.
- 6 *Difesa*: il generale Rolando Mosca Moschini, capo di Stato Maggiore italiano, viene nominato presidente del Comitato militare dell'Unione Europea.
- 10 *Iraq*: il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi si reca a sorpresa in Iraq per una visita al contingente italiano alla base militare di Nassiriya.
- 10/14 *Iraq*: quattro italiani che lavorano in Iraq come guardie private vengono rapiti dal Gruppo islamico Falangi di Maometto. Il 14 viene annunciata l'uccisione di uno degli italiani rapiti, Fabrizio Quattrocchi.
- 19 *Italia-Iran*: visita del ministro degli Esteri iraniano, Kharrazi, in Italia. Incontro con il suo omologo italiano Franco Frattini. Nell'agenda dei colloqui la situazione in Iraq, i controlli dell'attività nucleare in Iran e la situazione in Medio Oriente.
- 20/22 *Italia-Lettonia-Estonia*: visita di Stato del presidente della Repubblica italiana, Carlo Azeglio Ciampi.
- 28 *Commissione europea*: la Commissione europea effettua un ri-

chiamo all'Italia che, al fine di non violare nel 2005 il Patto di Stabilità, è invitata a seguire le raccomandazioni dell'esecutivo europeo, consistenti nell'aumento delle tasse e nel taglio della spesa pubblica.

## **Maggio**

- 7 *Italia-Cina*: il primo ministro cinese Wen Jiabao visita ufficialmente alcuni paesi dell'Ue, tra cui l'Italia, dove incontra una delegazione governativa e imprenditoriale. Tra le iniziative si annuncia il varo del partenariato strategico Italia-Cina.
- 9 *Terrorismo*: vengono arrestati quattro tunisini e un imam sospettati di un coinvolgimento in attività legate all'estremismo islamico, in particolare al gruppo Ansar Al Islam.
- 12 *Torture*: il ministro della Difesa Antonio Martino riferisce in Parlamento a proposito delle torture ai prigionieri di Abu Ghraib. Il ministro dichiara di non aver ricevuto comunicazioni o rapporti informativi di episodi di violenza su prigionieri iracheni che siano avvenuti all'interno dell'area di responsabilità del contingente italiano.

## **Giugno**

- 3 *Italia-Yemen*: Italia e Yemen firmano un accordo in base al quale l'Italia concede un credito d'aiuto di venti milioni di euro al governo yemenita, finalizzato alla costruzione di un sistema radar per il controllo del traffico marittimo nello stretto di Bab El Mandeb.
- 4 *Italia-Stati Uniti*: il presidente George W. Bush si reca in Italia in occasione del sessantesimo anniversario della liberazione di Roma. Incontra il presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi e il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi.
- 7 *Italia*: il ministro Franco Frattini effettua consultazioni telefoniche con i ministri degli Esteri di Russia, Francia, Regno Unito

ed Egitto sui temi dell'attualità internazionale, con particolare riferimento alla preparazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sull'Iraq, agli sviluppi della situazione in Medio Oriente e al negoziato in corso per il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

- 7 *Terrorismo*: vengono rilasciati Salvatore Stefio, Umberto Cupertino e Maurizio Agliana, sequestrati l'8 aprile in Iraq.
- 8 *Ue*: l'Unione Europea critica l'Italia per non perseguire efficacemente obiettivi della lotta al terrorismo: in particolare viene criticata la mancata operatività del mandato di arresto europeo e le misure contro il riciclaggio del denaro sporco.
- 8 *Terrorismo*: viene arrestato Ahmed Sayed Osman Rabei di nazionalità egiziana con l'accusa di terrorismo. È sospettato di aver partecipato agli attentati di Madrid e di reclutare combattenti per l'Iraq.
- 14 *Ue*: elezioni del Parlamento europeo. Le elezioni registrano una affluenza del 73,6%. I seggi spettanti all'Italia sono 78, così ripartiti: 25 a Uniti nell'Ulivo, 16 a Forza Italia, 9 ad Alleanza Nazionale, 5 a Cdu-Dc, 4 alla Lega Nord, 2 alla Federazione dei Verdi, 2 ai Comunisti italiani, 2 alla Lista Emma Bonino, 2 ai Socialisti europei, 1 ad Alleanza Popolare, 1 ad Alternativa Sociale, 1 alla Lista pensionati, 1 al Movimento Sociale Fiamma tricolore.
- 18 *Italia*: Katia Chirizzi viene nominata a capo della Divisione per i Diritti Umani della missione in Kosovo dell'Osce, con il compito di rafforzare l'attività della missione Osce in Kosovo.

## Luglio

- 1 *Italia-Fao*: il ministro Franco Frattini riceve a Villa Madama il direttore generale della Fao Jacques Diouf, al termine della cerimonia per l'entrata in vigore del Trattato internazionale sulle risorse genetiche e vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura.

- 2/16 *Economia*: si dimette il ministro dell'Economia Giulio Tremonti. Il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi assume l'*interim* del ministero fino al 16 luglio, quando viene nominato nuovo ministro dell'Economia Domenico Siniscalco, già direttore generale del Tesoro.
- 5 *Ecofin*: l'Italia evita un richiamo formale dall'Unione Europea per violazione del Patto di Stabilità; Berlusconi presenta le misure per la riduzione del debito che vengono approvate dal governo il 9. Nonostante l'Agenzia Standard & Poor's retrocede da AA ad AA- la posizione italiana nella classifica sulla situazione della finanza pubblica. L'Italia è il primo paese dell'area Euro a subire una retrocessione dall'introduzione della moneta unica.
- 7 *Parlamento*: avviene la prima approvazione alla Camera del disegno di legge d'iniziativa del ministero delle Attività Produttive e del ministero degli Esteri che definisce nuove misure operative a sostegno dell'internazionalizzazione dell'economia italiana.
- 19/20 *Riforme*: si dimette il ministro per le Riforme Umberto Bossi, al suo posto viene nominato Roberto Calderoli (Lega Nord).
- 20/22 *Parlamento europeo*: Josep Borrell viene nominato presidente. Tra i 14 vicepresidenti due sono italiani: Luigi Cocilovo (Margherita) e Mario Mauro (Forza Italia).
- 23 *Difesa*: Leonardo Tricarico viene nominato nuovo capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica. Il nuovo consigliere militare di Palazzo Chigi è il generale Alberto Ficuciello, in sostituzione dello stesso Tricarico.
- 29 *Difesa*: la Camera dei deputati approva definitivamente a larghissima maggioranza il provvedimento che abolisce il servizio militare obbligatorio di leva a partire dal 2005.
- 30 *Terrorismo internazionale*: viene inoltrata al Parlamento una relazione semestrale dei servizi segreti che segnala il rischio del terrorismo islamico per l'Italia. Nel rapporto si segnala anche il

ruolo delle moschee, come «centri propulsori dell'attivismo militante».

- 30 *Patto di Stabilità*: il Commissario europeo Mario Monti critica la decisione, presa durante il semestre italiano di presidenza del Consiglio europeo, di non sanzionare l'inosservanza di Germania e Francia alla disciplina di bilancio.

## Agosto

- 3 *Italia*: si costituisce il Comitato di coordinamento operativo permanente tra ministero degli Esteri e le regioni. Il Comitato è volto a rafforzare la collaborazione tra il ministero degli Esteri e le regioni italiane e a coordinare le rispettive attività di rilievo internazionale.
- 19/27 *Terrorismo*: il giornalista Enzo Baldoni viene rapito nei pressi di Najaf. Il 27 ne viene annunciata la morte.
- 27 *Riforma Onu*: audizione in Parlamento alla Commissione III Affari Esteri e Comunitari del ministro Franco Frattini.

## Settembre

- 1 *Italia*: il generale italiano Guido Palmieri viene nominato a capo della missione degli osservatori militari delle Nazioni Unite in India e Pakistan dal segretario generale dell'Onu, Kofi Annan.
- 7/29 *Iraq*: Simona Pari e Simona Torretta, entrambe volontarie dell'organizzazione umanitaria «Un Ponte per...» vengono sequestrate con due collaboratori iracheni. Il 29 settembre avviene la liberazione.
- 12 *Iraq*: nel quadro delle iniziative politiche del governo volte a favorire la liberazione degli ostaggi rapiti in Iraq il ministro Franco Frattini effettua una missione nella regione del Golfo.

- 15 *Italia-Enisa*: il Consiglio d'amministrazione dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (Enisa) ha nominato l'ingegnere Andrea Pirotti quale direttore esecutivo. La nomina costituisce un riconoscimento del ruolo svolto dall'Italia nella creazione dell'Agenzia stessa, avvenuta nel semestre italiano di presidenza.
- 17 *Gendarmeria europea*: è stata firmata una dichiarazione d'intenti tra Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Olanda per lo sviluppo di una forza europea (multinazionale) di gendarmeria. La struttura di coordinamento di forze di polizia militare impiegabile per operazioni di stabilizzazione all'estero dovrà essere dispiegabile in 30 giorni. La forza (800 uomini e 2.300 di riserva) avrà il proprio quartier generale in Italia, a Vicenza, e sarà operativa dal gennaio 2005.

## Ottobre

- 2 *Italia*: si incontrano, su iniziativa del ministro Frattini, i ministri degli Esteri di Francia, Barnier, del Portogallo, Monteiro e di Spagna, Moratinos. In agenda, il rilancio del Processo di Barcellona e una valutazione delle iniziative più opportune per rafforzare la cooperazione con i paesi della sponda sud del Mediterraneo.
- 9 *Libia*: il presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi è in visita in Libia dove incontra il colonnello Gheddafi. Durante la visita viene annunciata l'abolizione del divieto per gli italiani ivi residenti prima della presa di potere di Gheddafi di ritornare in Libia. Circa 20.000 italiani furono allontanati dal paese nel 1970 a seguito del colpo di stato che portò al potere Gheddafi.
- 11 *Ue*: la Commissione libertà e diritti del Parlamento europeo esamina e respinge il candidato commissario e vicepresidente designato, Rocco Buttiglione, che durante l'audizione di rito davanti alla Commissione stessa pronuncia dichiarazioni sull'omosessualità e la famiglia, giudicate offensive e lesive delle libertà personali.

- 11 *Ue*: il Consiglio dei ministri dell'Unione Europea decide di revocare l'embargo economico e l'embargo sugli armamenti alla Libia. L'embargo era in vigore dal 1986. La decisione accoglie la richiesta dell'Italia interessata a permettere alla Libia di contrastare con maggiore efficacia l'immigrazione clandestina.
- 12 *Italia-Ue*: il presidente designato della Commissione europea José Manuel Durão Barroso, conferma la sua fiducia nei confronti del candidato commissario Rocco Buttiglione.
- 13 *Italia-Germania*: il cancelliere tedesco Gerhard Schröder è in visita in Italia dove incontra il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Tra gli argomenti trattati nel corso delle consultazioni: l'appoggio congiunto all'ingresso della Turchia nell'Ue, 1% del Rnl dell'Ue, Patto di Stabilità e Crescita, strategia di Lisbona. Sono registrate le divergenze in merito alla riforma del CdS dell'Onu.
- 27 *Italia-Usa*: il sottosegretario agli Affari Esteri, Mario Baccini, e l'ambasciatore degli Stati Uniti in Italia, Mel Sembler, firmano alla Farnesina un accordo bilaterale che fissa le modalità per la condotta delle ispezioni internazionali dirette a verificare l'assenza di armi chimiche nelle installazioni, sulle navi e sugli aeromobili americani situati in Italia.
- 27 *Commissione europea*: il presidente designato Barroso è costretto a ritirare la lista dei commissari proposti per l'opposizione del Parlamento europeo a diversi candidati, tra cui l'italiano Rocco Buttiglione, che il 29 rinuncia alla candidatura.
- 29 *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*: i rappresentanti dei 25 paesi dell'Unione Europea firmano a Roma il Trattato.

## **Novembre**

- 4 *Ue*: viene approvata dall'Europarlamento la nuova Commissione europea presentata da José Barroso. Franco Frattini è designato vicepresidente della Commissione europea e commissario responsabile per la giustizia, libertà e sicurezza.

**262** *Cronologia della politica estera italiana*

- 18 *Italia*: Gianfranco Fini viene nominato ministro degli Esteri in sostituzione di Franco Frattini.
- 20 *Italia*: il ministro degli Esteri, Gianfranco Fini, nomina il ministro plenipotenziario Giampiero Massolo capo di Gabinetto del ministero degli Affari Esteri.
- 25 *Italia-Yemen-Turchia*: i ministri dei tre paesi si riuniscono a Roma e approvano una dichiarazione comune nella quale sono definiti alcuni indirizzi per l'Assistenza al Dialogo per la Democrazia

**Dicembre**

- 1 *Italia-mandato di cattura europeo*: il ministro degli Esteri, Gianfranco Fini, ha inviato una lettera al presidente del Senato, Marcello Pera, per chiedere una sollecita calendarizzazione al Senato del Ddl sul mandato d'arresto europeo, già approvato alla Camera.
- 6 *Ue*: l'Unione Europea rende noto di avere in corso un'indagine su possibili incongruenze tra i dati forniti dal governo italiano riguardo al deficit pubblico e al fabbisogno finanziario dello Stato.
- 15 *Italia-Usa*: il presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi è in visita a Washington dove incontra il presidente Bush.

# Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2004

a cura di Carlo Augusto Giunipero

## Gennaio

- 1 *Ue*: ha inizio il semestre di presidenza irlandese del Consiglio dell'Unione, che fa seguito al semestre di presidenza italiana.
- 4 *Georgia*: Mikhail Saakashvili, leader della rivolta popolare ricordata come la «rivoluzione delle rose», vince le elezioni presidenziali in Georgia. Il neo presidente dichiara di voler rilanciare i negoziati in Abkhazia e di puntare all'ingresso nell'Unione Europea.
- 4/6 *Afghanistan*: la Grande Assemblea (Loya Jirga) approva la nuova costituzione dell'Afghanistan. È la terza fase degli accordi di Bonn sulla ricostruzione del paese, che sarà seguita dalle elezioni presidenziali di ottobre.
- 5 *Nato*: l'olandese Jaap de Hoop Scheffer è il nuovo segretario generale dell'Alleanza Atlantica. Il segretario generale indica tra le priorità del suo mandato quadriennale il miglioramento delle relazioni transatlantiche e il rafforzamento dei rapporti tra Nato e Unione Europea.
- 7 *Turchia-Siria*: il presidente siriano Bashar al Assad è in visita ad Ankara, dove incontra il presidente turco Ahmet Necdet Sezer e il primo ministro Recep Tayyip Erdogan.
- 9 *Libia*: dopo lunghi negoziati viene raggiunto un accordo sul pagamento dell'indennizzo ai familiari delle 170 vittime dell'attentato al DC10 della compagnia francese Uta, esploso in volo nel settembre del 1989.

- 20 *Stati Uniti*: il presidente George W. Bush tiene il discorso sullo stato dell'Unione davanti al Congresso.
- 27/29 *Israele*: avviene lo scambio di prigionieri concordato tra Israele e l'Hezbollah libanese. Le autorità israeliane liberano 400 detenuti palestinesi in cambio di un imprenditore rapito due anni fa e della consegna delle salme di tre soldati. L'accordo è stato raggiunto con la mediazione tedesca.
- 28 *Regno Unito*: la Commissione indipendente, presieduta da Lord Hutton, presenta il suo rapporto sulla morte del consulente del governo britannico suicidatosi il 16 luglio 2003. Kelly era stato indicato dalla Bbc come fonte delle informazioni in base alle quali, in una trasmissione radiofonica, l'esecutivo era stato accusato di aver manipolato i dossier dei servizi segreti sulle armi nucleari e batteriologiche di Saddam Hussein. Secondo la Commissione, essendo le accuse prive di fondamento, la Bbc è colpevole di aver diffuso notizie non sufficientemente controllate.

## **Febbraio**

- 1 *Pakistan*: Abdul Qadeer Khan, ritenuto il «padre» della atomica pakistana, ammette di aver esportato clandestinamente tecnologia nucleare verso la Corea del Nord, l'Iran e la Libia. Dopo una confessione pubblica (4 febbraio) viene perdonato dal presidente pakistano Musharraf (6 febbraio).
- 6 *Russia*: un attentato colpisce la metropolitana di Mosca provocando almeno 39 morti e 122 feriti. Il presidente Putin ne attribuisce la responsabilità ai guerriglieri ceceni, che negano ogni coinvolgimento.
- 9 *Giappone*: il Parlamento approva l'invio in Iraq di truppe (1.000 unità della Forza di autodifesa). Secondo il primo ministro Koizumi, le truppe saranno dislocate in aree pacificate del paese; tuttavia non viene escluso l'uso della forza: l'opposizione ritiene quindi che il dispiegamento violi la costituzione.
- 10 *Francia*: a larghissima maggioranza l'Assemblea Nazionale ap-

prova il progetto di legge che vieta l'utilizzo nelle scuole pubbliche di segni o abiti manifestanti ostensibilmente un'appartenenza religiosa; il 3 marzo il progetto è approvato anche dal Senato.

- 18 *Germania-Francia-Regno Unito*: a Berlino si svolge il Summit trilaterale a cui partecipano il cancelliere Gerhard Schröder, il presidente francese Jacques Chirac e il primo ministro britannico Tony Blair. Il Summit, oltre a superare le divisioni insorte in occasione della guerra in Iraq, vuole definire una linea comune sulle politiche della Ue allargata: viene in particolare proposto un piano per rinvigorire la strategia di Lisbona del 2000. Inoltre, la Germania annuncia di voler partecipare con Francia e Regno Unito alla formazione di nove gruppi tattici (*Battle Groups*) composti ciascuno da 1.500 uomini nell'ambito della Forza di reazione rapida europea. Il Summit viene criticato dagli altri membri dell'Unione.
- 20 *Iran*: nelle elezioni parlamentari i candidati conservatori ottengono la maggioranza, capovolgendo la situazione della precedente assemblea che, eletta nel febbraio 2000, vedeva una maggioranza di riformisti legati al presidente Mohammad Khatami. Tali risultati sono condizionati dalla bocciatura da parte del Consiglio di sorveglianza della costituzione della maggior parte delle candidature riformiste.
- 23 *Ue*: il Consiglio Relazioni Esterne dell'Unione Europea approva il nuovo meccanismo *Athena*, concernente la copertura e la divisione dei costi comuni delle missioni militari dell'Ue.
- 26 *Macedonia*: il presidente Boris Trajkovski muore in un incidente aereo presso Mostar, in Bosnia Erzegovina.
- 27 *Stati Uniti-Germania*: il cancelliere tedesco Gerhard Schröder è in visita ufficiale a Washington dove incontra il presidente Bush. Dopo i contrasti tra i due paesi causati dall'opposizione parlamentare tedesca all'invasione dell'Iraq, la Germania ribadisce che non invierà truppe in Iraq, ma non si opporrà a un coinvolgimento della Nato.

- 29 *Haiti*: il presidente di Haiti, Jean-Bertrand Aristide, si dimette e abbandona il paese. È il risultato di una prolungata insurrezione armata, che ha preso il controllo di più della metà del territorio. Secondo la costituzione, la presidenza passa, fino a nuove elezioni, al presidente della Corte Suprema di giustizia Boniface Alexandre. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approva la Risoluzione 1529, che autorizza il dispiegamento di una forza multinazionale di *peacekeeping* per un periodo di tre mesi.

### Marzo

- 3 *Serbia e Montenegro*: il Parlamento approva un nuovo governo di minoranza, presieduto da Vojislav Kostunica. Il governo comprende il Partito democratico di Serbia di Kostunica, il G17 Plus di Miroljub Labus e la coalizione fra Movimento per il rinnovamento serbo di Vuk Drasković e Nuova Serbia di Velimir Ilić. La coalizione di governo può contare su 110 dei 250 seggi dell'Assemblea.
- 7 *Grecia*: si tengono le elezioni parlamentari. Nuova Democrazia ottiene 165 seggi con il 45,37% dei voti pari a 165 seggi. Il Movimento socialista panellenico (Pasok) ottiene 117 seggi con il 40,55%. Il nuovo primo ministro, dopo undici anni di governi socialisti, è Kostas Karamanlis, leader di Nuova Democrazia.
- 8 *Iraq*: il Consiglio interinale di governo ratifica la legge amministrativa per il periodo transitorio, una sorta di costituzione provvisoria. La legge riconosce l'Islam come religione di Stato, ma non lo indica come fonte principale della legislazione. Un articolo dispone che l'adozione della futura costituzione permanente potrà essere bloccata da un minimo di 3 dei 18 governatori se due terzi dei loro elettorati voteranno contro. Di fatto ciò si traduce in un veto per la minoranza curda e per quella sunnita in vigore nel paese fino allo svolgimento delle prossime elezioni.
- 11 *Spagna*: una decina di bombe esplode su quattro treni di pendolari in tre stazioni diverse di Madrid, provocando 192 morti e oltre 1.400 feriti. L'attentato, dapprima attribuito dal governo

all'Eta, viene rivendicato da al-Qaida, con una dichiarazione registrata in cui si minacciano ulteriori attentati se la Spagna non ritirerà le sue truppe dall'Afghanistan e dall'Iraq.

- 14 *Spagna*: si tengono le elezioni parlamentari. Il partito socialista operaio spagnolo (Psoe) si afferma con il 42,64% dei voti pari a 164 seggi del Congresso dei deputati, mentre il Partito popolare (Pp) del primo ministro uscente José María Aznar ottiene 148 seggi pari al 37,64% dei voti. Il nuovo capo del governo è José Luis Zapatero, socialista. Subito dopo le elezioni, Zapatero dichiara che i soldati spagnoli rientreranno in patria prima del 30 giugno, a meno che il comando delle forze passi all'Onu. I risultati sono fortemente influenzati dall'attentato di pochi giorni prima e dal comportamento adottato subito dopo dal governo uscente.
- 14 *Russia*: nelle elezioni presidenziali Vladimir Putin viene rieletto per altri quattro anni con il 71,3% dei voti. Nikolai Kharitonov del Partito comunista ha ottenuto il 13,7% dei voti; nessuno degli altri candidati, ha superato il 5%.
- 18 *Kosovo*: a seguito di nuovi scontri tra albanesi e serbi, la Nato decide di rafforzare il contingente della Kfor: ai 18.500 uomini già presenti in Kosovo se ne aggiungono altri 1.000.
- 20 *Taiwan*: il presidente uscente Chen Shui-bian, viene rieletto per un secondo mandato con un margine inferiore a 30.000 voti. Il candidato del Kuomintang Lien Chan chiede il riconteggio dei voti. Seguono manifestazioni di protesta. Il nuovo computo, concluso il 18 maggio, conferma l'elezione di Chen Shui-bian.
- 21 *El Salvador*: nelle elezioni presidenziali Tony Saca, candidato dell'Alleanza Repubblicana Nazionalista (Arena), si assicura una ampia vittoria (57,73% dei voti) sul candidato del Frente Farabundo Martí per la Liberazione Nazionale (Fmln), Schafik Jorge Handal (35,63%).
- 22 *Macedonia*: una delegazione guidata dal primo ministro Branko Crvenkovski, presenta ufficialmente la domanda di ammissione all'Unione Europea.

- 22 *Israele-Palestina*: un missile lanciato da un elicottero dell'esercito israeliano uccide all'uscita di una moschea di Gaza lo sceicco Ahmad Yassin, leader spirituale e fondatore di Hamas.
- 25/26 *Ue-terrorismo*: il Consiglio europeo, in risposta all'attentato a Madrid dell'11 marzo, adotta una dichiarazione sulla lotta al terrorismo e identifica alcune misure, tra cui l'istituzione della figura del coordinatore per la lotta al terrorismo dell'Unione Europea in seno al Consiglio dell'Unione. A questa carica viene nominato l'olandese Gijs de Vries.
- 28 *Georgia*: nelle elezioni parlamentari suppletive si afferma il Nuovo movimento nazionale – Fronte democratico del presidente Mikhail Saakashvili.

## **Aprile**

- 1/2 *Russia-Francia-Germania*: scambio di visite tra il presidente francese Jacques Chirac, il cancelliere tedesco Gerhard Schröder, entrambi in visita in Russia dove incontrano, separatamente, il presidente Vladimir Putin. I colloqui vertono sui rapporti Russia/Ue.
- 2 *Nato*: con una cerimonia a Bruxelles vengono ufficialmente ammessi nella Nato sette nuovi stati: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia.
- 5 *Indonesia*: nelle elezioni parlamentari il Partito Golkar, legato ai militari, diventa il principale partito della Camera dei rappresentanti guadagnando 128 dei 550 seggi con 21,58% dei voti; il Partito democratico indonesiano della presidente Megawati ottiene 109 seggi con il 18,53%.
- 8 *Algeria*: il presidente algerino Abdelaziz Bouteflika viene rieletto per altri 5 anni con l'85% dei voti.
- 13/15 *Repubblica Popolare Cinese-Stati Uniti*: il vicepresidente americano Dick Cheney, in visita per tre giorni in Cina, incontra il presidente Hu Jintao, l'ex presidente e attuale presidente della

Commissione militare centrale Jiang Zemin e il primo ministro Wen Jiabao. Tra i temi trattati: le relazioni sino-statunitensi, la questione di Taiwan, la questione nucleare in Corea del Nord, la situazione in Iraq.

- 14 *Iraq*: viene ucciso l'italiano Fabrizio Quattrocchi, il primo ostaggio a essere assassinato dai rapitori. Nel corso del mese la situazione di sicurezza si deteriora significativamente: iniziano i rapimenti di stranieri, che si intensificano rapidamente (una quarantina già a metà mese). Si aggravano anche gli scontri sia sulle aree sunnite (soprattutto a Falluja) sia nelle aree sciite.
- 15 *Corea del Sud*: il partito Uri, vicino al presidente Roh Moo-hyun, vince le elezioni parlamentari conquistando la maggioranza assoluta nell'Assemblea nazionale, con 152 seggi su 299.
- 15 *Repubblica del Sud Africa*: nelle elezioni dell'Assemblea nazionale, l'*African National Congress* raccoglie il 69,7% dei voti, ottenendo 279 dei 400 seggi. Il 23 l'Assemblea rielegge alla presidenza Thabo Mbeki che il 28 effettua un ampio rimpasto ministeriale.
- 16 *Stati Uniti-Regno Unito*: il primo ministro britannico Tony Blair incontra il presidente americano Bush. Viene riaffermata la scadenza del 30 giugno per il trasferimento della sovranità in Iraq e il sostegno alla *Road Map* per la questione israelo-palestinese.
- 17 *Israele-Palestina*: l'esercito israeliano uccide Abdel Aziz al-Rantissi, nuovo leader di Hamas, che aveva sostituito lo sceicco Yassin alla guida del movimento palestinese.
- 17 *Slovacchia*: al secondo turno delle elezioni presidenziali Ivan Gašparovič diventa il nuovo presidente della Slovacchia con il 59,91% dei voti, battendo l'ex primo ministro Vladimir Meciar.
- 18 *Spagna*: il nuovo governo decide di ritirare dall'Iraq il proprio contingente (circa 1.300 uomini) che rappresenta il quarto più consistente contingente nazionale.

**270** *Cronologia dei principali eventi europei e internazionali*

- 21 *Arabia Saudita*: un'autobomba esplode davanti al quartier generale della polizia di Riad provocando almeno 5 morti e 150 feriti. Il 22 le forze di sicurezza uccidono 5 persone, tra cui due dei più noti militanti islamisti del paese.
- 24 *Cipro*: nel referendum sul piano di riunificazione dell'isola, proposto dal segretario generale delle Nazioni Unite, Annan, i greco-ciprioti esprimono voto contrario con il 75,8% di voti, rendendo vano il voto favorevole (64,9%) dei turco-ciprioti. Cipro entrerà dunque divisa nell'Unione Europea.
- 25 *Austria*: nelle elezioni presidenziali il socialdemocratico Heinz Fischer prevale con il 52,4% dei voti sulla candidata del Partito popolare (al governo) Benita Ferrero-Waldner.
- 27/28 *Libia*: il colonnello Gheddafi si reca in visita a Bruxelles, dove incontra il presidente della Commissione europea Romano Prodi.
- 28 *Macedonia*: al secondo turno delle elezioni presidenziali, il primo ministro Branko Crvenkovski diventa il nuovo presidente della Macedonia.
- 28 *Iraq-Diritti umani*: compaiono sulla stampa americana le prime testimonianze di torture e crimini compiuti da soldati americani a iracheni detenuti nella prigione di Abu Ghraib, vicino a Baghdad.
- 28 *Iraq-Stati Uniti*: vengono rese note le prime immagini di umiliazioni e altre sevizie inflitte da soldati americani a prigionieri detenuti ad Abu Ghraib, vicino a Baghdad.

**Maggio**

- 1 *Ue*: l'Unione Europea accoglie dieci nuovi membri: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. I membri dell'Unione salgono così a venticinque.
- 2 *Polonia*: il presidente polacco Aleksander Kwasniewski accetta le dimissioni del primo ministro Leszek Miller e nomina a capo

del governo Marek Belka, un tecnico già ministro delle Finanze. Dopo una prima votazione il 14 maggio, il nuovo governo ottiene la fiducia della Sejm (la camera bassa del Parlamento) alla seconda votazione il 24 giugno.

- 2 *Israele*: in un referendum interno non vincolante il 59,5% dei militanti del Likud si pronuncia contro il piano unilaterale di abbandono degli insediamenti ebraici a Gaza, proposto dal primo ministro Ariel Sharon.
- 6 *Ue-Repubblica Popolare Cinese*: l'Unione Europea annuncia che non verrà rimosso l'embargo sulle armi alla Cina imposto nel 1989 dopo il massacro di piazza Tienanmen. Francia, Germania e Italia hanno proposto di allentare l'embargo, ma il Regno Unito si è opposto adducendo il mancato rispetto dei diritti umani e le limitazioni della democrazia a Hong Kong.
- 10 *India*: si concludono le elezioni parlamentari, iniziate il 20 aprile, che vedono l'inattesa vittoria del Partito del Congresso. La coalizione di governo è sconfitta e il primo ministro Atal Bihari Vajpayee rassegna le dimissioni. Il 18 il leader del Partito del Congresso, Sonia Gandhi, rinuncia ad assumere la carica di primo ministro; su raccomandazione della Ghandi, viene nominato primo ministro Manmohan Singh, già ministro delle Finanze nel 1991-96.
- 11 *Stati Uniti-Siria*: gli Stati Uniti impongono nuove sanzioni economiche (sia commerciali, sia finanziarie) alla Siria, accusata di sostenere il terrorismo e di avere in corso un programma per disporre di armi di distruzione di massa.
- 19 *Nazioni Unite-Israele-Palestina*: di fronte al grave deterioramento della situazione a Gaza (l'uccisione di una colona israeliana e dei suoi quattro figli innesca una spirale di ritorsioni), il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approva la Risoluzione 1544 che chiede a Israele il rispetto dei propri impegni internazionali, esprime grave preoccupazione per la situazione dei palestinesi di Rafah le cui case sono state demolite dall'esercito israeliano, chiede la fine delle violenze e il rilancio della *Road Map*. Gli Stati Uniti si astengono.

- 21 *Russia-Ue*: nel corso del Summit Russia-Ue viene raggiunto l'accordo per il sostegno dell'Unione Europea all'ingresso della Russia nell'Organizzazione Mondiale per il Commercio. L'intesa prevede misure di liberalizzazione tra cui la riforma del mercato russo del gas; inoltre la Russia si impegna a ratificare il Protocollo di Kyoto del 1997.
- 23 *Germania*: nelle elezioni presidenziali indirette prevale il candidato dell'opposizione cristianodemocratica e liberale Horst Köhler, e già direttore generale del Fondo Monetario Internazionale.
- 30 *Arabia Saudita*: tre civili sauditi e 19 stranieri muoiono nell'operazione con cui le forze di sicurezza liberano gli ostaggi catturati da militanti islamisti nel complesso residenziale per stranieri di Khobar, una città petrolifera dell'est del paese.

## Giugno

- 3 *Stati Uniti*: George Tenet, da sette anni alla guida dell'agenzia, si dimette da direttore della Cia per «motivi personali». Il suo vice John McLaughlin lo sostituisce *ad interim*.
- 4 *Italia-Stati Uniti*: il presidente statunitense George W. Bush si reca in Italia in occasione del sessantesimo anniversario della liberazione di Roma. Si reca poi in Vaticano dove è ricevuto da Giovanni Paolo II.
- 6 *Stati Uniti-Francia*: si celebra il sessantesimo anniversario del D-Day, lo sbarco alleato in Normandia, alla presenza del presidente Bush, della regina Elisabetta II, del primo ministro Blair e del cancelliere Schröder. La visita segna un miglioramento nei rapporti tra Francia e Stati Uniti.
- 6 *Israele*: il governo israeliano approva il piano Sharon, che prevede il ritiro da tutti gli insediamenti a Gaza e da quattro insediamenti in Cisgiordania. L'attuazione del piano è rinviata a marzo 2005 e resta soggetta a ulteriori deliberazioni.

- 8 *Nazioni Unite-Iraq*: il Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite approva all'unanimità la Risoluzione 1546 sull'istituzione di un «governo sovrano provvisorio» in Iraq a partire dal 30 giugno. La Risoluzione, che tecnicamente pone fine all'occupazione del paese, riconosce i poteri del governo iracheno e una piena collaborazione tra le forze della sicurezza irachena e la Forza Multinazionale. Vengono fissate anche le date per la transizione a un governo democraticamente eletto: entro il gennaio 2005 sono fissate le elezioni per una Assemblea Nazionale transitoria che stenda anche una nuova costituzione, ed entro dicembre 2005 viene fissata l'elezione di un governo eletto secondo le nuove norme costituzionali.
- 8/10 *G8*: si svolge a Sea Island in Georgia (Stati Uniti) il Summit annuale dei capi di Stato e di Governo. Viene approvata una «Iniziativa per il più ampio Medio Oriente e l'Africa del Nord», versione ammorbidita di quella per il «Grande Medio Oriente» proposta dagli Stati Uniti a inizio anno. Le divergenze sull'Iraq tra i membri del G8 non trovano una composizione.
- 10/13 *Ue*: si svolgono le elezioni per il Parlamento europeo nei 25 Paesi membri dell'Unione. L'affluenza alle urne nei Quindici è del 49,1% degli aventi diritto; nei dieci nuovi Stati membri vota solo il 26,7% degli iscritti. I paesi in cui i dati sull'affluenza sono più bassi sono la Slovacchia (16,7%) e la Polonia (20,4%).
- 14 *Ue*: il Consiglio Affari generali e Relazioni esterne approva l'azione comune che istituisce l'Agenzia europea difesa, dipendente dal Consiglio e con sede a Bruxelles. Ne fanno parte 24 paesi, con la sola eccezione della Danimarca. Il direttore dell'Agenzia è l'inglese Nick Witney.
- 18 *Ue*: il Consiglio europeo approva il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Il Trattato, firmato ufficialmente a Roma il 29 ottobre, deve essere sottoposto alla ratifica di tutti i 25 membri prima di entrare in vigore.
- 27 *Lituania*: al secondo turno delle elezioni presidenziali, il candidato Valdas Adamkus (centro destra) sconfigge l'ex primo mi-

nistro Kazimiera Prunskiene con il 52,65% dei voti. Le elezioni si sono svolte a seguito dell'*impeachment* in aprile del presidente Rolandas Paksas.

- 27 *Serbia e Montenegro*: nel secondo turno delle elezioni presidenziali il candidato del partito democratico Boris Tadić prevale con il 52,65% dei voti sul candidato nazionalista Tomislav Nikolić.
- 28 *Iraq*: con due giorni di anticipo sulla data fissata, la sovranità sull'Iraq passa dall'autorità provvisoria della coalizione al governo interinale iracheno. Il governo, i cui incarichi sono stati definiti nelle settimane precedenti, è guidato da Iyad Allawi, uno sciita di 61 anni. Alla presidenza viene designato Ghazi al Yawer, un sunnita di 46 anni, appartenente alla tribù degli Shamer, una delle più grandi della regione.
- 28/29 *Nato*: a Istanbul si incontrano i capi di Stato e di Governo dell'Alleanza Atlantica. Le contrapposizioni sull'Iraq restano aperte, ma viene lanciata l'iniziativa di cooperazione con i paesi del Grande Medio Oriente. Viene deciso di rinforzare la presenza Nato in Afghanistan da 6.500 a 10.000 truppe. La Nato conferma che la sua operazione Sfor in Bosnia Erzegovina si concluderà a fine 2004. L'Unione Europea vi subentrerà con una propria missione.
- 29 *Ue*: durante una riunione straordinaria del Consiglio europeo, José Manuel Durão Barroso è nominato nuovo presidente della Commissione europea. Barroso, leader del Partito socialista portoghese di centrodestra, succederà a Romano Prodi.

## Luglio

- 1 *Ue*: inizia il semestre di presidenza olandese.
- 1 *Iraq*: Saddam Hussein compare davanti a un Tribunale iracheno per la formalizzazione delle incriminazioni, primo passo per l'istruttoria del processo. Con Saddam compaiono anche altri 11 gerarchi dell'ex regime.

- 5/8 *Ua-Sudan*: si riunisce ad Addis Abeba l'assemblea dell'Unione africana. Viene deciso di inviare nella regione sudanese del Darfur 300 soldati per proteggere i rifugiati e monitorare il cessate il fuoco. La decisione viene al termine della visita nella regione del segretario generale dell'Onu Kofi Annan e in una fase di grave crisi umanitaria a seguito degli attacchi alla popolazione indigena a opera della Janjawiet, la milizia filogovernativa.
- 9/21 *Corte internazionale di Giustizia-Israele*: la Corte, chiamata dall'Assemblea Generale dell'Onu a dare un parere sul muro, o barriera difensiva, che Israele sta costruendo in parte lungo la «linea verde» e in parte all'interno della Cisgiordania, emette un parere, non vincolante, in cui la costruzione del muro all'interno di un territorio occupato è definita una violazione del diritto internazionale. Dei 15 giudici, soltanto il giudice statunitense Thomas Buergenthal esprime voto contrario e si oppone a questa valutazione.
- 9 *Egitto*: dopo le dimissioni di Atif Obeid, primo ministro dal 1999, il presidente Mubarak nomina Ahmed Nazif nuovo capo del governo; il nuovo governo, entrato in carica il 14, rilancia le riforme economiche, bloccate da alcuni anni.
- 20 *Parlamento europeo*: il socialista spagnolo Josep Borrell viene eletto alla presidenza dell'Europarlamento al primo scrutinio. Borrell ottiene 388 voti contro i 208 del candidato liberal-democratico, il polacco Bronislaw Geremek.
- 30 *Sudan*: il Consiglio di Sicurezza approva la Risoluzione 1556 che minaccia l'adozione di sanzioni se il governo sudanese non attuerà entro 30 giorni i suoi impegni per disarmare la milizia Janjawiet e ad arrestare e processare i suoi leader.

## **Agosto**

- 9 *Afghanistan-Nato*: il comando della missione Nato Isaf è assunto dall'Eurocorpo.

- 15 *Venezuela*: fallisce il referendum che avrebbe costretto alle dimissioni il presidente Hugo Chávez.
- 27 *Iraq*: dopo settimane di duri combattimenti e centinaia di vittime, termina l'insurrezione a Najaf. Il leader radicale sciita Moqtada al-Sadr cede il controllo della Moschea di Alì ai rappresentanti del grande Ayatollah al Sistani e le truppe americane si ritirano dalla città.
- 29 *Cecenia*: si tengono le elezioni presidenziali. Sono chiamati alle urne 600.000 elettori per scegliere il successore di Akhmad Kadyrov, ucciso in un attentato lo scorso 9 maggio. Tra i sette candidati vince quello sostenuto da Mosca, il ministro degli Interni Alu Alkhanov. Secondo i dati ufficiali l'affluenza è dell'85%.

## **Settembre**

- 1/3 *Russia*: un gruppo di guerriglieri ceceni occupa una scuola a Beslan, una piccola cittadina dell'Ossetia settentrionale, facendo oltre 1.000 ostaggi, tra bambini, insegnanti e genitori. Il 3 vengono udite delle esplosioni e le forze speciali russe assaltano la scuola. Il bilancio ufficiale parla di 338 vittime.
- 13 *Russia*: il presidente Vladimir Putin annuncia una serie di riforme costituzionali tese a rafforzare i poteri presidenziali: in particolare, i governatori non saranno più eletti direttamente a suffragio universale, ma nominati dal presidente e confermati dalle assemblee regionali. Sarà inoltre modificata la legge elettorale con l'estensione del proporzionale a danno del maggioritario per favorire il controllo centrale (eliminazione dei candidati indipendenti). Sono anche accresciute le risorse per la polizia e i servizi segreti.
- 18 *Iaea-Iran*: l'*International Atomic Energy Agency* approva una risoluzione che chiede all'Iran di sospendere le attività relative all'arricchimento dell'uranio.
- 26 *Svizzera*: con il 56,8% dei voti un referendum popolare respin-

ge un progetto di legge che facilita l'acquisizione della cittadinanza svizzera per gli immigrati di seconda generazione nati in Svizzera (il 20% dei residenti in Svizzera è straniero).

## Ottobre

- 6 *Iraq*: l'*Iraq Survey Group* – formato dagli Usa nel 2003 per rinvenire le armi di distruzione di massa in Iraq – pubblica il suo rapporto finale. Nonostante circa 1.500 ispettori abbiano speso 16 mesi e 600 milioni di dollari nelle ispezioni, non sono state rinvenute armi di distruzione di massa né programmi per procurarsene.
- 6 *Ue-Turchia*: viene pubblicato il rapporto annuale della Commissione europea sulla Turchia, in cui si esprime parere favorevole all'avvio dei negoziati di adesione.
- 9 *Afghanistan*: si tengono le elezioni presidenziali, vinte da Hamid Karzai con il 55,37% dei voti e con un'affluenza dell'83,66%. I candidati dell'opposizione contestano i risultati, mentre la Commissione elettorale mista (rappresentanti Onu e autorità afgane) sostiene che la consultazione elettorale è regolare. Il 24 ottobre Yunus Qanuni, il principale avversario di Karzai, ammette la sconfitta.
- 9 *Australia*: le elezioni parlamentari sono vinte dalla coalizione tra il Partito liberale e il Partito nazionale d'Australia che ottengono rispettivamente il 40,47% e il 5,89%, conquistando la maggioranza assoluta dei seggi sia alla Camera che al Senato. John Howard, primo ministro uscente, conquista il suo quarto mandato.
- 10 *Somalia*: il nuovo presidente della Somalia è Abdullahi Yusuf, eletto dall'Assemblea Nazionale (un organismo transitorio, con sede a Nairobi, nominato ad agosto dai principali clan del paese). Yusuf era il presidente della autoproclamata Repubblica del Puntland.
- 11 *Ue*: l'Unione Europea revoca le sanzioni economiche (incluso

l'embargo sugli armamenti) nei confronti della Libia, in vigore dal 1986.

- 13/14 *Nato*: durante un incontro informale dei ministri della Difesa della Nato, viene dichiarata la capacità operativa iniziale della *Nato Response Force* (17.500 uomini, 24.000 entro il 2006), la forza di intervento rapido dell'Alleanza. Viene anche ribadita la sua compatibilità con le iniziative dell'Ue, quali la costituzione dei cosiddetti *Battle Groups*.
- 14 *Cambogia*: il principe Norodom Sihamoni, 51 anni, è il nuovo re di Cambogia, succedendo al padre Sihanuk, 81 anni, che ha abdicato il 7.
- 19 *Nazioni Unite-Libano-Siria*: il Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 1559 sollecita il ritiro delle forze straniere dal Libano (senza nominare esplicitamente la Siria) e lo scioglimento delle milizie (senza nominare esplicitamente Hezbollah). La Risoluzione è stata preparata congiuntamente da Francia e Stati Uniti.
- 21 *Libano*: Omar Karame è nominato nuovo primo ministro. Il primo ministro Rafik al Hariri si è dimesso il 20, dopo che una crisi politica è stata provocata anche dalle pressioni siriane a favore dell'estensione del mandato del presidente Emile Lahoud, appoggiato dalla Siria, per altri 3 anni.
- 21 *Iran*: Francia, Germania e Regno Unito (il cosiddetto terzetto europeo) propongono all'Iran incentivi commerciali e tecnologici in cambio della cessazione del programma nucleare.
- 23 *Kosovo*: si tengono le elezioni parlamentari in Kosovo. La regione sotto amministrazione della Unmik, elegge per la seconda volta l'Assemblea con 120 rappresentanti. La Lega Democratica del Kosovo (Ldk) mantiene il controllo dell'Assemblea con 47 seggi. La minoranza serba boicotta le elezioni (partecipa al voto solo lo 0,3%) ma ottiene comunque 10 seggi.
- 24 *Tunisia*: il presidente Zine El Abidine Ben Ali, alla guida del paese dal 1987, ottiene il suo quarto mandato con il 94,5% dei voti. Il suo partito ottiene 152 dei 189 seggi della Camera dei deputati.

- 29 *Ue-Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*: i capi di Stato e di Governo e i ministri degli Esteri dei 25 Paesi membri dell'Unione Europea firmano a Roma il Trattato.
- 31 *Ucraina*: al primo turno delle elezioni presidenziali nessun candidato supera il 50% e si rende necessario il ballottaggio. Il primo ministro uscente, Viktor Yanukovič, sostenuto dalla Russia, ottiene il 40,22% e l'ex primo ministro, Viktor Yushenko, 39,01%. Gli osservatori internazionali segnalano numerose irregolarità.
- 31 *Uruguay*: Tabaré Vázquez, candidato dell'Encuentro progressista-Frente ampio (Ep-Fa) viene eletto presidente mettendo fine a oltre 170 anni di alternanza tra i due tradizionali partiti del paese, il Blanco e il Colorado. Vázquez ottiene il 51% dei voti, superando il candidato del partito Blanco, Jorge Larrañaga che ha raccolto il 34% dei consensi.

## Novembre

- 2 *Stati Uniti*: George W. Bush viene confermato alle presidenziali, avendo ottenuto 286 grandi elettori, contro i 252 del suo sfidante democratico John Kerry. Al Senato i repubblicani conquistano 55 seggi contro i 44 dei democratici e alla Camera dei rappresentanti 231 seggi contro i 201 dei democratici.
- 2 *Olanda*: il regista Theo Van Gogh viene assassinato da un estremista islamico di origine marocchina. Ne segue una serie di violenze etnico-religiose.
- 4 *Ue*: si tiene a Bruxelles il regolare Summit dell'Unione Europea. Si discutono in particolare i progressi circa la «Strategia di Lisbona». A margine dell'incontro si tiene la visita del primo ministro del governo iracheno *ad interim* Iyad Allawi.
- 4 *Costa d'Avorio*: un attacco di forze governative ivoriane contro i ribelli che controllano il nord del paese rompe il cessate il fuoco concordato nel maggio 2003. Il 6 le forze governative bombardano un campo di *peacekeeper* francesi. L'esercito francese

- risponde distruggendo l'aviazione militare del paese. I successivi disordini coinvolgono i residenti francesi: circa 8.000 persone devono abbandonare il paese.
- 7 *Iraq*: il primo ministro iracheno Iyad Allawi decreta lo stato di emergenza (con l'eccezione del Kurdistan iracheno) per un periodo di 60 giorni. La decisione, che comporta anche la legge marziale, è presa alla vigilia dell'attacco finale contro Falluja (il 9).
- 11 *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*: il Parlamento della Lituania approva per primo il Trattato che viene successivamente ratificato.
- 11 *Palestina*: muore a Parigi Yasser Arafat, da 40 anni leader del popolo palestinese. Il 12, dopo le celebrazioni funebri in Egitto, il corpo viene seppellito a Ramallah. In attesa delle elezioni del 9 gennaio 2005, il presidente del Parlamento Rauhi Fattuh, diventa presidente dell'Autorità nazionale palestinese, il primo ministro Abu Ala (Ahmed Qurei) viene nominato alla testa del Consiglio di Sicurezza nazionale, l'ex primo ministro Abu Mazen (Mahmud Abbas) viene nominato a capo dell'Olp, Faruk al Kaddumi viene scelto come nuovo leader di Al Fatah.
- 12 *Nato*: in un discorso al *Council on Foreign Relations* a New York, Jaap de Hoop Scheffer, segretario generale dell'Alleanza Atlantica, accusa gli Stati europei di essere in ritardo rispetto agli Usa nella lotta al terrorismo.
- 14 *Iran*: il governo iraniano annuncia in una lettera all'Iaea la sospensione del programma di arricchimento dell'uranio. La dichiarazione, che segue ai negoziati con gli Ue-3, viene accettata dalla Iaea in una Risoluzione il 29 novembre.
- 15 *Nazioni Unite-Costa d'Avorio*: il Consiglio di Sicurezza approva la Risoluzione 1572 che impone un embargo, per la durata di 13 mesi, sulla fornitura di armi alla Costa d'Avorio.
- 18 *Ue*: viene approvata dal Parlamento europeo, con 449 voti contro 149 e 82 astensioni, la nuova Commissione europea presieduta da José Manuel Durão Barroso. La Commissione entra in carica il successivo 22 novembre.

- 21 *Ucraina*: al ballottaggio Viktor Yanukovič, candidato sostenuto da Mosca, risulta vincitore delle elezioni. Cominciano proteste di piazza a favore del leader dell'opposizione Viktor Yuschenko, filo-occidentale, che proseguiranno fino alle nuove elezioni di dicembre. Irregolarità nei seggi elettorali sono rilevate da tutti gli osservatori internazionali.
- 28 *Romania*: la coalizione di centro-sinistra prevale di misura nelle elezioni parlamentari. Adrian Nastase, leader del Partito socialdemocratico con il 43,7% dei voti e Traian Băsescu, candidato liberaldemocratico, con il 34,7%, passano al secondo turno dell'elezione presidenziale; tenutosi il 12 dicembre, il ballottaggio vede la vittoria di Băsescu con il 51,2% dei voti. Il 28 dicembre si forma un governo liberaldemocratico.

## Dicembre

- 2 *Bosnia Erzegovina-Nato-Ue*: l'Unione Europea assume il controllo delle operazioni di *peacekeeping*, rilevandolo dalla Nato. L'operazione impegna 7.000 uomini (si tratta della più ampia missione Pesd finora) e si svolge nel quadro degli accordi *Berlin plus* con la Nato.
- 3 *Ucraina*: la Corte Suprema, dopo aver respinto la pubblicazione ufficiale dei risultati delle elezioni presidenziali, accogliendo il ricorso presentato da Yuschenko, stabilisce definitivamente l'invalidità del voto, indicando nel 26 dicembre la data per un nuovo ballottaggio.
- 8/9 *Nato-paesi mediterranei*: l'8 dicembre si svolge il primo incontro a livello ministeriale della Nato con i sette paesi mediterranei coinvolti nel dialogo mediterraneo (avviato nel 1994). Il 9 dicembre, durante l'incontro dei ministri degli Esteri della Nato, viene deciso di portare a 300 unità il personale Nato dispiegato in Iraq per addestrare soldati iracheni (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo e Spagna rifiutano di inviare loro truppe in Iraq).
- 9 *Ue-Repubblica Popolare Cinese*: nel corso del Summit Ue-Cina,

l'Unione Europea annuncia di voler rimuovere le misure restrittive all'esportazione di armi introdotte nel 1989, dopo la repressione di Piazza Tienanmen. Non viene indicata una data né le eventuali condizioni per la rimozione dell'embargo.

- 9 *Ue*: la Commissione europea rende note le proposte per i primi piani di azione relativi alla Politica europea di vicinato.
- 16/17 *Ue*: il Consiglio europeo stabilisce l'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia per il 3 ottobre 2005 e con la Croazia per il 17 marzo 2005; viene ribadito che Romania e Bulgaria entreranno a far parte dell'Unione dal gennaio 2007.
- 19 *Russia*: si conclude la vicenda del gruppo petrolifero privato Yukos, la principale filiale del gruppo viene ceduta per 9 miliardi di dollari al finora sconosciuto gruppo finanziario Baikal, che pochi giorni dopo viene assorbito dalla società petrolifera pubblica Rosneft.
- 20 *Ue-Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*: il Parlamento ungherese approva il Trattato.
- 26 *Ucraina*: il nuovo ballottaggio tra i due candidati alla presidenza ribalta i risultati annunciati precedentemente: Yuschenko diventa il nuovo presidente dell'Ucraina.
- 26 *Asia meridionale*: provocata da un terremoto al largo di Sumatra, una serie di tsunami sommerge le coste dell'Oceano Indiano, facendo oltre centomila vittime. Indonesia e Sri Lanka sono i paesi più colpiti.

# Indici

## Indice analitico\*

- Agricoltura  
Politica agricola comune/Pac, v. Unione Europea  
prodotti/mercati agricoli, v. Commercio internazionale
- Aiea, v. Iaea
- Albanesi del Kosovo, 267
- Alleanza Atlantica, v. Nato
- Al-Qaida, v. Terrorismo internazionale
- Ambiente  
politica ambientale europea, v. Unione Europea (politiche)  
protocollo di Kyoto, 185, 188, 272  
sviluppo sostenibile, v. Sviluppo  
tutela ambientale, 158, 179, 225
- Arabi, stati/paesi, v. Stati
- Armi  
commercio di, v. Commercio  
missili, v. Missili
- Armi di distruzione di massa/Wmd  
armi di distruzione di massa e terrorismo, v. Terrorismo  
deterrenza, 47, 49-53, 55, 60  
*Iran and Lybia Sanctions Act*, v. Politica estera americana  
paesi proliferatori, v. Stati/paesi  
presenza in Iraq, v. Iraq  
programmi nucleari, v. Energia  
proliferazione/non proliferazione, 10, 24, 28, 49-54, 57-58, 134, 138, 141, 143-144, 271  
ruolo degli Stati Uniti, v. Politica estera americana  
ruolo dell'Onu, v. Nazioni Unite
- Strategia europea di non proliferazione, v. Unione Europea  
Trattato di non proliferazione/Tnp, 54, 143  
Corea del Nord, violazione/ritiro dal, 54-55, 269  
Iran, violazione del, 54, 136  
Libia, rispetto del, 54  
Stati Uniti, aggiornamento del, v. Politica estera americana
- Banche centrali  
Banca centrale americana, 167  
Banca centrale cinese, 168  
Banca centrale europea/Bce, v. Unione Europea (istituzioni e organi)  
Banca centrale giapponese, 168  
banche centrali asiatiche, 168  
banche centrali europee, 170
- Bilancio  
politica americana, v. Economia americana  
politica dell'Ue, v. Unione Europea (politiche)
- Capitali  
mercati internazionali dei, v. Finanza internazionale  
movimenti di, v. Finanza internazionale
- Commercio internazionale/mondiale, 40, 169, 192, 223  
accordi bilaterali, 221

\* *L'indice non si riferisce a nomi di persone e di località geografiche (ad eccezione di Iraq e Palestina) che sono compresi negli indici a essi relativi.*

- accordi multilaterali, 221  
 armamenti/armi, 107, 132, 134, 137-138, 144, 261, 271, 278, 280, 282  
 droga, v. Narcotraffico  
 embargo, 23, 107, 132, 134, 137-138, 144, 261, 271, 278, 280, 282  
*Free Trade Area of the Americas/ Ftaa*, 14, 215, 221  
 liberalizzazione commerciale, 15, 221-224  
 negoziati commerciali internazionali, 154  
 Organizzazione Mondiale per il Commercio/Omc/Wto, v. Omc/Wto  
 politica commerciale della Ue, v. Unione Europea (politiche)  
 prodotti/mercati agricoli, 44, 216, 226, 238  
 Comunità Andina, 222, 224  
 Comunità degli Stati indipendenti/ Csi, 41-42, 213  
 Comunità Sudamericana delle Nazioni, 222  
 Confini/frontiere  
   confini artificiali, 47  
   controllo dei/delle, 62, 68, 135, 242  
   frontiere dell'Ue, 131 (v. anche Unione Europea (politiche), Politica europea di vicinato)  
   instabilità/delimitazione dei/delle, 48, 51  
 Consiglio d'Europa, 209  
 Crimini internazionali  
   aggressione, 75  
   Codice dei crimini contro il diritto internazionale, v. Diritto internazionale  
   crimini contro l'umanità, 9, 75-76, 82  
   crimini di guerra, 75-76, 82  
   crimini internazionali degli individui, 73-74, 76  
   crimini internazionali, responsabilità dei superiori, 9, 77, 81-82  
   genocidio, 75, 82  
 Curdi, 232, 266  
 Debito estero, 41, 219-220  
   debito estero iracheno, v. Iraq  
 Democrazia  
   assenza di, 153  
   Assistenza al Dialogo per la Democrazia, v. Politica estera italiana  
   democratizzazione dell'Ue, v. Unione Europea  
   democratizzazione/promozione/salvaguardia della, 62, 108, 111-112, 129, 134, 225  
   democrazia a Hong Kong, 271  
   democrazia in Iraq, v. Iraq  
   democrazie occidentali/cultura democratica, 33, 61, 236  
   esportazione della, 26, 61, 227  
   identità democratica di Israele, 243  
 Difesa  
   *Framework Agreement/Loi*, 148, 150  
   industria/mercato della, 12, 141, 147-150  
   *intelligence*/servizi segreti, 11, 64, 68-70, 238, 258, 264, 276  
   Cia, 82, 272  
   Occar, 148, 150  
   politica europea, v. Unione Europea (politiche)  
   politica italiana, v. Politica estera italiana  
   progetto A 400 M, 148  
 Diplomazia  
   diplomazia americana, 250  
   diplomazia dell'Azerbaijan, 209  
   diplomazia dell'Ue/europea, 58, 133-134, 137  
   diplomazia internazionale, 14, 111, 242, 248, 251  
   diplomazia italiana, 71, 92, 94-95, 97, 99, 101, 105, 107, 109, 111-112, 137, 198-199, 255  
   diplomazia nord coreana, 55  
   fase diplomatica della crisi irachena, 26  
   riforma dell'Onu, 15, 89, 91, 97  
 Direttorio (Francia-Germania-Gran Bretagna), v. Unione Europea  
 Diritti umani, 9, 74, 80, 107, 129, 138, 223, 257, 271

- Diritto internazionale, 9, 61, 73-75, 77, 79-81, 83, 275  
 Codice dei crimini contro il diritto internazionale, 82  
 Convenzione contro la tortura, v. Nazioni Unite  
 Convenzioni di Ginevra, 73, 74, 78-81, 83  
 diritto dell'occupazione bellica, 76  
 diritto internazionale consuetudinario, 76  
 prigionieri di guerra, 73, 80  
 tortura, 77-80, 83, 144, 256, 270  
 Disastri/catastrofi naturali, 44, 217  
 tsunami/maremoto, 43, 226, 282  
 uragano Jeanne, 217  
 Dollaro, 12, 36-37, 45, 167-169
- Economia americana  
 crescita dell', 15, 25, 35-38, 45, 166  
 politica economica e di bilancio, 12, 36, 45, 167-169
- Economia cinese  
 crescita dell', 15, 35, 37, 42, 45
- Economia dell'America Latina  
 Commissione Economica per l'America Latina e i Caraibi/Ce-pal, 215-216, 218  
 economia del Brasile, 41, 220  
 economia del Venezuela, 41  
 economia dell'Argentina, 41, 218-219  
 economia di Haiti, 217  
 ripresa/crescita economica, 15, 35, 41, 215-216, 218, 225
- Economia dell'Europa orientale/centro-orientale, 41-42, 156-157, 159
- Economia dei paesi emergenti, 35, 42, 192
- Economia europea, v. Unione Europea  
 politica economica e di bilancio dell'Ue, v. Unione Europea (politiche)
- Economia giapponese  
 crescita dell', 15, 35, 37
- Economia indiana  
 crescita dell', 42
- Economia internazionale/globale  
 bilancia dei pagamenti, 12, 36, 168-169, 216  
 crescita/ripresa dell', 15-16, 35-36, 45-46, 177, 216
- Economia italiana  
 crescita economica, 165-166  
 esportazioni italiane, v. Esportazioni  
 internazionalizzazione dell', v. Politica estera italiana  
 politica economica estera/commercio estero, v. Politica estera italiana  
 prodotto/Pil italiano, 173  
 programma italiano di stabilità, 172, 256, 258
- Economia palestinese, v. Palestina
- Egemonia  
 egemonia/*leadership* americana, v. Politica estera americana  
 transizione egemonica nel Caucaso, 14, 203, 211, 214
- Elezioni  
 a Taiwan, 267  
 ad Haiti, 217, 266  
 in Abkhazia, 212-213  
 in Afghanistan, 9, 24, 68, 132, 233-236, 263, 277  
 in Agiaria, 211  
 in Algeria, 268  
 in Australia, 277  
 in Austria, 270  
 in Azerbaigian, 209  
 in Cecenia, 205-206, 276  
 in Corea del Sud, 269  
 in Georgia, 210, 263, 268  
 in Germania, 272  
 in Grecia, 266  
 in India, 271  
 in Indonesia, 268  
 in Iran, 265  
 in Iraq, v. Iraq  
 in Kosovo, 278  
 in Lituania, 273-274  
 in Macedonia, 270  
 in Romania, 281  
 in Russia, 267  
 in Serbia e Montenegro, 274  
 in Slovacchia, 269

- in Spagna, 267
- in Tunisia, 278
- in Ucraina, 133, 213, 279, 281-282
- in Uruguay, 279
- in Venezuela, 218
- nel Salvador, 267
- nella Repubblica Sudafricana, 269
- palestinesi, v. Palestina
- per il Parlamento europeo, v. Unione Europea (istituzioni e organi)
- presidenziali americane, 10, 26, 105, 229, 232, 279
- Energia
  - Agenzia internazionale dell'Energia di Parigi/Aie, 182, 184
  - carbone, 182, 186, 188
  - domanda di, 177, 186-189
  - energia elettrica, 181-182, 185-189
  - energia/programmi nucleari, 47-48, 54, 56, 132, 136, 143, 182, 255, 264, 269, 276, 278, 280
  - fonti rinnovabili, 181, 188
  - gas, 31, 180-182, 184-186, 189, 272
  - industria nucleare/installazioni nucleari, 56, 63
  - mercato dell', v. Mercato petrolio, v. Petrolio
  - politica energetica americana, v. Politica estera americana
  - politica energetica europea, v. Unione Europea (politiche)
  - risorse energetiche, 214
- Esportazioni
  - crescita delle, 187
  - esportazioni e paesi emergenti, 16, 40-43
  - esportazioni dall'Europa orientale, 42
  - esportazioni europee, 38, 166-167, 169
  - esportazioni italiane, 192
  - esportazioni militari, 148
  - export giapponese, 37
- Euro/area dell'euro, v. Unione Europea (politiche)
- Fao, 257
- Finanza internazionale
  - autorità europea di regolamentazione, 170
  - controllo dei capitali, 142
  - crisi finanziaria in Argentina, 219
  - stabilità finanziaria, v. Stabilità investimenti esteri, 41, 187, 192, 216
  - Istituzioni Finanziarie Internazionali, 219
  - mercati finanziari europei, v. Unione Europea
  - mercati internazionali dei capitali, 158, 216
  - movimenti di capitali, 16, 40, 154, 158, 161, 169
- Fondo Monetario Internazionale/Fmi, 218, 272
- Forza, uso della, 30, 70, 264
- G8, 44, 111-112, 134, 273
- Governance
  - corporate governance, 151
  - governance dell'internazionalizzazione dell'economia italiana, 192-194
  - governance a molti livelli, 188
  - governance globale, 138
- Guerra/confitto armato
  - conflitti inter-etnici, 14, 211
  - confitto armeno-azero, 209
  - confitto israelo-palestinese, v. Palestina
  - confitto russo-ceceno, 14, 204, 207-209
  - confitto tra India e Cina (1962), 48
  - confitto tra India e Pakistan (1971), 47
  - guerra civile, 48, 217, 236, 238
  - guerra del Golfo del 1991, v. Iraq
  - guerra globale al terrorismo/Gwot, v. Politica estera americana
  - guerra in Iraq, v. Iraq
  - guerra preventiva, v. Politica estera americana
  - guerra/campagna in Afghanistan, 62, 64-65, 68
  - guerriglia/antiguerriglia, 68-69, 79, 104, 205

- prigionieri di guerra, v. Diritto internazionale
- Prima Guerra Mondiale, 64
- Seconda Guerra Mondiale, 29, 64, 86
- signori della guerra/milizie private, 234-237
- Guerra Fredda, 29-31, 48, 86, 127  
dopo Guerra Fredda, 25, 28
- Guerriglia, v. Guerra
- Iaea
- «Protocollo aggiuntivo», 53-54, 56  
ruolo in Iran, 56-58, 143, 276, 280
- Immigrazione
- immigrati, 277
- immigrazione clandestina/illegale, 113, 134, 261
- lavoratori immigrati, v. Lavoro
- Imprese, 39, 154, 179, 183
- imprese italiane, 16, 155, 159-161, 191-193, 195-196, 198-201
- Integrazione internazionale, 187, 192, 194
- integrazione commerciale, 192
- integrazione europea, v. Unione Europea
- integrazione sudamericana, 15, 215, 217, 220-222, 224
- Intelligence*, v. Difesa
- Iraq
- armata/milizia del Mahdi, 68, 228
- armi di distruzione di massa, 10, 25, 264, 277
- attacco contro Falluja, 68, 228-229, 269, 280
- attentato di Nassiriya, v. Politica estera italiana
- carceri/strutture di internamento, 9, 77-79, 81, 256, 270
- cattura/processo di Saddam Hussein, 9-10, 23, 67-68, 73-77
- Coalition Provisional Authority/* Cpa, 74, 76, 227-231, 254, 274
- coalizione/forze della, 9, 11, 23, 27, 68-69, 73, 78-79, 82, 104-105, 109-111, 228-231, 233
- Conferenza sull'Iraq di Sharm el-Sheikh, 104-105, 231
- Consiglio governativo, 74, 76
- debito estero iracheno, 136
- democrazia, 25-26, 62, 111, 233
- diritto penale iracheno, 74-76
- dopoguerra/stabilizzazione/ricostruzione, 23, 27, 68, 74, 104, 136, 227, 230-233
- elezioni, 64, 68, 104, 110, 132, 136, 229-231, 266, 273
- embargo, 23
- governo provvisorio/transitorio, 9, 76, 110, 227-231, 266, 273-274, 279
- guerra contro l'Iran, 77
- guerra/confitto armato in Iraq, 9, 10, 13-14, 23-24, 26, 28, 30, 36, 52, 62, 64-65, 68, 70, 73, 132, 210, 231-232, 248, 265
- guerriglia/attacchi terroristici, 23, 79, 104, 227-229, 231, 269
- insurrezione/assedio di Najaf, 68, 228, 276
- invasione del Kuwait/guerra del Golfo del 1991, 27, 77, 184
- invio di truppe giapponesi, 264
- Iraqi Special Tribunal/Tribunale Speciale*, 10, 73-77
- milizie neo-ba'athiste, 68
- missione Nato per l'addestramento di forze di sicurezza irachene, v. Nato
- occupazione, 9, 23, 26-27, 73, 76, 104, 108, 179, 227, 229, 273
- operazione Antica Babilonia, v. Politica estera italiana
- patrimonio archeologico e artistico, 109
- polizia irachena, v. Polizia
- produzione di petrolio, v. Petrolio
- ritiro delle truppe spagnole, 24, 27, 136, 267, 269
- ruolo dell'Ue, v. Unione Europea (politiche)
- ruolo della Nato, v. Nato
- ruolo delle Nazioni Unite, v. Nazioni Unite
- sequestri di persona/ostaggi, 68, 104, 110, 255, 257, 259, 269
- sicurezza interna, 105, 132, 136, 227, 232, 269, 273

- sovranità irachena, 75, 77, 110, 230, 233, 269, 273-274  
terrorismo, 25, 69, 227-231
- Islam  
fondamentalismo islamico/gruppi radicali islamici, 204, 208, 256  
paesi musulmani, v. Stati/paesi  
rapporti con l'Occidente, 24-25, 61, 111, 130, 233  
religione di stato in Iraq, 266
- Lavoro  
disoccupazione/occupazione, 36, 39, 154, 216  
flessibilità, 38  
forza lavoro, diminuzione della, 37  
lavoratori clandestini, 63  
lavoratori immigrati/permessi di lavoro, 155, 162, 216  
lavoro qualificato, 39  
mercato del lavoro, 162, 174  
mobilità dei lavoratori, 161-162  
settore informale, 219  
sicurezza dei lavoratori, 158
- Mercato Comune Centro Americano/Cacm, 221-222
- Mercato  
interazione tra Stato e Mercato, 39  
liberalizzazione del, 39, 182-183, 186, 189, 272  
mercati agricoli, 44  
mercati asiatici, 198  
mercati emergenti, 16, 40, 42  
mercati internazionali, 191-192, 202  
mercato militare, 149  
mercato dell'energia, 179-183, 186, 189, 272  
mercato della difesa, v. Difesa
- Mercosur, 16, 220-224
- Missili  
missili balistici, 50, 55  
Icbm, 48, 50
- Narcotraffico, 234, 235  
produzione di oppio, 238
- Nato  
allargamento, 145, 268  
Consiglio atlantico, 108  
missione Isaf in Afghanistan, 70, 108, 145, 237, 274-275  
missione Kfor in Kosovo, 267  
missione per l'addestramento delle forze di sicurezza irachene, 108, 132, 144-145, 281  
missione Sfor in Bosnia, 145-146, 274, 281  
*Nato Response Force*, 278  
operazione *Active Endeavour*, 63  
operazione *Eagle Assist*, 62  
questione dell'Iraq, 265, 274  
rapporti con l'Ue/accordi *Berlin plus*, 30, 145, 147-148, 150, 263, 278, 280-281  
relazioni transatlantiche, 31-32, 263  
segretario generale, 145, 263, 280
- Nazioni Unite (Organizzazione delle)/Onu  
armi di distruzione di massa, 54, 56-57, 137  
Assemblea generale/Ag, 86-88, 90-97, 135, 209, 275  
Carta delle, 76, 86-87, 89, 94-95  
Consiglio di Sicurezza/CdS, 54, 56-57, 74, 76-77, 85-97, 104-106, 111, 136-137, 217, 257, 266, 271, 273, 275, 278, 280  
riforma del, 15, 85-97, 106-107, 220, 259, 261  
Convenzione contro la tortura, 80, 83  
Corte internazionale di giustizia, 135, 241, 275  
crisi nel Darfur, 275  
diritto di veto, 85-86, 89-91, 94, 96  
elezioni in Afghanistan, 277  
*High-Level Panel/Hlp*, 15, 87-92, 95, 97, 105  
*Millennium Development Goals*, 44  
missione degli osservatori militari in India e Pakistan, 259  
missione di stabilizzazione ad Haiti/Minustah, 217, 266  
pace internazionale/missioni di pace, 86, 88-89, 91, 93  
questione dell'Iraq, 9, 15, 73-74, 96, 104, 110-111, 136, 230-231, 257, 267, 273

- questione di Cipro, 128, 270  
 questione israelo-palestinese, 249, 271  
 ruolo degli Stati Uniti, 29, 33, 97  
 ruolo della Cina, 138  
 seggio europeo nel CdS, 15, 94-97  
 segretario generale, 15, 87-88, 97, 230, 259, 270, 275  
 terrorismo internazionale, 65  
 Tribunali Penali, v. Tribunali Penali Internazionali
- Occar, v. Difesa
- Ocse, 16, 40, 42, 182, 187
- Omc/Wto, 220  
 adesione iraniana, 137  
 Conferenza di Cancun (2003), 44  
 Conferenza di Hong Kong, 44  
*Doha Development Round*, 226  
 ingresso della Russia, 272
- Opinione pubblica  
 opinione pubblica americana, 61  
 opinione pubblica araba e islamica, 26  
 opinione pubblica europea, 24, 102, 130, 138, 154, 162  
 opinione pubblica francese, 122  
 opinione pubblica internazionale, 14, 61-62, 64, 248, 251  
 opinione pubblica irachena, 231  
 opinione pubblica italiana, 125, 154
- Organizzazione degli Stati americani, 218, 225
- Organizzazione per la liberazione della Palestina/Olp, v. Palestina
- Organizzazioni non governative/Ong, 82, 225, 238
- Palestina  
 al-Fatah, 247, 280  
 Autorità nazionale palestinese/Anp, 109, 135, 246-248, 252, 280  
 barriera di sicurezza, 14, 135, 241, 243, 246, 275  
 confinamento dei palestinesi/status cantonale, 14, 243-244, 251  
 conflitto israelo-palestinese, 13, 111, 133, 135, 242, 248-249  
 economia palestinese, 246
- elezioni, 242, 247-248, 280  
 Hamas, 247-248, 268-269  
 Hezbollah, 264, 278  
 insediamenti ebraici/colonie, 112, 242, 245-246, 249-250, 271-272  
 intifada, 112, 246-247  
 Olp, 247-248, 280  
 piano Sharon, 112, 242-243, 245-246, 249-252, 271-272  
 processo di Oslo, 246-247  
 «Quartetto», 242, 249-250  
 questione dei rifugiati, 14, 251-252  
 questione di Gerusalemme, 14, 251-252
- Road Map*, 108, 112, 135, 247, 249-252, 269, 271
- ruolo degli Stati Uniti, v. Politica estera americana
- ruolo dell'Europa, v. Unione Europea (politiche)
- ruolo dell'Italia, v. Politica estera italiana
- ruolo delle Nazioni Unite, v. Nazioni Unite
- stato palestinese indipendente/sovranità palestinese, 243-244, 251-252
- Striscia di Gaza, 14, 112, 135, 241-242, 244, 247, 250-252, 271
- Territori Occupati, 14, 26, 241, 243-244, 246, 249-252, 275
- terrorismo palestinese, 112, 241, 246, 248
- uccisioni mirate, 247, 268-269
- Partiti politici, 75, 122, 211, 218, 220, 232, 244-245, 249-250, 258, 266-272, 274, 278-279
- partiti politici italiani, 96, 125, 130, 254, 257
- Patto di Stabilità e Crescita, v. Unione Europea (politiche)
- Peace-keeping*/missioni di pace, 86, 89, 93, 103, 147
- missioni ad Haiti, 217, 266
- missioni in Afghanistan, 274-275
- missioni in Bosnia, 145-146, 274, 281
- missioni in Darfur, 275
- missioni in Kosovo, 257

- missioni in Macedonia, 146
- peace-keeper* francesi in Costa d'Avorio, 279-280
- Pensioni/sistemi pensionistici, 173, 212
- Petrolio
  - aziende/compagnie petrolifere, 178, 282
  - domanda/offerta di, 177-179, 181, 183-184, 186, 188
  - oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, 209, 213
  - Opec, 177-178, 185
  - prezzo del, 35, 37, 41-42, 46, 166, 177-179, 181, 184-186, 216
  - produzione di, 42, 177-178, 180-181
  - produzione irachena, 177-179
  - zone/riserve petrolifere, 31, 64
- Politica estera americana
  - African Coastal Security Program*, 64
  - armi di distruzione di massa, 24, 28, 49-54, 60, 137, 143-144, 271, 277
  - aggiornamento del Tnp, 54
  - presenza in Iraq, 10, 25, 277
  - attentati dell'11 settembre, v. Terrorismo internazionale
  - bipolarismo/sistema bipolare, 30-31, 49-50, 53
  - Cafta, 221
  - Dipartimento della Difesa, 65
  - Dipartimento di Stato, 65, 250-251
  - egemonia/*leadership* mondiale, 10, 28-29, 30, 32-33, 49, 52, 69
  - Georgia Train and Equip Program/Gtep*, 63
  - Greater Middle East Initiative*, 111, 249, 273
  - guerra globale al terrorismo/Gwot, 10, 13, 23-24, 26, 28, 59-62, 65, 67, 69-71, 227
  - guerra preventiva, 30, 60
  - intervento in Afghanistan, 24, 62, 64-65, 68
  - utilizzo di milizie tribali, 236-237
  - Iran and Lybia Sanctions Act*, 54
  - Joint Task Force Horn of Africa*, 64
  - multilateralismo/unilateralismo, 10, 28, 31-33, 54, 69
  - Nafta, 221
  - Oif, 71
  - Operation Enduring Freedom/Oef*, 60, 63-64, 70-71, 237
  - operazione *Balikatan*, 63
  - operazione *Border Support*, 62
  - operazione *Desert Storm/Desert Sabre*, 68
  - operazione *Glow Worm*, 63
  - operazione *Liberty Shield*, 63
  - operazione *Noble Eagle*, 62
  - operazione *Tarmac*, 63
  - politica energetica, 179-180, 187, 189
  - politica in Medio Oriente, 26
  - questione dell'Iraq
    - attacco contro Falluja, v. Iraq
    - casi di tortura, 77-83, 144, 270
    - cattura/processo di Saddam Hussein, v. Iraq
    - dopoguerra, 23, 27, 33, 68, 227, 230-233, 269
    - guerra, 23-26, 28, 30, 36, 52, 64-65, 68, 105, 132, 144, 179, 232, 248, 265, 269
    - insurrezione/assedio di Najaf, v. Iraq
    - questione israelo-palestinese, 26, 133, 242, 244, 248-249, 269, 271
    - rapporti con l'America Latina, 215, 220-222
    - rapporti con l'Azerbaijan, 210
    - rapporti con l'Europa, v. Unione Europea (politiche), Rapporti con gli Stati Uniti
    - rapporti con l'Iran, 24, 54, 56, 132, 137, 231
    - rapporti con l'Italia, v. Politica estera italiana
    - rapporti con l'Onu, v. Nazioni Unite
    - rapporti con l'Ucraina, 133
    - rapporti con la Cina, 268-269
    - rapporti con la Corea del Nord, 24, 54-56
    - rapporti con la Francia, 272

- rapporti con la Georgia, 14, 63, 210-211, 213  
 rapporti con la Germania, 265  
 rapporti con la Gran Bretagna, 269  
 rapporti con la Libia, 54, 179  
 rapporti con la Russia, 14, 25, 179, 203, 210-211, 213-214  
 rapporti con la Santa Sede, 272  
 rapporti con la Siria, 231, 271  
 riforma dell'Onu, 15, 91, 97  
 unipolarismo/sistema unipolare, 10, 25, 27-28, 30, 48-51  
 vertice del G8, v. G8  
 Politica estera europea, v. Unione Europea (politiche)  
 Politica estera italiana  
   allargamento dell'Ue, 102-103, 127, 130, 154-155, 159-160, 253-254, 261  
   Assistenza al Dialogo per la Democrazia, 111, 262  
   attentato di Nassiriya, 71, 103, 110  
   Conferenza degli ambasciatori d'Italia, 92  
   cooperazione giudiziaria penale (mandato di arresto europeo), 143, 257, 262  
   Costituzione (Titolo V), 194  
   dossier Balcani, 103  
   dossier Iran, 101, 137, 253, 255  
   dossier Mediterraneo, 103  
   esportazioni italiane, v. Esportazioni  
   Gendarmeria europea, 147, 260  
   guerra in Iraq/questione irachena, 11, 70, 100-101, 103-104, 106, 108, 110-111, 144, 253-256  
   immigrazione illegale, 113, 134, 261  
   impegno in Afghanistan/missione Isaf, 70, 101, 108  
   internazionalizzazione economica, 16, 191-193, 195-198, 201-202, 224, 258  
   Sportelli regionali per l'internazionalizzazione, 193-198, 200, 202  
   Sportelli unici all'estero, 193, 198-200, 202  
   missione Althea in Bosnia, 146  
   missione in Kosovo dell'Osce, 257  
   missione in Macedonia, 146  
   missione Sfor in Bosnia, 146  
   operazione Antica Babilonia, 70, 109, 254  
   Parlamento, 125, 197, 258-259  
   politica di cooperazione allo sviluppo, 93, 225  
   politica di/industria della difesa, 144, 148, 150-152  
   politica economica e di bilancio europea, 101, 176  
   politica economica estera/commercio estero, 17, 191-194, 197, 201-202  
   politica estera regionale, 194  
   politica industriale, 202  
   politica mediterranea e mediorientale, 100, 108-109, 260  
   presidenza italiana dell'Ue (2003), 100-101, 107, 117, 142, 253, 259-260, 263  
   questione israelo-palestinese, 108, 112  
   rapporti con gli Stati Uniti, 70-71, 105-106, 108, 136, 144, 253, 256, 261-262, 272  
   rapporti con l'America Latina, 224-225  
   rapporti con l'Argentina, 219-220  
   rapporti con l'Organizzazione degli Stati americani, 225  
   rapporti con l'Ungheria, 254  
   rapporti con la Cina, 11, 100, 107, 108, 144, 256  
   rapporti con la Germania, 95, 106, 254, 261  
   rapporti con la Libia, 113, 134, 144, 260-261  
   rapporti con la Polonia, 254  
   rapporti con la Turchia, 103, 130  
   relazioni economiche esterne, 11, 100, 107  
   riforma dell'Onu, 11, 15, 91-97, 100, 105-106, 220, 259, 261  
   riforma dell'Ue, 123-125  
   sequestri di persona in Iraq, v. Iraq  
   Tavolo per l'America Latina, 224

- terrorismo internazionale/lotta al, 70-71, 104, 255-258
- Trattato costituzionale europeo, firma a Roma del, 13, 100, 115-116, 261, 273, 279
- Polizia
- attacchi della guerriglia cecena contro la polizia, 205-206
  - attentato di Riad, v. Terrorismo
  - cooperazione tra forze di polizia europee, 142-143
  - lotta antiterrorista, 11, 59, 69-70, 142, 255
  - polizia irachena, 78, 104, 227, 229-230
  - polizia italiana, 143, 255
  - polizia militare, 78-79, 147, 260
  - polizia russa, 276
- Povertà, 44, 62, 216, 219-220, 224, 226, 246
- Prigionieri di guerra, v. Diritto internazionale
- Prodotto interno lordo/Pil, 12, 35-37, 42, 45, 147, 156-157, 160, 166, 168, 173-174, 216-219
- Salute
- Aids, 44
- Sciiti dell'Iraq, 228, 232, 269
- Serbi del Kosovo, 267, 278
- Sicurezza
- missione Nato per l'addestramento di forze di sicurezza irachene, v. Nato
  - reati/attentati contro la, 76, 78
  - servizi/forze di, 69, 79, 104, 204, 270, 272-273
  - sicurezza americana, 26, 53, 62-63, 80, 142, 182
  - sicurezza dell'area caucasica, 214
  - sicurezza dell'Armenia, 210
  - sicurezza delle superpotenze, 31
  - sicurezza energetica, 183-185
  - sicurezza europea, 131-133, 143, 149
  - sicurezza in Afghanistan, 24, 68, 234, 236-238
  - sicurezza in Iraq, v. Iraq
  - sicurezza in Israele, 252
  - sicurezza internazionale/globale, 10, 47-48, 57, 62, 86, 88, 91, 93, 134, 136
  - sicurezza marittima, 185
  - sicurezza sociale, 123
- Sistemi satellitari
- Galileo, 144, 185
  - Gps, 144
- Stabilità
- instabilità dei prezzi, 167
  - Patto di Stabilità e Crescita, v. Unione Europea (politiche)
  - stabilità macroeconomica, 158
  - stabilità/instabilità finanziaria, 106, 169
  - stabilità/instabilità nel Caucaso, 14, 204, 214
  - stabilizzazione del Medio Oriente, 144
  - stabilizzazione dell'Afghanistan, 237
  - stabilizzazione dell'America Latina, 15, 215, 224-225
  - stabilizzazione dell'Iraq, v. Iraq
  - stabilizzazione di Haiti, 217
  - stabilizzazione e deterrenza, 49
- Stati/paesi
- area/paesi emergenti, 15-16, 35, 40-42, 216
  - area/paesi industrializzati, 16, 40, 85, 192, 226
  - fallimento degli stati, 62
  - paesi del Mediterraneo, 134, 185
  - paesi dell'Africa subsahariana, 187
  - paesi dell'Europa centro-orientale/Peco, v. Unione Europea
  - paesi in via di sviluppo, 41, 85, 93, 188
  - paesi islamici democratici, 130
  - paesi meno sviluppati, 226
  - paesi non nucleari, 54
  - paesi poveri, 44, 155, 187
  - paesi proliferatori/proliferanti, 49, 60
  - paesi sudamericani/dell'America Latina, 35, 90, 187, 217, 222
  - paesi sunniti, 233
  - paesi sviluppati, 41, 44
  - paesi/mercati asiatici/orientali, 37, 43, 168, 187, 226

- Rogue States*/Stati canaglia, 10, 24, 53, 60  
 stati deboli e in via di fallimento, 61  
 stati democratici e liberali, 33  
 stati/paesi arabi/musulmani/medio-orientali, 26, 47, 61, 75, 104-105, 210  
 stati/paesi europei, 13, 115, 125, 132, 136, 139, 143-145, 149-150, 168, 174, 189, 222, 224, 249  
 stato palestinese indipendente, v. Palestina  
 Sunniti dell'Iraq, 68, 228-229, 232, 266, 269  
 Sviluppo  
 aiuti allo sviluppo, 44, 225  
 paesi in via di sviluppo, v. Stati sviluppo sostenibile, 223
- Talebani (Taliban), 68, 234-238  
 Tecnologia  
*leadership* tecnologica, 49, 187  
 tecnologia e difesa, 12, 49, 147-148  
 tecnologie «sensibili»/nucleari, 53-54, 132, 137, 264
- Terrorismo internazionale  
 armi di distruzione di massa e terrorismo, 50, 53  
 assassinio di Theo Van Gogh in Olanda, 279  
 attacco in Inguscezia del 21 giugno 2004, 205  
 attentati aerei del 23 e 24 agosto 2004, 206  
 attentati compiuti con la complicità di Tripoli, 134  
 attentati dell'11 settembre, 25, 27, 61-63, 67, 71, 227  
 attentati di Madrid (marzo 2004), 11, 24, 100, 115, 141-142, 257, 266-267  
 attentato al DC10 della compagnia Uta (settembre 1989), 263  
 attentato alla metropolitana di Mosca (febbraio 2004), 264  
 attentato contro Kadyrov, 205, 276  
 attentato di Riad (aprile 2004), 270  
 diffusione del, 24, 26, 60-62, 64, 69  
 dimensione criminale del, 60-61  
 finanziamento dei gruppi terroristici, 142  
 gruppi terroristici somali, 65  
 gruppo terrorista Abu Sayyaf, 63  
 guerra globale al terrorismo/Gwot, v. Politica estera americana  
 lotta/guerra al terrorismo, 14, 25, 30, 53, 59-63, 69-71, 111, 141-142, 144, 209, 214-215, 237, 255-257, 271, 280 (v. anche Guerra globale al terrorismo)  
 operazioni antiterrorismo classiche/di polizia, v. Polizia  
 organizzazione al-Qaida, 11, 24, 60, 64-65, 67-68, 228, 236-237, 267  
 organizzazioni terroristiche globali, 24, 59-60  
 terrorismo ceceno, 204-209, 264  
 terrorismo in Afghanistan, 237, 238  
 terrorismo jihadista, 11, 61, 68-70, 228-229  
 terrorismo non statale, 50  
 terrorismo palestinese, v. Palestina  
 tragedia di Beslan, 206-207, 276
- Tribunali Penali Internazionali, 75  
 Corte Penale Internazionale, 9, 74, 76, 82  
*Iraqi Special Tribunal*, v. Iraq  
 Tribunale Militare Internazionale di Norimberga, 82  
 Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda, 76  
 Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, 76-77, 81-82, 128-129
- Unione africana/Ua  
 missione in Darfur, 275
- Unione Europea  
 allargamento e paesi di futura adesione, 12, 102-103, 118, 120-122, 127-131, 138-139, 141, 145, 153-163, 174, 214, 253-254, 261, 263, 265, 267, 270, 277, 282

- armi di distruzione di massa, 137;  
141, 143-144  
Strategia europea di Non proliferazione, 144
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, 116-117, 121
- democratizzazione dell'Ue, 13, 117-118, 121
- diplomazia dell'Ue, v. Diplomazia direttorio (Francia-Germania-Gran Bretagna), 11, 32, 101-102, 254, 265
- economia europea/dei paesi dell'Ue, 12, 16, 38-40, 121, 154-159, 165-167
- equilibrio tra Paesi membri, 12, 119, 156-158
- integrazione, 12, 39, 100, 116-117, 120-121, 123, 129-130, 134, 138, 153-156, 159, 163, 169, 214
- libera circolazione delle persone, 130, 161-162
- mercato finanziario, 12, 169
- mercato interno/unico, 39, 131, 153, 155, 157-158, 160-161, 163, 182
- paesi dell'Europa centro-orientale/Peco, 153, 155-162
- personalità giuridica dell'Ue, 118
- Progetto della Convenzione, 13, 117, 119-120, 123
- radici cristiane dell'Ue, 123
- riforma, 13, 116, 118-121, 123-124  
revisione dei trattati, 116, 121  
riforma del Consiglio dell'Unione, 118-119, 121, 123  
riforma del Consiglio europeo, 115-116, 118
- seggio/rappresentante nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu, v. Nazioni Unite
- sicurezza europea, v. Sicurezza sistema di Nizza, 119
- Trattati della Comunità europea e della Ue, 117-118
- Trattato costituzionale/Costituzione, 13, 94-95, 100, 103, 115-123, 125, 142, 153, 181-182, 253, 257, 261, 279
- processo di ratifica, 13, 103, 121-122, 124-125, 153, 175, 273, 280, 282
- Trattato della Comunità europea, 149, 171, 173-176  
art. 104, 171, 175  
art. 296, 149
- Trattato di Amsterdam, 120
- Trattato di Maastricht, 120
- Unione Europea (istituzioni e organi)
- Agenzia europea difesa, 11, 141, 147-148, 273
- alto rappresentante per la Pesc, 95, 120, 133, 137, 147, 255
- Banca centrale europea/Bce, 38, 165, 167, 170
- commissario per le relazioni esterne, 95, 120
- Commissione europea, 13, 99, 101-102, 118, 120-121, 129-131, 138, 147-150, 153, 158, 170-176, 181-186, 255, 261, 270, 274, 277, 280, 282
- Conferenza intergovernativa, 115-121, 123, 142
- Consigli di associazione o cooperazione, 131
- Consiglio Affari Esteri, 120
- Consiglio dell'Ue, 13, 117, 120, 170-176, 185, 255, 263, 268
- Consiglio Affari generali e Relazioni esterne/Cagre, 128, 131, 142, 145-146, 265, 273
- Consiglio Affari Legislativi, 117
- Consiglio Ecofin, 13, 142, 171, 173, 258
- Consiglio europeo (giugno 2004), 116, 134, 273
- Consiglio europeo di Bruxelles (dicembre 2003), 115
- Consiglio europeo di Bruxelles (dicembre 2004), 128-130, 142, 144, 146, 163, 282
- Consiglio europeo di Bruxelles (marzo 2004), 115, 142, 268
- Consiglio europeo di Bruxelles (novembre 2004), 142, 279
- Consiglio europeo di Copenaghen (giugno 1993), 153

- Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001), 115-116
- Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000), 39, 176  
 agenda/strategia di Lisbona, 38-40, 174, 176, 261, 265, 279
- Consiglio europeo di Salonicco (giugno 2003), 129  
 agenda di Salonicco, 129
- Consiglio europeo, 118, 121, 130, 147, 163, 254, 259, 274
- Convenzione, 95, 116-121, 123
- Corte di Giustizia delle Comunità europee, 13, 149, 171-172
- Forza di reazione rapida dell'Ue, 265
- ministro degli Esteri, 94, 120
- Parlamento europeo, 95, 120-121, 124, 128, 138, 143, 170, 183, 185, 258, 260-261, 275  
 elezioni del, 257, 273, 280
- presidenza di turno irlandese (2004), 102, 115-116, 141, 263
- presidenza di turno italiana (2003), v. *Politica estera italiana*
- presidenza di turno olandese (2004), 141, 274
- rappresentante speciale per il Medio Oriente, 249
- Rappresentanza Speciale per il Caucaso, 214
- Unione Europea (politiche)
- area/zona dell'euro, 12, 37, 42, 165-167, 169, 172, 258
- Associazione biregionale con i Paesi latinoamericani/Vertice di Rio (1999), 15, 215, 222-224
- bilancio comunitario, 102, 106, 259
- cellule di pianificazione, 145, 147
- cooperazione in materia di giustizia e affari interni, 143
- Euro, 12, 37, 167-170, 192
- lotta al terrorismo, 11, 141-142, 268, 280  
 Coordinatore europeo antiterrorismo, 142, 268  
 Piano d'azione contro il terrorismo, 142
- missione Althea in Bosnia, 145-146, 274, 281
- missioni internazionali, 132, 136, 146, 265
- Partenariato euro-mediterraneo, 109, 134
- Partenariato strategico con il Mediterraneo e il Medio Oriente, 134
- Patto di Stabilità e Crescita/riforma del, 12-13, 38, 100-101, 165-166, 170-176, 254, 256, 258-259, 261
- Politica agricola comune/Pac, 130, 157, 163
- politica ambientale, 182
- politica commerciale, 123
- Politica di sicurezza e difesa/Pesd, 11-12, 30, 102, 106, 141-142, 145, 147-148, 281
- politica economica e di bilancio, 12, 38-39, 101, 116, 122, 165-176
- politica energetica, 181-185, 187, 189
- politica estera, 11-12, 57, 94-95, 97, 101-102, 106, 116, 121, 127-128, 132, 137, 139
- Politica europea di vicinato/Pev, 127, 131, 133-135, 139, 282
- politica monetaria, 12, 38, 165-166, 170
- politica regionale e fondi strutturali, 155, 157, 159-160, 163
- politica sociale, 122, 125
- principio di sussidiarietà, 120
- processo di Barcellona, 260
- progetto Galileo, v. *Sistemi satellitari*
- questione cipriota, 128-129, 141, 163, 270
- questione del Caucaso, 214
- questione dell'Iraq, 30, 95, 105, 132, 136, 144, 265, 279
- questione israelo-palestinese, 112, 135, 249
- rapporti con gli Stati Uniti, 11, 30-33, 132-133, 136-137, 139, 141-142, 144, 169, 231, 248-249, 253
- rapporti con il Centro America, 224

- rapporti con il Mercosur, 224
- rapporti con l'America Latina, 15, 215, 220, 222-224
- rapporti con l'Iran, 11, 56-58, 101, 132, 137, 143, 278, 280
- rapporti con l'Ucraina, 128, 133, 134, 139, 141
- rapporti con la Cina, 107, 132, 137-138, 144, 271, 281-282
- rapporti con la Comunità Andina, 224
- rapporti con la Libia, 134, 143, 261, 270, 277-278
- rapporti con la Nato, v. Nato
- rapporti con la Russia, 133, 141, 185-186, 268, 272
- rapporti con la Siria, 143
- rapporti con la Turchia, 12, 103, 122, 129-130, 139, 141, 163, 214, 261, 277, 282
- Welfare, 174

## Indice dei nomi

- Abashidze Aslan, 211  
Abbas Mahmud (detto Abu Mazen),  
247-248, 280  
Abu Ala (v. Qurei Ahmed)  
Abu Mazen (v. Abbas Mahmud)  
Abu Sabaya, 63  
Adamkus Valdas, 273  
Agliaua Maurizio, 257  
Ahern Bertie, 254  
al Assad Bashar, 263  
Alexandre Boniface, 266, 285  
Aliev Haydar, 209  
Aliev Ilham, 209  
Alkhanov Alu, 205-206, 276  
Allawi Iyad, 9, 229, 231, 274, 279-280  
Andreatta Nino, 106  
Annan Kofi, 87-88, 89 n., 105, 230,  
259, 270, 275  
Arafat Yasser, 13-14, 109, 242, 245-  
247, 249, 251-252, 280  
Ardzinba Vladislav, 212  
Aristide Jean-Bertrand, 217, 266  
Aushev Ruslan, 206  
Aznar José María, 110, 115, 267
- Baccini Mario, 225 n., 261  
Bagapsh Sergej, 213  
Baldoni Enzo, 110 n., 259  
Barghouti Marwan, 247 e n.  
Barnier Michel, 90 n., 260  
Barroso José Manuel Durão, 185,  
261, 274, 280  
Basaev Shamil, 204, 206  
Bănescu Traian, 281  
Bassanini Franco, 194 e n.  
Belka Marek, 271  
Ben Ali Zine El Abidine, 278
- Berlusconi Silvio, 99, 103, 105-108,  
110, 112-113, 136 n., 255-256,  
258, 260-262  
bin Laden Osama, 67-68  
Blair Tony, 122, 254, 265, 269, 272  
Blaskić Tihomir, 81 n.  
Bolton John R., 55  
Bonino Emma, 257  
Borrell Josep, 258, 275  
Bossi Umberto, 125, 258  
Bourne John, 254  
Bouteflika Abdelaziz, 268  
Bracken Paul, 50  
Brahimi Lakhdar, 230-231  
Bremer L. Paul, 74 n., 231, 254  
Brzezinski Zbigniew, 31, 203  
Buergenthal Thomas, 275  
Burjanadze Nino, 210  
Bush George Walker, 227, 230-232,  
238, 242, 250, 256, 262, 264-265,  
269, 272, 279  
Buttiglione Rocco, 99, 102 e n., 143,  
260-261
- Calderoli Roberto, 258  
Calleo David P., 27  
Casini Pier Ferdinando, 124  
Cecchi Filiberto, 253  
Chávez Frías Hugo, 217-218, 276  
Chen Shui-bian, 267  
Cheney Dick, 179, 268  
Chirac Jacques, 122, 254, 265, 268  
Chirizzi Katia, 257  
Ciampi Carlo Azeglio, 94 e n., 103,  
107, 255-256  
Clinton Bill, 27, 91, 112, 180  
Cocilovo Luigi, 258

- Cocozza Ciro, 146  
 Cohen Eliot A., 64  
 Contini Barbara, 254  
 Cordero di Montezemolo Luca, 107  
 Cornacchione Giorgio, 253  
 Crvenkovski Branko, 267, 270  
 Cupertino Umberto, 257
- da Silva, Luiz Inácio «Lula», 220  
 de Vries, Gijs, 142, 268  
 Diouf Jacques, 257  
 Dostum Abdul Rashid, 234  
 Drasković Vuk, 266
- Elisabetta II, regina d'Inghilterra, 272  
 Er Avni, 255  
 Erdogan Recep Tayyip, 263
- Fabius Laurent, 122  
 Fantozzi Augusto, 191, 193  
 Fassino Piero, 96 e n.  
 Fattuh Rauhi, 280  
 Ferrero-Waldner Benita, 95, 270  
 Ficuciello Alberto, 258  
 Fini Gianfranco, 253, 262  
 Fischer Heinz, 270  
 Fischer Joschka, 90, 95 e n., 254  
 Formigoni Roberto, 224 n.  
 Frattini Franco, 135 n., 137 n., 143, 224, 253-257, 259-262  
 Fukujama Francis, 29  
 Fulci Francesco Paolo, 91
- Gamsakhurdia Zviad, 211  
 Gašparović Ivan, 269  
 Gentilini Fernando, 255  
 Geremek Bronislaw, 275  
 Ghandi Sonia, 271  
 Gheddafi Muammar, 134, 179, 260, 270  
 Giovanni Paolo II, 272  
 Giscard d'Estaing Valéry, 117 n.  
 Gonzales Alberto R., 80 n.  
 Gotovina Ante, 128
- Handal Schafik Jorge, 267  
 al Hariri Rafik, 278  
 Hollande François, 122  
 Hoop Scheffer Jaap de, 145, 263, 280
- Howard John, 277  
 Hu Jintao, 268  
 Hussein Saddam, 9, 23, 25, 60, 64, 67-68, 73-75, 77, 233, 264, 274  
 Hutton Lord, 264
- Ilić Velimir, 266
- Jiang Zemin, 269
- al Kaddumi Faruk, 280  
 Kadyrov Akhmad, 204-205, 276  
 Kadyrov Ramzan, 204-205  
 Kagan Robert, 29, 32  
 Karamanlis Kostas, 266  
 Karame Omar, 278  
 Karzai Hamid, 9, 68, 233-238, 277  
 Keinon Herb, 113 n.  
 Kelly David, 264  
 Kerry John, 180, 279  
 Khajimba Raul, 212  
 Khan Abdul Qadeer, 264  
 Kharitonov Nikolai, 267  
 Kharrazi Kamal, 255  
 Khatami Mohammad, 265  
 Kirchner Néstor, 218-219  
 Köhler Horst, 272  
 Koizumi Junichiro, 90, 221, 264  
 Kostunica Vojislav, 266  
 Kwasniewski Aleksander, 270
- La Loggia Enrico, 194-195  
 Labus Miroljub, 266  
 Lahoud Emile, 278  
 Lamfalussy Alexandre, 169-170  
 Larrañaga Jorge, 279  
 Latortue Gérard, 217  
 Lesser Ian O., 47  
 Lien Chan, 267  
 Linnenkamp Hilmar, 148
- Magrassi Carlo, 148  
 Martinelli Roberto, 253  
 Martino Antonio, 136 n., 256  
 Maskhadov Aslan, 204, 208  
 Massolo Giampiero, 262  
 Mauro Mario, 258  
 Mbeki Thabo, 269  
 McLaughlin John, 272  
 Meciar Vladimir, 269

- Megawati Sukarnoputri, 268  
 Miller Leszek, 270  
 Milošević Slobodan, 77  
 Mitchell Thomas, 112  
 Mohaqiq Muhammad, 234  
 Monteiro Antonio, 260  
 Monti Mario, 100-101, 186 n., 259  
 Moratinos Miguel Angel, 249, 260  
 Mosca Moschini Rolando, 255  
 Mubarak Muhammad Hosni, 275  
 Mullah Omar (v. Omar Mohammed, mullah)  
 Musharraf Pervez, 264
- Nastase Adrian, 281  
 Nazif Ahmed, 275  
 Netanyahu Benjamin, 244  
 Nikolić Tomislav, 274
- Obeid Atif, 275  
 Omar Mohammed, mullah, 68  
 Otte Marc, 249
- Paksas Rolandas, 274  
 Palmieri Guido, 259  
 Pari Simona, 259  
 Pera Marcello, 262  
 Peres Shimon, 245  
 Philippe Guy, 217  
 Pirotti Andrea, 260  
 Powell Colin, 25, 62 n., 68, 91, 210, 250, 253  
 Prodi Romano, 101-102, 106, 134, 185, 270, 274  
 Prunskiene Kazimiera, 274  
 Putin Vladimir, 205-206, 221, 264, 267-268, 276
- Qanuni Yunus, 234, 277  
 Quattrocchi Fabrizio, 104, 110 n., 255, 269  
 Qurei Ahmed (detto Abu Ala), 280
- al-Rantissi Abdel Aziz, 247, 269  
 Rice Condoleeza, 10, 25  
 Roh Moo-hyun, 269  
 Ruggero Renato, 99  
 Rumsfeld Donald, 10, 25, 82, 83 n., 210, 232
- Rutelli Francesco, 96 e n.
- Saakashvili Mikhail, 64, 210-212, 263, 268  
 Sabaya Abu (v. Abu Sabaya)  
 Saca Tony, 267  
 al-Sadr Moqtada, 104, 228, 276  
 Sanchez Ricardo S., 79, 82  
 el Sayed Ahmed Osman Rabei, 257  
 Sayigh Yezid, 252  
 Schiavoni Gerolamo, 225  
 Schröder Gerhard, 90, 106, 254, 261, 265, 268, 272  
 Selva Gustavo, 99  
 Sembler Mel, 261  
 Sezer Ahmed Necdet, 263  
 Sharon Ariel, 14, 112, 242-243, 244 e n., 245 e n., 246-247, 249, 250 e n., 251-252, 271-272  
 Shevardnadze Eduard, 63  
 Siegman Henry, 244  
 Sihamoni Norodom, re di Cambogia, 278  
 Sihanuk Norodom, 278  
 Singh Manmohan, 271  
 Siniscalco Domenico, 258  
 al Sistani Ali, 228, 232 e n., 276  
 Solana Madariaga Javier, 95, 133, 135 n., 137, 143, 147, 255  
 Stefio Salvatore, 257  
 Stock Nicola, 220 n.  
 Straw Jack, 90 n.
- Tadić Boris, 274  
 Taguba Antonio M., 79 e n.  
 Tenet George, 82, 272  
 Torretta Simona, 259  
 Trajkovski Boris, 265  
 Tremonti Giulio, 108, 258  
 Tricarico Leonardo, 258  
 Trichet Jean-Claude, 170 n.
- Umarov Doku, 206
- Vajpayee Atal Bihari, 271  
 Van Gogh Theo, 279  
 Vázquez Tabaré, 279  
 Vieira de Mello Sergio, 230

Weissglas Dov, 251

Wen Jiabao, 107, 256, 269

Witney Nick, 147, 273

Yamashita Tomoyuki, 81 n.

Yanukovič Viktor, 133, 279, 281

Yassin Ahmad sceicco, 247, 268-269

al Yawer Ghazi, 274

Yuschenko Viktor, 133, 279, 281-282

Yusuf Ahmed Abdullahi, 277

Zakayev Ahmed, 208

al-Zarqawi Abu Musab, 68, 228-229

Zapatero José Luis Rodriguez, 115,  
267

al-Zawahiri Ayman, 68

Zhvania Zurab, 210

Zjazikov Murat, 206

## Indice dei nomi geografici

- Abkhazia, 211, 212 e n., 213 e n., 263  
Abu Ghraib, 79, 83, 256, 270  
Addis Abeba, 275  
Aden, 67  
Afghanistan, 9, 11, 24, 27 e n., 60, 64-70, 101, 109 n., 132, 145, 227, 234, 236 n., 237 e n., 238 n., 263, 267, 274-275, 277  
Africa, 44, 65-66, 89-91, 108, 109 n.,  
– occidentale, 178  
– settentrionale (v. anche Nord Africa), 65, 108, 109 n., 111, 273  
– subsahariana, 65, 187  
Agiaria, 211-212  
Al Musnanah, 66  
Albania, 128  
Algeria, 268  
America (v. anche Stati Uniti, Usa), 29, 106, 152  
America centrale, 67, 221, 224  
America Latina, 14-15, 35, 41-42, 65, 67, 187, 215-217, 220-222, 224, 225 e n., 226  
Americhe (v. anche America, America centrale e America Latina), 89, 221  
Amsterdam, 120  
Ankara, 128 n., 129-130, 263  
Arabia Saudita, 48, 68, 179, 185 n., 189, 233, 270, 272  
Argentina, 15, 41, 92, 216, 218, 219 e n., 220 e n., 222  
Armenia, 14, 204, 210  
Aruba, 67  
Ascension, isola di, 67  
Asia, 31, 37, 42-45, 89, 187, 226  
– centrale, 25, 31, 111, 178  
– meridionale, 47, 65, 282  
– orientale (v. anche Far East e Sud-est asiatico), 48-49, 65-66  
Atlantico, 67, 139  
Australia, 277  
Austria, 130, 166, 270  
Azerbaijani, 14, 204, 209-210  
Bab El Mandeb, Stretto di, 256  
Babadag, 66  
Bagdad, 23, 77, 104, 109, 229-230 n., 270  
Bahrain, 66  
Baku, 209, 213  
Balcani (v. anche Europa Sud-orientale), 25, 31, 103, 254  
– occidentali, 128  
Bangladesh, 47  
Barcellona, 39, 260  
Bassora, 109  
Batumi, 211-212  
Belgio, 32, 281  
Berlino, 32, 101, 106, 254, 265  
Beslan, 206-207, 276  
Bielorussia, 131  
Bolivia, 217, 222, 225  
Bondsteel, 66  
Bonn, 263  
Bosnia (v. anche Bosnia Erzegovina), 67, 145-146  
Bosnia Erzegovina, 20, 129, 265, 274, 281  
Brasile, 15, 41, 89-90, 216, 220-222  
Bruxelles, 99, 129 n., 130, 134, 135 n., 136 n., 157 n., 163, 244 n., 268, 270, 273, 279  
Budapest, 254

- Bulgaria, 12, 66, 128, 138, 163, 268, 282
- Cambogia, 278
- Camerun, 66
- Canada, 14, 62, 65, 92, 180, 215, 221
- Cancun, 44
- Caraibi, 216, 222
- Caspio, 179, 181
- Caucaso, 14, 25, 203, 207 e n., 210, 213-214
- del Sud, 131
  - settentrionale, 14, 206-208, 214
- Cecenia, 14, 64, 204-209, 276
- Ceyhan, 209, 213
- Chad, 66
- Changi, 66
- Choloki, fiume, 211
- Cile, 216, 221-223
- Cina (v. anche Repubblica Popolare Cinese), 11, 15, 31, 35, 37, 41-43, 45, 48, 51, 56, 85, 91, 100, 107-108, 132, 137-139, 144, 168, 177, 187, 216, 256, 268, 271, 281
- Cipro, 127, 128 e n., 129, 141, 153, 163 n., 270
- Cisgiordania, 14, 135, 241 e n., 242, 243 e n., 244-248, 251, 272, 275
- Colombia, 216, 222
- Copenaghen, 129, 153 n., 172 n.
- Corea del Nord, 24, 48, 55-56, 264, 269
- Corea del Sud, 56, 66, 221, 269
- Corno d'Africa, 64-65, 67
- Costa d'Avorio, 279-280
- Costa Rica, 222
- Croazia, 12, 103, 128, 138, 163, 282
- Cuba, 14
- Curaçao, 67
- Cusco, 215, 222
- Daghestan, 207
- Dakar, 66
- Dalbandin, 66
- Danimarca, 40, 123, 147, 273
- Darfur, 275
- Delamere, 66
- Dhi Qar, 109, 254
- Diego Garcia, 66
- Djibouti, 65-66
- Doha, 66, 226
- Ecuador, 67, 216, 222, 225
- Egitto, 48, 91, 109 n., 242, 253, 257, 275, 280
- El Salvador, 67, 222, 267
- Emilia Romagna, 196
- Entebbe, 66
- Estonia, 127, 153, 156, 254-255, 268, 270
- Europa, 16, 24, 30-32, 37-40, 65-66, 89, 95, 100, 102 n., 113, 118, 120, 122-123, 125, 130, 134, 142-144, 154, 165, 167, 169, 181, 188, 209, 214, 249, 253, 257, 261, 273, 279-280
- centro-orientale, 41-42, 107, 153, 156, 163
  - occidentale, 42, 154
  - settentrionale, 40
  - Sud-orientale (v. anche Balcani), 128
- Falluja, 68, 228-229, 269, 280
- Far East (v. Asia orientale e Sud-est asiatico), 181
- Federazione Russa (v. anche Russia), 25, 204, 242, 249
- Finlandia, 40, 166
- Francia, 11, 13, 32, 40, 85, 90-91, 94, 100-101, 122, 130, 137, 138 n., 143, 147, 165-166, 171, 172 e n., 182-183, 224 n., 231, 237, 249, 254, 256, 259-260, 264-265, 268, 271, 278, 281
- Gaza (v. anche Striscia di Gaza), 112, 242, 244-246, 250-252, 268, 271-272
- Georgia, 14, 63, 204, 209, 210 e n., 211-214, 263, 268
- Georgia (Stati Uniti), 273
- Germania, 11, 13, 32, 40, 82 e n., 86, 89-93, 95, 100-101, 106, 137, 138 n., 143, 146, 159, 165 e n., 166, 171 e n., 172 e n., 182-183, 224 n., 237, 254, 259, 261, 265, 268, 271-272, 278, 281

- Gerusalemme, 14, 241 n., 251-252  
 – Est, 241 n.
- Giappone, 15, 35, 37-38, 41, 56, 86, 89-93, 168, 237, 264
- Gibilterra, Stretto di, 63
- Ginevra, 73 e n., 74 e n., 76 n., 78 e n., 79, 80 e n., 81 n., 83 e n.
- Giordania, 68, 131 n.
- Golfo Persico, 27, 31, 49, 66, 108, 179, 181, 259
- Gran Bretagna (v. anche Regno Unito), 11, 85, 90 e n., 91, 94, 101, 137, 182, 189, 237-238
- Grecia, 128 n., 146, 172, 266, 281
- Groznyj, 206
- Guadalajara, 222-224
- Guatemala, 222
- Guyana, 222
- Haiti, 15, 217, 266
- Halabiya, 77
- Hebron, 109 n.
- Herziliya, 242
- Honduras, 222
- Hong Kong, 44, 271
- India, 31, 42, 47, 89-91, 187, 259, 271
- Indonesia, 268, 282
- Inghilterra, 205, 207
- Ioannina, 119 n.
- Iran, 11, 24, 55-58, 68, 71, 77, 101, 132, 136, 139, 143, 179, 231, 234, 254-255, 264-265, 276, 278, 280
- Iraq (v. anche Mesopotamia), 9-11, 13-14, 23-26, 27 e n., 48, 51-52, 62, 64-65, 67-70, 73-79, 81-82, 95-96, 100-101, 103-106, 108, 109 e n., 111, 132, 136, 139, 144, 178-179, 184, 210, 227-228, 230-233, 248, 253-255, 257, 259, 264-267, 269-270, 273-274, 276-277, 280-281
- Israele, 14, 26, 48, 108, 109 n., 111-112, 131 n., 135 e n., 241 e n., 242-244, 247-248, 250, 253, 264, 268-269, 271-272, 275
- Istanbul, 108, 145, 274
- Italia, 15-16, 40, 70-71, 90-93, 94 e n., 95-97, 102-103, 106-112, 124-125, 127, 131, 134, 137, 138 n., 141-144, 146-148, 150, 154-155, 159-160, 165-166, 172-173, 189, 191-192, 194 e n., 198-202, 219-220, 224-225, 237, 253-262, 271-272
- Jacobabad, 66
- Juffar, 66
- Jugoslavia, 76-77, 81 n., 82 n., 128
- Kabul, 235 n., 236-237
- Kandahar, 66
- Karshi-Khanabad, 66
- Kashmir, 64
- Kenya, 65
- Khobar, 272
- Khowst, 66, 70
- Kiev, 133
- Kirghizistan, 66
- Kosovo, 27, 33, 67, 69, 129, 255, 257, 267, 278
- Kurdistan, 280
- Kuwait, 51, 68, 77, 109 n., 184
- Kyoto, 185, 189, 272
- L'Aja, 77, 133
- Laeken, 115 e n., 116
- Lettonia, 127, 153, 255, 268, 270
- Libano, 109 n., 278
- Libia, 48, 55, 71, 113, 134 e n., 135, 143-144, 260-261, 263-264, 270, 278
- Lima, 224 n.
- Lisbona, 38-40, 176, 261, 265, 279
- Lituania, 121, 127-128, 133, 153, 268, 270, 273, 280
- Lussemburgo, 32, 281
- Maastricht, 118, 120
- Macedonia, 129, 146, 265, 267, 270
- Madrid, 11, 24, 100, 115, 141, 257, 266, 268
- Malesia, 43
- Malta, 127, 153, 156, 270
- Manas, 66
- Mangalia, 66
- Manila, 81 n.
- Manta, 67

- Mare del Nord, 181  
 Marocco, 66, 131 n.  
 Mauritania, 66  
 Medio Oriente, 13-14, 25-26, 47-49, 62, 65-66, 108, 109 n., 111, 113, 134, 144, 249, 253-255, 257, 273-274  
 Mediterraneo, 103, 107, 113, 131, 134, 185 n., 260  
   – orientale, 63, 66  
 Mesopotamia (v. anche Iraq), 71  
 Messico, 62, 92, 216, 221-223  
 Miami, 215, 221  
 Milano, 224 n.  
 Moldavia, 131 e n.  
 Montenegro, 129, 266, 274  
 Mosca, 48, 133, 204-206, 208, 210, 212-213, 255, 264, 276, 281  
 Mostar, 265  
  
 Nagorno-Karabakh, 14, 204, 209  
 Nairobi, 277  
 Najaf, 68, 228, 259, 276  
 Napoli, 146  
 Nassiriya, 70-71, 103, 109-110, 253-255  
 Nazran', 205  
 New York, 44, 280  
 Nicaragua, 222  
 Niger, 66  
 Nigeria, 91  
 Nizza, 119  
 Nord Africa (v. anche Africa settentrionale), 108, 109 n., 111  
 Norimberga, 82 n.  
 Normandia, 272  
 Northwest Cape, 66  
 Nurrungar, 66  
  
 Oceano Indiano, 43, 282  
 Olanda (v. anche Paesi Bassi), 147, 182, 253, 260, 279  
 Oman, 66  
 Oslo, 246-247  
 Ossetia, 205-206, 211-213, 276  
  
 Pacifico, 65, 89  
 Paesi Bassi (v. anche Olanda), 136, 172  
 Pakistan, 48, 68, 90, 92, 221, 234, 238  
  
 Palestina, 26, 64, 241, 243, 248, 268-269, 271, 280  
 Pankisi, gola di, 63  
 Paraguay, 222  
 Parigi, 32, 136, 182, 185, 247, 280  
 Pasni, 66  
 Patagonia, 14, 215  
 Paya Lebar, 66  
 Pechino, 56, 107 e n., 138  
 Perù, 215, 217, 222, 224-225  
 Perugia, 255  
 Pine Gap, 66  
 Polonia, 105, 119, 127-128, 133, 136, 153, 253-254, 270, 273  
 Portogallo, 136, 146-147, 171 n., 172, 260  
 Prigorodnyj, 207 n.  
 Puntland, 277  
 Pyongyang, 55-56  
  
 Qatar, 66, 180  
  
 Rabat, 112  
 Rafah, 271  
 Ramadi, 67  
 Ramallah, 247, 280  
 Regno Unito (v. anche Gran Bretagna), 73 n., 83 n., 122-123, 143, 175, 224 n., 254, 256, 264-265, 269, 271, 278  
 Repubblica Ceca, 127, 136, 153, 270  
 Repubblica Centro Africana, 217  
 Repubblica Dominicana, 222  
 Repubblica Popolare Cinese (v. anche Cina), 268, 271, 281  
 Repubblica Slovacca (v. anche Slovacchia), 153  
 Riad, 270  
 Rio de Janeiro, 222-223  
 Roma, 13, 100, 105-106, 111, 113, 115, 256, 261-262, 272-273, 279  
 Romania, 12, 128, 138, 163, 268, 281-282  
 Ruanda, 76  
 Russia (v. anche Federazione Russa), 14-15, 35, 42, 56, 85, 91, 133, 141, 178-179, 185-186, 189, 203-204, 207-211, 213-214, 231, 256, 264, 267-268, 272, 276, 279, 282

- Sahara,  
   – occidentale, 109 n.  
 Salonicco, 129  
 San Pietroburgo, 133  
 Sao Tomé e Príncipe, 64, 66  
 Sarafovo, 66  
 Sea Island, 111-112, 273  
 Senegal, 66  
 Serbia, 67, 129, 266, 274  
 Shangai, 107  
 Sharm el-Sheikh, 105, 231  
 Shindand, 66  
 Shoalwater, baia di, 66  
 Sinai, penisola del, 109 n., 253  
 Singapore, 66  
 Siria, 48, 68, 71, 109 n., 143, 231, 263, 271, 278  
 Slovacchia (v. anche Repubblica Slovacca), 127, 268-270, 273  
 Slovenia, 127, 146, 153, 268, 270  
 Somalia, 65, 277  
 Spagna, 92, 110, 115, 119, 136, 146-148, 166, 224 n., 249, 253, 260, 266-267, 269, 281  
 Sri Lanka, 282  
 Stati Uniti (v. anche America e Usa), 10-11, 14-15, 23 e n., 24-29, 32-33, 35-38, 48-57, 73 e n., 74-75, 77, 80, 82-83, 85, 103, 108, 111, 132, 134, 139, 144, 177, 180-182, 188-189, 203, 209-210, 213, 221, 231, 233, 236-237, 242, 244, 248-249, 256, 261, 264-265, 268-273, 278-279  
 Stoccolma, 39  
 Striscia di Gaza (v. anche Gaza), 14, 135, 241-242, 247  
 Sud Africa, 91, 217, 269  
 Sud-est asiatico (v. anche Asia orientale e Far East), 43, 66, 68  
 Sudan, 275  
 Sumatra, 282  
 Suriname, 222  
 Svezia, 40, 162  
 Svizzera, 276-277  
 Taiwan, 51, 267, 269  
 Talil, 109  
 Tbilisi, 63, 209-213  
 Teheran, 57, 136, 253  
 Tel Aviv, 249  
 Thailandia, 43, 64  
 Tokyo, 90  
 Toscana, 196  
 Transcaucasia (v. anche Caucaso), 14, 204, 209-211, 213-214  
 Trieste, 185 n.  
 Tripoli, 113, 134  
 Tunisia, 131 n., 278  
 Turchia, 12, 15, 35, 103, 111, 122, 128-130, 138, 141, 163, 210, 214, 261-263, 277, 282  
 Turkmenistan, 66  
 Ucraina, 25, 105, 128, 131 e n., 133-134, 141, 279, 281-282  
 Uganda, 66  
 Ungheria, 121, 127, 136, 146, 153, 254, 270  
 Unione Sovietica, 10, 30, 48, 50, 51  
 Uruguay, 15, 216, 222, 279  
 Usa (v. anche America e Stati Uniti), 15, 25, 41, 59, 61, 63, 65, 67, 69, 71, 79-80, 91, 97, 132 n., 133, 136-137, 142-144, 167-169, 179-181, 187-188, 214-215, 220-222, 233, 250, 253, 261-262, 277, 280  
 Uzbekistan, 66  
 Varsavia, 254  
 Vaticano, 272  
 Venezuela, 15, 41, 180, 216-218, 222, 276  
 Vicenza, 147, 260  
 Vietnam, 68, 221  
 Washington, 50, 52-53, 55-56, 62 n., 71, 91, 105-106, 133, 203, 210, 213, 230-231, 249, 262, 265  
 Yemen, 65, 67, 111, 256, 262

## Notizie sugli autori

Riccardo Alcaro è assistente alla ricerca dello Iai.

Roberto Aliboni è capo del Programma sul Mediterraneo e il Medio Oriente e vicepresidente dello Iai.

Gianni Bonvicini è direttore dello Iai.

Franco Bruni è professore ordinario di Teoria e Politica Monetaria Internazionale all'Università Bocconi di Milano e vicepresidente dell'Ispi.

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.

Raffaele Farella è ricercatore dello Iai.

Aldo Ferrari è ricercatore di Lingua e Letteratura armena all'Università di Venezia e responsabile del Programma di Ricerca Caucaso-Asia centrale dell'Ispi.

Giovanni Gasparini è ricercatore dello Iai.

Carlo Giunipero è ricercatore dell'Ispi e dottorando all'Università Cattolica del S. Cuore di Milano.

Ettore Greco è vicedirettore 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.

Giacomo Luciani è professore di Economia Politica e codirettore del Programma Mediterraneo, Robert Schuman Centre, European University Institute, Firenze. Insegna anche Economia Politica dei paesi del Medio Oriente al Bologna Centre della Johns Hopkins University.

Antonella Mori è docente di Macroeconomia all'Università Bocconi e al Master in International Affairs dell'Ispi. È ricercatrice dell'Isla-Bocconi e Senior Research Fellow dell'Ispi.

Michele Nones è consigliere scientifico, responsabile dell'area di ricerca «Difesa e sicurezza» e membro del Comitato direttivo ed esecutivo dello Iai.

Daniela Pioppi è ricercatrice dello Iai.

Alessandro Politi è analista strategico e di Open Source Intelligence. È responsabile di progetto per enti governativi, ditte private, istituti accademici. Insegna all'Università Cattolica del S. Cuore di Milano e alla Liuc.

Riccardo Redaelli è docente di Storia dell'Iran e dell'Asia centrale all'Università «L'Orientale» di Napoli, direttore del Middle East Program del Landau Network – Centro Volta di Como 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 all'Università degli Studi di Milano. Collabora alle attività di ricerca del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) di Roma e dell'Ispi.

Lucia Tajoli è professore associato di Economia Politica al Politecnico di Milano. Collabora come Senior Research Fellow con l'Ispi e con il Cespri dell'Università Bocconi.

Gabriella Venturini è professore ordinario di Diritto Internazionale presso la Facoltà di Scienze Politiche all'Università degli Studi di Milano.

Flavia Zanon è ricercatrice dello Iai.

Finito di stampare nel mese di giugno 2005  
presso Litosei, via Rossini 10, Rastignano (Bo)  
DTP: Centro Immagine, Capannori (Lu)

Il sesto volume dell'annuario dello IAI e dell'ISPI, «L'Italia e la politica internazionale», ha per oggetto le vicende politiche ed economiche del 2004. Tra queste, due ricevono un'attenzione particolare per il loro significato politico, giuridico ed economico. La prima è il prolungamento dell'impasse iracheno, con la continuazione dell'insurrezione armata contro la presenza militare straniera e lo scandalo delle torture inflitte in diversi carceri dell'Iraq a sospetti guerriglieri o terroristi. L'altra è l'evoluzione del processo di integrazione europea, avvenuta, anche nel corso dell'ultimo anno, tra le luci dell'approvazione del Trattato costituzionale e del nuovo imponente allargamento, e le ombre di una crescita economica ancora fragile e della crisi del Patto di Stabilità e di Crescita. Il volume è diviso in quattro parti. La prima offre una panoramica d'insieme della politica e dell'economia mondiale nel corso del 2004, con particolare riferimento agli aspetti politici, strategici e giuridici della guerra in Iraq e della lotta al terrorismo, con approfondimenti anche sulla tematica più generale della proliferazione delle armi di distruzione di massa e sulla questione tuttora aperta della riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La sezione si chiude con un capitolo specificamente dedicato alla politica estera italiana. La seconda parte è dedicata al processo di integrazione europea e, in particolare, alle principali questioni legate all'approvazione del Trattato costituzionale, al nuovo allargamento dell'Unione e all'evoluzione della politica estera e di difesa comune. L'economia internazionale e la politica macro-economica europea sono al centro della terza parte del volume, che comprende anche un esame dell'impatto globale delle politiche petrolifere e dei processi di riforma degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione dell'economia italiana. Come negli anni precedenti, infine, il volume si chiude con alcuni capitoli dedicati a singole aree regionali, dal Medio Oriente al Caucaso e all'America Latina.

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.

€ 25,00

Grafica: A. Bernini

ISBN 88-15-10644-8



9 788815 106445