



Istituto Affari Internazionali
Istituto per gli Studi
di Politica Internazionale

L'Italia e la politica internazionale

a cura di

Alessandro Colombo
Natalino Ronzitti

EDIZIONE 2006

il Mulino

Istituto Affari Internazionali
Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

L'Italia e la politica internazionale

Edizione 2006

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 (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

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

Il coordinamento redazionale è di Sandra Passariello

ISBN 88-15-11103-4

Copyright © 2006 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

Indice

Introduzione	p.	9
Abbreviazioni		19

Parte prima

1. Il sistema politico internazionale: un altro anno di crisi, <i>di Alessandro Colombo</i>		23
2. La riforma delle Nazioni Unite		35
Il quadro generale, <i>di Natalino Ronzitti</i>		35
La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza (CdS) delle Nazioni Unite, <i>di Raffaello Matarazzo</i>		43
3. I rapporti transatlantici, <i>di Riccardo Alcaro</i>		49
Il caso Calipari (Scheda <i>di Natalino Ronzitti</i>)		59
4. La proliferazione nucleare: problemi vicini e risposte lontane, <i>di Corrado Stefanachi</i>		63
5. Sicurezza e libertà dopo l'11 settembre. Questioni teoriche e scelte legislative, <i>di Antonella Besussi</i>		75
6. Disastri naturali: strategie d'azione internazionale tra gestione del rischio e risposta umanitaria, <i>di Raffaele Marchetti e Laura Zanotti</i>		87
7. La politica estera dell'Italia, <i>di Elisabetta Brighi</i>		99

Parte seconda

8. Un anno di difesa europea, <i>di Giovanni Gasparini e Michele Nones</i>		111
--	--	-----

9. Il processo di ratifica del Trattato costituzionale,
di Flavia Zanon p. 123
10. L'Unione europea: allargamento e politica estera,
di Michele Comelli 135
11. La gestione dell'immigrazione a livello comunitario,
di Chiara Favilli e Bruno Nascimbene 149

Parte terza

12. Crescita e squilibri nell'economia mondiale: una
faticosa convivenza, *di Paolo Guerrieri* 161
13. Cina e rischio di nuovo protezionismo, *di Gabriella Venturini* 173
14. La macroeconomia europea e la riforma del Patto
di Stabilità e Crescita, *di Franco Bruni* 185

Parte quarta

15. L'Europa centrale e orientale: Ucraina, Polonia,
Bielorussia e Russia fra tensioni, cambiamento,
stagnazione e continuità, *di Alessandro Vitale* 199
16. Afghanistan e Iraq: il completamento formale del
processo istituzionale, *di Riccardo Redaelli* 211
17. Israele e Palestina: il «disimpegno» di Sharon, *di Daniela Pioppi e Nathalie Tocci* 223

Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2005, *a cura di Giuliana Castro* 235

Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2005, *a cura di Giuliana Castro* 251

Indice analitico	p. 273
Indice dei nomi	287
Indice dei nomi geografici	291
Notizie sugli autori	297

Introduzione

Ancora più degli anni precedenti, il 2005 si è rivelato sul terreno della politica internazionale un anno di crisi, simboleggiato dalla mancata stabilizzazione dell'Iraq e dalle difficoltà che essa ha denunciato nel disegno complessivo della politica estera degli Stati Uniti. A cinque anni dallo shock dell'11 settembre 2001 e a quasi tre dalla presa di Baghdad, il bilancio della cosiddetta guerra globale contro il terrorismo appare incerto. A fronte dell'unico risultato ottenuto fino a questo momento dall'amministrazione americana, quello di avere evitato un nuovo attacco sul territorio degli Stati Uniti, la capacità di iniziativa delle organizzazioni terroristiche non ha dato segnali significativi di declino, come hanno dimostrato, anche nell'ultimo anno, gli attentati in Egitto, in Indonesia, in Giordania e, soprattutto, a Londra. Sebbene enfaticamente presentata dagli Stati Uniti come la nuova partita politico-strategica del dopoguerra fredda, perfezionata dalla sostituzione della metafora originaria della «guerra al terrorismo» con quella più inclusiva della «guerra al terrore» (preordinata a raccogliere sotto la stessa etichetta, accanto alla minaccia terroristica, anche quelle dei *rogue states* e della proliferazione delle armi di distruzione di massa), la guerra globale non si è rivelata in grado di riassumere credibilmente la pluralità di conflitti dell'attuale contesto internazionale né, quindi, di raggruppare gli attori in quella che era stata precipitosamente salutata come l'alleanza globale contro il terrorismo. Di questa incapacità, la vicenda irachena ha costituito la prova definitiva. Invece che una stabilizzazione del paese e dell'intera regione, l'eliminazione del regime di Saddam Hussein ha comportato tra le altre cose proprio il radicamento di Al-Qaeda nell'Iraq occupato, oltre che il probabile rafforzamento dell'incentivo all'Iran a dotarsi di armi di

distruzione di massa, in grado di dissuadere future iniziative militari degli Stati Uniti.

Sul fronte della proliferazione, l'anno si chiude con un bilancio complessivo decisamente deludente: i problemi legati alla debolezza del regime di non-proliferazione nucleare, imperniato sul Trattato di non-proliferazione (Tnp), rimangono sul tavolo, mentre il dossier iraniano rimane lontano dal trovare una soluzione diplomatica (qualche motivo di ottimismo è venuto invece dal versante nord-coreano, grazie all'intesa raggiunta nella sede dei *Six Party Talks* il 19 settembre, sebbene la prudenza sulla tenuta degli accordi sia ovviamente d'obbligo). In un completo fallimento è terminata, in particolare, la Conferenza di riesame del Tnp, svoltasi a maggio a New York, alla quale è toccato l'arduo compito di trovare un punto di equilibrio tra la richiesta (specialmente americana) di rafforzamento degli strumenti di verifica e sanzione del Trattato, e l'istanza (proveniente con particolare forza dal mondo arabo, Egitto in testa) di accompagnare tale inasprimento a una tangibile riaffermazione degli impegni stabiliti dal Tnp sul versante del disarmo.

La stessa tensione persiste sul versante delle risposte politiche e legislative alla sfida del terrorismo islamista dopo l'11 settembre 2001. Oltre che sul piano internazionale, dove si riassumono nelle polemiche e nel dibattito attorno alla dottrina della guerra preventiva, esse si presentano negli stessi ordinamenti interni dei principali paesi, a partire da quelli democratico-liberali, dove ripropongono in forma nuova il classico dilemma normativo della compatibilità tra sicurezza e libertà, e di come tracciare il confine tra normalità e emergenza. Quali limitazioni di garanzie fondamentali sono giustificate a difesa della liberaldemocrazia, fino a che punto un governo costituzionale può difendersi da una minaccia violenta senza diventare autoritario? Nel corso del 2005, questi interrogativi hanno investito prima di tutto Stati Uniti e Regno Unito, impegnati a definire una legislazione di emergenza ma, allo stesso tempo, preoccupati dei possibili contraccolpi di tale legislazione sull'ordinamento giuridico complessivo dei rispettivi paesi.

Sul piano istituzionale il riassetto dei rapporti internazionali tramite una profonda riforma del sistema delle Nazioni Unite non è stato particolarmente felice. La riforma «maggiore», cioè l'ampliamento della *membership* del Consiglio di Sicurezza è ri-

masta inattuata, con la conseguenza che il Consiglio, nonostante i suoi aumentati poteri, rispecchia anacronisticamente l'ordine mondiale esistente al termine della seconda guerra mondiale. Né si è riusciti a trovare una nuova distribuzione di poteri nei rapporti tra i principali organi delle Nazioni Unite. Qualche passo è stato fatto con l'istituzione di organi che non comportano una modifica formale dello statuto dell'organizzazione mondiale, quali la creazione di una Commissione per la costruzione della pace e l'istituzione del Consiglio dei diritti umani, la cui concreta attuazione è stata rinviata al 2006. Da segnalare che tutti gli stati, inclusi quelli in via di sviluppo, hanno accettato al summit di New York il principio del dovere di proteggere la propria popolazione, la cui trasgressione può preludere ad un intervento armato per prevenire o porre termine al genocidio.

La necessità di risposte coordinate di fronte a emergenze potenzialmente globali è stata riproposta dai grandi disastri naturali, quali lo Tsunami alla fine del 2004, l'uragano Katrina del 2005 o i terremoti in India, Pakistan e Afghanistan. Occorre un approccio integrato che includa una responsabilità congiunta delle organizzazioni internazionali (in primo luogo Nazioni Unite e Unione europea), per la messa in opera di azioni dirette alla prevenzione e alla gestione di eventi nocivi di grande magnitudine.

Restando sul terreno multilaterale, ma in una dimensione più ristretta, nel corso del 2005 le relazioni transatlantiche hanno fatto registrare un miglioramento rispetto agli anni precedenti. In Europa si è dovuto prendere atto che la politica estera americana non avrebbe subito modifiche sostanziali dopo la rielezione di George W. Bush alla presidenza. In America, le difficoltà incontrate in Iraq sembrano avere persuaso l'amministrazione a cercare con maggiore insistenza un'intesa con gli alleati europei. La ripresa dei rapporti transatlantici dipende quindi da una scelta fondamentalmente pragmatica. Sembra essere maturata la convinzione che gli interessi strategici sia degli europei che degli americani possono essere difesi e promossi in maniera più efficace in un contesto di collaborazione reciproca, piuttosto che di confronto diplomatico.

In questo quadro, la politica estera italiana ha presentato un profilo più frastagliato e interlocutorio rispetto al corso di politica estera consolidatosi sin dal 2001 sotto il secondo governo

Berlusconi. Tale parziale mutamento è frutto delle sollecitazioni arrivate dalla fluida congiuntura internazionale e dal contesto politico interno, in particolare con l'avvicinarsi delle elezioni politiche. Il tradizionale neo-atlantismo del governo Berlusconi è stato riconfermato, anche se sembra aver perso lo slancio dei suoi primi anni. Fattori di crisi, come il caso Calipari, sono stati prontamente riassorbiti. In Europa, poi, si è acuita la posizione eccentrica dell'Italia, anche in reazione alla vasta eco che hanno avuto le gravi crisi che hanno colpito alcune istituzioni economico-finanziarie italiane, tra cui la Banca d'Italia. Infine, negli scenari globali, l'Italia ha seguito una politica estera «a corrente alternata»: al sempre più vasto impegno nelle operazioni di *peace-keeping* e *peace-building* in diversi teatri bellici e post-bellici, l'Italia ha accompagnato una scarsa presenza politica nelle principali istituzioni multilaterali, al di là della singola battaglia vinta (in negativo) sulla riforma del Consiglio di Sicurezza. La scarsa armonia e ambiguità di condotta rendono più urgente la questione di una rivalutazione del rapporto tra strutture, strumenti e obiettivi della politica estera del nostro paese.

Sul versante europeo, nonostante che il rigetto del Trattato costituzionale abbia fatto venire meno le prospettive di un rapido avanzamento istituzionale della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), è comunque proseguito il cammino di diverse iniziative in questo campo, talora al di fuori del contesto dell'Ue, a dimostrazione della sua natura irrinunciabile.

Le priorità d'azione in ambito Pesd hanno confermato la tendenza a un processo di adattamento guidato da fattori contingenti (come gli attentati a Londra), ma anche dagli obiettivi di lungo periodo definiti dalla Strategia di sicurezza di fine 2003. I temi prevalenti sono stati, infatti, la lotta al terrorismo internazionale, il contrasto alla proliferazione di armi di distruzione di massa, la prosecuzione dell'impegno in missioni di stabilizzazione e di gestione delle crisi e lo sviluppo delle capacità militari e civili dell'Unione, il rafforzamento della cooperazione di sicurezza transatlantica.

Le innovazioni istituzionali in ambito Pesd sono state limitate e hanno riguardato l'attivazione e il consolidamento di strutture già programmate, quali la cellula di pianificazione civile-militare, l'accademia militare, i *battlegroups* e l'Agenzia europea difesa (Aed). Più promettenti, le iniziative per l'inte-

grazione del mercato europeo della difesa, avviate negli anni scorsi: esse sono proseguite e si sono intensificate, sulla base del comune riconoscimento che la concentrazione e la razionalizzazione dell'industria europea aerospaziale e della difesa, così come la stessa competizione negli acquisti nazionali, richiedono la presenza di un mercato unificato in cui si possa perseguire la specializzazione sulla base della maggiore efficienza e competitività.

Il 2005 sarà ricordato come l'anno di una grave battuta d'arresto nel processo di integrazione europea, causata dal fallimento dei referendum sul nuovo Trattato costituzionale dell'Unione in Francia e nei Paesi Bassi. Seppure previsto dai sondaggi, questo fallimento ha provocato forte imbarazzo nelle capitali europee, anche perché la riforma era stata pensata proprio per avvicinare i cittadini alle istituzioni. Il fallimento è stato accolto come un segnale della diminuita attrattiva che le ragioni dell'integrazione esercitano sui cittadini dell'Unione.

Il duplice no di Francia e Olanda rende ora il destino del processo di riforma alquanto incerto e ha contribuito al ripensamento di un'Europa a più velocità. Dal momento che il Trattato costituzionale può entrare in vigore dopo la ratifica di tutti gli Stati membri, soltanto un secondo voto in Francia e Paesi Bassi sembra poter salvare il testo nella sua attuale forma. Nel corso dell'anno, le difficoltà connesse a questa ipotesi hanno contribuito a diffondere un certo scetticismo sull'entrata in vigore della riforma anche tra le maggiori istituzioni dell'Unione. Prendendo atto del risultato negativo delle due consultazioni, i Capi di Stato e di Governo hanno concordato una pausa di riflessione che dovrebbe avere termine nel giugno del 2006, sotto la Presidenza austriaca. Ma per risolvere la crisi sarà probabilmente necessario attendere le elezioni presidenziali in Francia e quelle parlamentari nei Paesi Bassi, previste non prima del 2007.

Ciononostante, il processo di allargamento è continuato nel corso del 2005, quantunque nell'attuale fase di crisi dell'Unione europea si siano levate molte voci critiche, spesso ingiustificate. Il 3 ottobre, dopo una lunga e complessa trattativa diplomatica, sono stati avviati i negoziati di adesione con la Turchia, che dovrebbero durare una decina d'anni. Il passo è significativo, anche se molti nodi restano ancora da sciogliere.

L'Unione europea ha dimostrato grande attivismo nell'area del vicinato, benché le sue iniziative non siano sempre state efficaci: in particolare, sul rapporto con Mosca, hanno pesato i fattori Ucraina ed energia, mentre il rilancio del Partenariato euro-mediterraneo non è avvenuto.

L'Italia continua a sostenere l'allargamento – nonostante la Lega Nord si sia espressa duramente contro l'ingresso della Turchia nell'Ue – e le iniziative di politica estera dell'Ue, ma resta esclusa dal gruppo Ue-3 che ha negoziato con l'Iran. Più in generale, sia a Roma sia a Bruxelles resta inevasa la domanda di come rendere più compatibili allargamento e approfondimento del processo di integrazione europea.

Uno dei nodi fondamentali resta la politica di immigrazione e asilo a livello comunitario. Con l'adozione del Programma dell'Aja nel novembre 2004, il Consiglio europeo ha definito, per i successivi cinque anni, le linee di azione strategiche che dovranno essere seguite, fino al 2009, dalle istituzioni comunitarie nella loro attività di progressiva realizzazione della politica europea di immigrazione e asilo.

Il Consiglio europeo ha sostanzialmente ribadito i caratteri fondamentali delineati nel quinquennio precedente. Tra questi rileva la spiccata attenzione alla dimensione esterna, sia in relazione alla gestione della migrazione economica, sia in relazione al contrasto dell'immigrazione clandestina, confermando che il «capitolo immigrazione» è ormai considerato parte integrante della stessa azione esterna della Comunità europea. Ma la realizzazione di un'autentica politica comunitaria in materia si scontra con la scarsa volontà degli Stati membri di rinunciare a un'autonoma gestione del fenomeno. Con la conclusione della prima fase della politica di asilo e il rilancio del dibattito in materia di gestione della migrazione economica, si prospettano nuove possibilità di intervento, che l'attuale Commissione europea dimostra di voler perseguire con determinazione e prudenza (evitando di proporre misure che non saranno poi adottate dal Consiglio, come si è verificato nel quinquennio precedente).

Per l'economia mondiale, il 2005 è stato un anno di crescita, anche se inferiore all'anno precedente, trainata dallo sviluppo degli Stati Uniti. La ripresa americana, però, non è esente da rischi a causa dei forti squilibri macroeconomici, tra cui emerge il disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti. L'Asia ha con-

tinuato la propria crescita e il Giappone sembra aver superato molti dei problemi strutturali che lo hanno afflitto nel decennio precedente. L'India ha proseguito il suo sostenuto sviluppo. La cenerentola, in un anno di crescita dell'economia mondiale, appare l'Europa, dove è peraltro possibile scorgere qualche segno di ripresa. Ma nel complesso la macroeconomia dell'euro resta sempre indietro in termini di tasso di crescita.

Ostacoli non mancano. Il protezionismo comincia di nuovo a circolare in Europa e negli Stati Uniti, come risposta alle difficoltà dell'economia globale, e la conferenza del Wto di Hong Kong si è conclusa con un compromesso di basso profilo, che ha praticamente rinviato al 2006 tutte le decisioni più importanti per concludere positivamente il negoziato commerciale del Doha Round.

Il 2005 è stato caratterizzato, specialmente in Italia, dall'allarme creato dalle esportazioni cinesi e molte voci si sono levate a sostegno di una politica neoprotezionistica. Entrando a fare parte del Wto, nel 2001, la Cina ha assunto impegni tariffari, di accesso al mercato e di tutela della proprietà intellettuale nei confronti di tutti i membri dell'organizzazione, i quali sono tenuti a eliminare progressivamente i divieti e le restrizioni applicati alle importazioni dalla Cina, mantenendo però per un periodo di 12 anni la facoltà di introdurre misure transitorie di salvaguardia. Per dare attuazione agli obblighi derivanti dalla sua partecipazione al Wto, la Cina ha adottato nel 2004 una nuova legislazione commerciale, che è destinata a produrre effetti positivi nel medio e lungo periodo. Il rischio di nuove forme generalizzate di protezionismo potrà essere fronteggiato attraverso il ricorso ai meccanismi e alle procedure contenziose previste dagli strumenti multilaterali, ai quali la Cina già partecipa e la cui completa attuazione potrà contribuire a una sua equilibrata integrazione nel sistema commerciale internazionale.

La macroeconomia dell'area dell'euro, a fronte di un rallentamento del tasso di crescita, è stata caratterizzata dalla sostanziale stabilità del tasso di inflazione nonostante l'alto prezzo del petrolio, il timido avvio di una politica di rialzo dei tassi di interesse, e un ridimensionamento del tasso di cambio dell'euro e un aumento del disavanzo pubblico medio dei paesi membri. Tra gli eventi più significativi, è da segnalare la riforma del Patto di Stabilità e Crescita, che è stata preceduta da un grave

conflitto istituzionale fra Commissione e Consiglio e dall'intervento della Corte di giustizia. La riforma aumenta il grado di discrezionalità e di tolleranza nell'applicazione del Patto, facendo giustizia di un rigido automatismo, e riportando le decisioni ultime nelle mani del Consiglio, cioè di un'istanza politica nel cui ambito i governi non sono alieni dallo scambiarsi favori di tolleranza reciproca, a scapito di una rigorosa politica di bilancio. Il nuovo Patto sarà messo alla prova con i bilanci del 2006.

La fase di transizione e instabilità, che sta segnando il sistema internazionale nel suo complesso, sta caratterizzando l'evoluzione della maggior parte delle aree regionali. La più rappresentativa, oltre che l'epicentro del nuovo disordine internazionale, è stata anche nel 2005 la regione che avrebbe dovuto essere nelle intenzioni degli Stati Uniti il centro di irraggiamento delle strategie di stabilizzazione, il Grande Medio Oriente. A meno di tre anni dal suo varo, il progetto americano del Greater Middle East ha mostrato pochi progressi e molte debolezze. Da un lato, il 2005 è stato un anno cruciale per il completamento dei percorsi di trasformazione istituzionale in Afghanistan e Iraq, avviati rispettivamente dall'intervento militare del 2001 contro il regime dei Taliban e dall'invasione dell'Iraq del 2003. A distanza di anni da quegli interventi militari, tuttavia, l'agenda politica interna di questi paesi e il quadro di sicurezza regionale sono lungi dall'essere stabilizzati.

In Afghanistan, le elezioni politiche del settembre hanno portato all'elezione di un parlamento che dovrebbe essere rappresentativo di tutte le molte comunità etno-culturali del paese, ma che risulta essere fortemente condizionato dai tradizionali meccanismi clanico-tribali e dal potere ancora molto forte dei cosiddetti «signori della guerra», mentre l'opera di ricostruzione economica e sociale del paese è rallentata dalle crescenti violenze, in particolare nel sud-est del paese (regione in cui i Taliban hanno ancora un forte seguito).

Ancora più problematica appare essere la situazione in Iraq. Se nel corso del 2005 si è, da un lato, riusciti a organizzare ben due elezioni politiche generali (gennaio e dicembre), a varare una controversa costituzione e a farla approvare tramite un referendum popolare sostanzialmente non manipolato dal nuovo governo, dall'altro, le forze della coalizione appaiono incapaci di fermare le violenze della guerriglia e del terrorismo islamico,

mentre dilagano gli scontri e il settarismo etno-religioso, la corruzione e gli abusi delle molte milizie private.

D'altro canto, i negoziati israelo-palestinesi non hanno mostrato neppure nel corso del 2005 progressi significativi. Al contrario, il piano di «disimpegno» di Sharon sembra destinato a non portare alla costituzione di uno stato palestinese sostenibile sulle linee indicate dalla Road Map, ma al confinamento dei palestinesi in una parte minore dei Territori occupati – un simulacro istituzionale destinato a placare le preoccupazioni internazionali – con l'obiettivo, ormai praticamente raggiunto, di eliminare il processo politico avviato negli anni novanta e i suoi possibili sbocchi (resa dei territori occupati nel 1967, spartizione di Gerusalemme, ritorno dei rifugiati). Allo stesso tempo, l'Autorità nazionale palestinese (Anp), indebolita dopo cinque anni di guerra e di crescente occupazione israeliana, si è dimostrata sempre più incapace di delineare una strategia nazionale efficace e di mantenere il controllo nelle zone sotto la sua amministrazione. Da un lato, dopo la scomparsa di Arafat, la debolezza di Abbas è diventata la nuova giustificazione della politica unilaterale israeliana; dall'altro lato, l'indebolimento dell'Anp ha aumentato il sostegno popolare a Hamas, la cui politica continua a essere giudicata inaccettabile da Israele e dalla comunità internazionale.

L'altra grande fascia di transizione, sebbene di segno diverso, è stata nel corso dell'ultimo anno quella delle Repubbliche occidentali ex sovietiche, instabile dalla fine del periodo bipolare a causa di tensioni derivanti da contrasti irrisolti e da problemi relativi alla sicurezza. La rivolta popolare «arancione» in Ucraina (dicembre 2004) ha inaugurato nell'area un'ulteriore fase di trasformazioni e di sconvolgimenti internazionali. Durante l'intero 2005, infatti, il mutamento innescato alla fine dell'anno precedente ha comportato non solo il tentativo ucraino di proiettarsi nel campo euro-occidentale, malvisto dalla dirigenza russa, ma anche nuove tensioni fra Russia da una parte e Polonia e Ucraina dall'altra, sfociate in primavera nella denuncia statunitense di una «questione bielorusa», durante l'estate in un aperto contrasto diplomatico russo-polacco e alla fine dell'anno in una fase di alta tensione russo-ucraina, rappresentata dalla grave crisi energetica, che ha visto persino minacce relative alle basi militari russe sul Mar Nero.

L'intera area appare avvitata in una spirale di insicurezza che, se era rimasta latente dopo il crollo del blocco politico-militare orientale, continua a gravare, con fasi di periodica accensione conflittuale, sugli equilibri regionali. Inoltre essa è scossa da una permanente tensione fra le forze della continuità, della stagnazione da una parte e quelle del cambiamento dall'altro l'area soffre una condizione irrisolta di instabilità, dovuta allo stato di sospensione fra Oriente e Occidente, fra scopi politico-economici dell'ex centro imperiale e mire degli attori di una abbozzata ma incompleta transizione egemonica, fra permanenze ex sovietiche e chiusure euro-occidentali successive agli allargamenti, responsabili di un'ulteriore polarizzazione e che hanno spinto la Russia verso la ricerca di nuovi strumenti-chiave di condizionamento e di pressione egemonica nei confronti dell'«estero vicino», quali quello energetico.

A.C. N.R.

Abbreviazioni

Abm	Anti Ballistic Missile
Atcsa	Anti-terrorism, Crime and Security Act
Aed	Agenzia europea per la difesa
Aec II	Accordi europei di cambio
Aesd	Accademia europea per la sicurezza e la difesa
Aiea	Agenzia internazionale dell'energia atomica
Ag	Assemblea generale (Onu)
Amm	Aceh Monitoring Mission (Ue)
Anp	Autorità nazionale palestinese
Apce	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
Bce	Banca centrale europea
CagRe	Consiglio affari generali e relazioni esterne (Ue)
Cap	Consolidated Appeal Process
CdS	Consiglio di Sicurezza (Onu)
Cia	Central Intelligence Agency
Cis	Commonwealth of Independent States
Clp	Consiglio legislativo palestinese
Ctbt	Comprehensive Test Ban Treaty
Ds	Democratici di sinistra
Dsea	Domestic Security Enhancement Act (Patriot Act II)
Ecap	European Capability Action Plan
Echo	European Community Humanitarian Aid Office
Enpi	European Neighbourhood and Partnership Instrument
Ess	European Security Strategy
Eu Bam	Eu Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories
Eufor	European Union Force in Bosnia-Herzegovina
Eujust lex	Eu Integrated Rule of Law Mission for Iraq
Eupat	European Union Police Advisory Team
Eupm	European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina

Eupol	(Copps) European Union Police Mission in the Palestinian Territories
	(Kinshasa) European Union Police Mission in Kinshasa (Rdc)
	(Proxima) European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia
Eusec	Eu Mission for Security Sector Reform in the Democratic Republic of the Congo
Fed	Federal Reserve System
Fyrom	Former Yugoslav Republic of Macedonia
Gai	Giustizia e affari interni (Ue)
Gatt	General Agreement on Trade and Tariffs
Gu	Gazzetta ufficiale
GuUe	Gazzetta ufficiale Unione europea
GuCe	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
Icty	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
Igc	International Crisis Group
Iseps	Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies
Isaf	International Security Assistance Forces (Nato)
Isdr	International Strategy for Disaster Reduction (Onu)
Kfor	Kosovo Force (Nato)
Loi	Letter of Intent
Nama	Non-Agricultural Market Access (Wto)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Nips	National Indicative Programmes (Ue)
Nrf	Nato Response Force
Ocha	Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs (Onu)
Oecd	Organisation for Economic Co-operation and Development
Olp	Organizzazione per la liberazione della Palestina
Omc	Organizzazione mondiale per il commercio (vedi anche Wto)
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
Pbc	Peacebuilding Commission (Onu)
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pesd	Politica europea di sicurezza e difesa
Pev	Politica europea di vicinato
Pdk	Partiya Demokrat a Kurdistan (Partito democratico del Kurdistan)

Pil	Prodotto interno lordo
Pta	Prevention of Terrorism Act
Pvs	Paesi in via di sviluppo
Rdc	Repubblica democratica del Congo
Sg	Segretario generale (Onu)
Sis	Sistema d'informazione Schengen
Sofa	Status of Forces Agreement
Tnp	Trattato di non-proliferazione nucleare
Tpssm	Transitional Product-Specific Safeguard Measure (Ue)
Trips	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (Wto)
Tssc	Textile Specific Safeguard Clause (Wto)
Uav	Unmanned Aerial Vehicles
Ua	Unione africana
Ue	Unione europea
Ueo	Unione dell'Europa occidentale
Ufc	Uniting for Consensus
Unami	United Nations Assistance Mission for Iraq
Undp	United Nations Development Programme
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unhcr	United Nations High Commissioner for Refugees
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime
Unmis	United Nations Mission in Sudan
Upk	Unione patriottica del Kurdistan
Usa	United States of America
Vis	Visa Information System (Ue)
Weag	Western European Armaments Group
Weao	Western European Armaments Organisation
Wto	World Trade Organization (vedi anche Omc)

1. Il sistema politico internazionale: un altro anno di crisi

di Alessandro Colombo

1. Quattro anni di guerra globale al terrorismo: un bilancio

A quindici anni dal collasso del sistema internazionale bipolare e a quasi cinque dalla nuova frattura prodotta dall'avvento dell'amministrazione Bush e, poco più tardi, dallo choc dell'11 settembre, il processo di scomposizione dell'ordine internazionale non appare ancora frenato né dalle iniziative politiche e militari del paese più forte né dal tessuto più comprensivo delle istituzioni internazionali.

Anche nel corso del 2005, la politica estera degli Stati Uniti è rimasta intrappolata nella gestione finora fallimentare della missione irachena e, soprattutto, dei suoi contraccolpi sulla stabilità interna e internazionale della regione mediorientale. Le istituzioni internazionali, compresa la stessa Unione europea, hanno continuato a soffrire del difficile e non ancora concluso processo di adattamento al nuovo contesto internazionale. Infine, la fase di fluidificazione delle alleanze e degli allineamenti internazionali, innescata dal collasso dell'impero esterno e interno sovietico e alimentata dallo spostamento del baricentro politico ed economico delle relazioni internazionali verso l'Asia, è proseguita con la nuova partita sul destino geopolitico dell'Ucraina, la sorprendente rottura della *special relationship* centrasiatrica tra Stati Uniti e Uzbekistan e, almeno sul terreno simbolico, il riavvicinamento tra Russia e Cina celebrato dalle manovre militari congiunte del mese di agosto.

Per cogliere fino in fondo la difficoltà di dominare politicamente e concettualmente l'attuale contesto internazionale, tuttavia, il mezzo più efficace resta quello di rivolgersi direttamente a quello che avrebbe dovuto essere il suo centro di gravitazione, almeno nelle intenzioni del paese più forte e, quindi, più inte-

ressato a dettare e difendere l'ordine internazionale: la cosiddetta guerra globale contro il terrorismo.

Già a un primo sguardo, il suo bilancio appare incerto. Da un lato, il principale risultato ottenuto fino a questo momento dall'amministrazione americana è quello di avere evitato un nuovo attacco sul territorio degli Stati Uniti¹. Sebbene sia tutt'altro che scontato che ciò sia dipeso dalle iniziative politiche e militari dell'amministrazione e sebbene, soprattutto, non possa naturalmente essere escluso che un nuovo attacco sia già in preparazione, il fatto stesso che siano potuti trascorrere più di quattro anni dal trauma dell'11 settembre 2001 ha contraddetto le aspettative più pessimistiche diffuse, all'epoca, nella maggior parte dell'opinione pubblica e degli stessi *decision makers* americani.

Dall'altro lato, la capacità di iniziativa delle organizzazioni terroristiche non ha dato segnali significativi di declino. Anche nel corso dell'ultimo anno, gruppi terroristici più o meno legati ad Al-Qaeda sono stati in grado di colpire sia all'interno dell'arco dell'instabilità disteso dal Maghreb all'Indonesia (in Egitto a luglio, in Indonesia a ottobre e in Giordania a novembre) sia al suo esterno, con la nuova incursione europea degli attentati di Londra a luglio. Mentre il prolungamento della condizione di radicale insicurezza dell'Iraq ha fatto di quest'ultimo il luogo d'elezione di una pletora di movimenti insurrezionali e gruppi terroristici, le cui attività, sommate a quelle della strategia contro-insurrezionale delle truppe della coalizione (come la riconquista di Falluja), hanno già causato per ammissione dello stesso presidente americano Bush più di 30.000 morti tra la popolazione civile.

Ancora meno incoraggianti sono gli effetti che la guerra globale contro il terrorismo continua a produrre sul tessuto istituzionale e sull'equilibrio strategico delle relazioni internazionali. Se lo stato d'eccezione dichiarato dagli Stati Uniti all'indomani degli attacchi dell'11 settembre tenderebbe già di per sé a «sospendere la costituzione» della società internazionale, autorizzando misure (anche militari) inammissibili in «condizioni nor-

¹ J.L. Gaddis, *Grand Strategy in the Second Term*, in «Foreign Affairs», 84, 2005, n. 1, pp. 2-15.

mali», ad aggravare questo esito contribuisce la caratteristica morfologia che la violenza ha acquisito per effetto della rincorsa tra atti terroristici e misure antiterroristiche. Come accade in ogni situazione nella quale la difesa appare impossibile o troppo rischiosa, la comune dialettica tra offesa e difesa lascia sempre più il posto a una sorta di guerra offensiva bilaterale, la cui morfologia sembra funzionare come se i duellanti assumessero entrambi il ruolo di attaccanti, ciascuno dei quali si sente incentivato a colpire per primo nella convinzione di non potere parare, né replicare efficacemente al colpo dell'altro. Questo colpo dato «in anticipo» è ciò che accomuna gli attacchi terroristici e la dottrina «anti-terroristica» della guerra preventiva, fondata sul principio che occorra «agire contro le minacce emergenti prima che esse siano pienamente formate»². Sebbene giustificata dagli Stati Uniti sulla base di una applicazione estensiva del diritto internazionale esistente, tale dottrina appare destinata a erodere ulteriormente il confine tra guerra e pace – come sembra confermato dalla generalizzazione della pratica delle uccisioni mirate di terroristi o presunti tali e come è simboleggiato, peraltro, nella metafora politicamente e giuridicamente opaca della «guerra infinita».

Ma il capitolo più fallimentare dell'interpretazione del contesto internazionale attuale nei termini della guerra globale contro il terrorismo è proprio la sua incessante perdita di plausibilità. Sebbene enfaticamente presentata dagli Stati Uniti come la nuova partita politico-strategica del dopoguerra fredda, e sebbene perfezionata dalla sostituzione della metafora originaria della «guerra al terrorismo» con quella più inclusiva della «guerra al terrore» – un'espressione preordinata a raccogliere sotto la stessa etichetta, accanto alla minaccia terroristica, anche quelle dei *rogue states* e della proliferazione delle armi di distruzione di massa – la guerra globale non si è rivelata in grado di riassumere credibilmente la pluralità di conflitti dell'attuale contesto internazionale né, quindi, di raggruppare gli attori in quella che era stata precipitosamente salutata come l'alleanza

² G.W. Bush, introduzione a *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nssintro.html>).

globale contro il terrorismo. Di questa incapacità, la vicenda irachena ha costituito la prova definitiva. Oltre che intaccare l'impianto stesso della dottrina della guerra preventiva, che presupporrebbe l'esistenza di una *intelligence* almeno tanto accurata da potere accertare se e dove si trovino le minacce che è necessario colpire in anticipo, l'assenza di qualunque traccia di armi di distruzione di massa o di legami tra il regime di Saddam Hussein e il terrorismo ha rivelato una volta che non esiste necessariamente coerenza tra le diverse minacce e che, pertanto, la cancellazione o la diminuzione di una di esse non diminuiscono necessariamente la pressione delle altre – anzi possono persino aggravarla, come è avvenuto con il radicamento di Al-Qaeda nell'Iraq occupato e il prevedibile incentivo che l'invasione militare dell'Iraq sembra avere procurato all'Iran a dotarsi di armi di distruzione di massa in grado di dissuadere future iniziative militari degli Stati Uniti, proprio nel momento in cui l'intrappolamento delle forze armate statunitensi indebolisce la credibilità della loro pressione militare.

2. La nuova revisione della politica estera degli Stati Uniti

Proprio l'incapacità di pervenire a una stabilizzazione dell'Iraq ha riassunto gli imbarazzi e i limiti della politica estera dell'amministrazione Bush. Come avevamo avuto modo di sottolineare nelle ultime due edizioni di questo Annuario, l'impresa irachena avrebbe dovuto costituire il banco di prova e, quindi, la conferma sul campo della bontà dell'ennesima revisione strategica sperimentata dagli Stati Uniti nel dopoguerra fredda. La decisione di invadere l'Iraq non risparmiò nessuno dei suoi capisaldi: la declinazione in senso offensivo della concezione dell'ordine internazionale, basata sulla convinzione che esso non possa più equivalere a difendere la distribuzione esistente dei diritti, delle risorse e del territorio ma, al contrario, richieda di imporre mutamenti nell'equilibrio delle diverse aree regionali, anche attraverso l'uso preventivo della forza; la contemporanea estensione dell'impegno americano dal mantenimento dell'ordine internazionale alla vigilanza sull'ordine interno dei singoli paesi, fondata sulla convinzione che certi regimi (i *rogue states*) costituiscano una minaccia all'ordine in-

ternazionale per il solo fatto di esistere, mentre altri (i *failing* o, peggio, i *failed states*) costituiscano una minaccia perché esistono troppo poco; la svalutazione dei contesti multilaterali permanenti del tipo delle Nazioni Unite e della stessa Alleanza Atlantica, a vantaggio di coalizioni *ad hoc* potenzialmente aperte a tutti ma sempre limitate negli scopi e nella durata (*coalitions of the willing*); la convinzione che, tutte insieme, queste correzioni avrebbero consentito di diminuire i costi dell'egemonia degli Stati Uniti, allontanando lo spettro della malattia mortale delle potenze egemoni, lo squilibrio tra l'aumento degli impegni e la diminuzione delle risorse.

Se quattro anni senza nuovi attacchi terroristici sul territorio americano potevano essere considerati un segnale incoraggiante, tre anni senza traccia di stabilizzazione dell'Iraq sono già sufficienti a considerare perduta questa scommessa. Invece che un elemento di coesione politica e identitaria, l'instaurazione della democrazia e lo svolgimento delle prime libere elezioni hanno alimentato la politicizzazione delle fratture etniche e religiose, aumentando il rischio o di una dittatura della maggioranza o di una scomposizione del paese dietro la maschera di un fragile federalismo o di qualche instabile combinazione tra l'una e l'altra³. Invece che in un centro di irradiazione del contagio democratico e dell'occidentalizzazione nell'intera regione, l'Iraq si è rapidamente trasformato in un nuovo catalizzatore della contestazione anti-occidentale e, come suo possibile esito, del terrorismo. Invece che un fattore di attrazione o, almeno, di moderazione per i paesi vicini, l'occupazione dell'Iraq e la continuazione dell'insurrezione armata hanno fatto ulteriormente crescere la preoccupazione e il fastidio non soltanto dei nemici regionali degli Stati Uniti (Siria e Iran), ma dei loro stessi amici (come la Turchia e l'Arabia Saudita) – mentre questo ha reso gli uni e gli altri ancora meno disponibili a prestare quella collaborazione da cui dipende, in ultima istanza, il successo della missione⁴. Infine, invece che una guerra leggera come quella preconizzata alla vigilia dell'invasione da Donald Rumsfeld e dal

³ E.N. Luttwak, *Iraq: The Logic of Disengagement*, in «Foreign Affairs», 84, 2005, n. 1, pp. 26-36.

⁴ J. Dobbins, *Iraq: Winning the Unwinnable War*, in «Foreign Affairs», 84, 2005, n. 1, pp. 16-25.

Dipartimento della Difesa, quella contro l'Iraq si è già rivelata una guerra lunga e costosa, a maggior ragione perché quasi tutti i costi politici ed economici dell'iniziativa hanno continuato a essere sostenuti dagli Stati Uniti.

Non è un caso che il fallimento di questa promessa di parsimonia abbia già suggerito un ripensamento non soltanto della strategia politica e militare in Iraq, ma di quella più comprensiva dell'intera Grand Strategy dell'amministrazione Bush⁵. Nel primo anno del suo secondo mandato, questa ha mischiato elementi conclamati di continuità con tracce significative di discontinuità o, almeno, di aggiustamento ai risultati non previsti delle scelte iniziali. Sul versante delle continuità, non sembrano destinati a cambiare né la revisione in senso offensivo della concezione dell'ordine internazionale né la sua traduzione sul piano militare, la transizione dalla deterrenza all'uso preventivo della forza. Al contrario, dopo le polemiche seguite alla decisione di sperimentare la nuova dottrina contro l'Iraq, quest'ultima sembra avere raccolto almeno negli Stati Uniti il consenso di commentatori e studiosi di Relazioni internazionali schierati ai versanti opposti dello spettro politico e intellettuale, ma egualmente convinti della necessità di adattare il tradizionale principio della legittima difesa a un contesto internazionale nel quale le minacce non si presentano più con lo stesso grado di visibilità e prevedibilità del passato⁶. Tanto che il dibattito, dall'opportunità di ricorrere o meno alla guerra preventiva, si è già spostato su come disciplinarla⁷, per esempio allargando la sfera del consenso con gli alleati o addirittura inscrivendo la legittima difesa preventiva in una nuova e più ampia architettura istituzionale⁸.

Sul versante delle discontinuità, invece, già nel corso del 2005 l'amministrazione Bush è parsa interessata a recuperare

⁵ J.L. Gaddis, *Grand Strategy in the Second Term*, cit.

⁶ 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, 2004.

⁷ Si vedano, per esempio, gli interventi della tavola rotonda *Evaluating the Preemptive Use of Force* promossa dalla rivista «Ethics & International Affairs», 17, 2003, n. 1 (online in <http://www.cceia.org>).

⁸ A. Buchanan e R.O. Keohane, *The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal*, in «Ethics & International Affairs», 18, 2004, n. 1, pp. 1-22.

il consenso degli altri (a cominciare dai tradizionali alleati), discostandosi almeno nel linguaggio dai toni aspramente unilaterali dei due anni precedenti. Sul terreno della comunicazione, ciò si è espresso nella crescente subordinazione del riferimento (per sua natura esclusivo) all'interesse nazionale a vantaggio di quello (inclusivo per eccellenza) alla democrazia, cioè del tradizionale gergo multilaterale della politica estera americana. Anticipato dall'insoddisfazione per l'interminabile impasse iracheno, il nuovo spostamento dell'equilibrio tra unilateralismo e multilateralismo – che non prelude affatto, sia chiaro, a un brusco passaggio dall'uno all'altro – ha avuto modo di manifestarsi, nel corso dell'ultimo anno, sia nelle questioni internazionali ereditate dagli anni precedenti sia, in modo più significativo, in quelle che si annunciano per i prossimi mesi. Nel primo senso, è cresciuta la pressione degli Stati Uniti sui singoli alleati e sull'Alleanza Atlantica per un maggiore coinvolgimento in Iraq e, soprattutto, in Afghanistan, che diversi degli alleati europei (come la Germania e la Spagna) sembrano guardare come una sorta di camera di compensazione per l'indisponibilità a lasciarsi coinvolgere sull'altro fronte. Nell'altro senso, invece, è indicativo che gli Stati Uniti si siano sforzati di gestire in un quadro multilaterale la nuova crisi politico-diplomatica con l'Iran, coinvolgendo non soltanto le organizzazioni internazionali interessate (Aiea e Nazioni Unite) ma, per riuscire a essere efficaci, anche tutte le altre principali potenze, comprese le due (Russia e Cina) che erano state di fatto escluse dalla gestione delle ultime crisi del Kosovo nel 1999 e dell'Iraq nel 2003.

3. L'iniziativa del Grande Medio Oriente

Ma dove gli elementi innovativi della dottrina Bush si sono già scontrati con la disarticolazione politica e culturale dell'attuale sistema internazionale è proprio nell'ambizioso ripensamento dell'ordine politico ed economico della regione nella quale sono stati finora messi alla prova, il Medio Oriente. A completamento e, in buona parte, come compensazione della nuova iniziativa militare contro l'Iraq, il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti predispose già nel 2003 un progetto compren-

sivo di riorganizzazione dell'area (*Greater Middle East Initiative*), presentato l'anno successivo al vertice del G8.

Nel suo impianto concettuale, questo progetto non sembra aggiungere molto allo schema già seguito nelle politiche di stabilizzazione sia americane che europee in altre regioni (per esempio il Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale varato, anche allora, all'indomani della guerra in Kosovo). Come le iniziative precedenti, anche questa muove da una caratteristica interpretazione dell'instabilità regionale come prodotto dell'assenza o dell'insufficienza di mercato e democrazia. I tre deficit di libertà, conoscenza e diritti della donna, si legge all'inizio del documento, «hanno contribuito a creare condizioni che minacciano gli interessi nazionali dei membri del G8. Fino a che crescerà la sacca regionale di individui privi di diritti politici ed economici, assisteremo a un aumento dell'estremismo, del terrorismo, del crimine internazionale e della immigrazione illegale».

Muovendo da questa premessa, il progetto di Grande Medio Oriente promuove la consueta panoplia di misure a sostegno della democrazia e della liberalizzazione economica, secondo il mantra politico-ideologico del «Nuovo Piano Marshall»: l'assistenza allo svolgimento di libere elezioni, il sostegno e il rafforzamento di mass-media indipendenti, lo sviluppo della società civile e delle organizzazioni non governative, l'inserimento di queste ultime nella società della conoscenza anche attraverso il superamento del *digital divide* tra il Grande Medio Oriente e il resto del mondo, l'annullamento del ritardo di prosperità della regione, che «richiederà una trasformazione economica simile per dimensioni a quella intrapresa dai paesi ex comunisti dell'Europa centrale e orientale», nonché lo sviluppo del commercio intraregionale ben oltre i limiti attuali.

Il risultato di questa complessa trasformazione dovrebbe essere, nelle intenzioni dell'iniziativa, il consueto circolo virtuoso tra democrazia, sviluppo economico e stabilità internazionale. In esso convergono le aspettative maturate, ben prima dell'ultimo quindicennio, da un insieme nutrito di riflessioni politiche e teoriche: la fiducia nella correlazione positiva tra democratizzazione e sviluppo economico; quella, riassunta nella teoria della «pace democratica», tra l'allargamento del numero delle democrazie e quello parallelo della loro «pace separata», fondata sulla (controversa) constatazione che le democrazie non si sarebbero

mai fatte e, quindi, sarebbero destinate a non farsi mai la guerra tra di loro; la fiducia ancora precedente nell'impatto altrettanto pacifico della diffusione del commercio e dell'interdipendenza economica.

Applicata al Medio Oriente, tuttavia, questa ricetta presenta almeno altri tre elementi politicamente e concettualmente innovativi. Il primo è un giudizio esplicito e apparentemente irrevocabile di inadeguatezza dell'attuale *status quo* interno e internazionale della regione. Discostandosi dalla politica di difesa della stabilità dei regimi politici interni e contenimento delle minacce internazionali seguita fino a tutti gli anni novanta dagli Stati Uniti – e simboleggiata, da una parte, dal sostegno incondizionato alle élite e ai regimi autoritari dei paesi amici e, dall'altra, dalla strategia del *Dual Containment* nei confronti di Iran e Iraq – la *Greater Middle East Initiative* sostiene che lo *status quo* non merita più di essere difeso, non soltanto perché in crisi irreversibile, ma perché fonte esso stesso dell'instabilità regionale.

Il Grande Medio Oriente potrebbe continuare sulla stessa strada, allargando ogni anno la propria popolazione di giovani impossibilitati a godere di sufficiente occupazione, di sufficiente istruzione e di sufficienti diritti politici. Se ciò accadesse, questo porrebbe una minaccia diretta alla stabilità della regione e all'interesse comune dei membri del G8. L'alternativa è la strada delle riforme.

Il secondo elemento, espressione come l'altro di un ripensamento di lungo periodo innescato dal collasso dell'ordine geopolitico del bipolarismo, è l'esplicita ridefinizione dei contorni politici, economici e strategici della regione mediorientale. Tirando le somme di una rielaborazione geopolitica in corso da almeno quindici anni, il progetto di Grande Medio Oriente muove dal riconoscimento che nessuna iniziativa di riforma possa essere efficace senza, appunto, una visione «allargata» della regione, basata sulle sue interdipendenze politiche, economiche, culturali e simboliche e consapevole, quindi, dell'effetto di diffusione che esse producono su qualunque mutamento e sui suoi esiti (compresi quelli inintenzionali).

Il terzo elemento, che anticipa già la correzione in corsa della politica estera di Bush, è il carattere dichiaratamente inclusivo del progetto. Oltre che per essere stato presentato in un

contesto multilaterale quale il G8, il progetto di Grande Medio Oriente presenta questo carattere sia nella scelta degli strumenti di riforma sia, soprattutto, nella loro declinazione in senso democratico, conformemente a quello che resta l'elemento fondamentale del «consenso transatlantico»⁹. Su questo obiettivo, non a caso, gli Stati Uniti non hanno faticato a ottenere il sostegno dei paesi europei, compresi i più critici della guerra contro l'Iraq come la Francia. La promozione della democrazia, ha dichiarato solennemente il ministro degli Esteri francese Barnier nel marzo 2005, è «l'essenza del progetto europeo», dal momento che «un mondo più democratico è la garanzia di un mondo più sicuro»¹⁰.

Presi l'uno accanto all'altro, questi elementi sembrerebbero costituire il principale punto di forza della politica mediorientale dell'amministrazione Bush. Senonché, allo stesso tempo, proprio il progetto di Grande Medio Oriente è la vetrina delle ambiguità, delle debolezze e delle vere e proprie contraddizioni con le quali si è scontrata negli ultimi due anni la politica mediorientale degli Stati Uniti. Dando per scontato che sarebbe bastato aprire il vaso di Pandora del vecchio ordine mediorientale per ottenerne uno nuovo basato sul desiderio universale di sicurezza, prosperità e libertà, essa non ha neppure preso in considerazione la possibilità che il rifiuto dei governi autoritari che risulta dai rapporti e dai sondaggi effettuati dalle organizzazioni indipendenti non indichi un aumento della forza d'attrazione del modello e delle politiche occidentali, ma sia rivolto prima di tutto contro le élite, i governi autoritari e le *democra-ture* sostenuti, tra gli altri, proprio dagli Stati Uniti.

Non è un caso che proprio la democratizzazione si sia rivelata l'epicentro di questa tensione. La mancanza di qualunque cenno all'esistenza di altri fattori di instabilità quali la disegualianza nella distribuzione delle risorse o il perpetuarsi di conflitti ad altissima valenza simbolica come quello israelo-palestinese – che, significativamente, non è neppure citato nel docu-

⁹ R.D. Asmus, L. Diamond, M. Leonard e M. McFaul, *A Transatlantic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East*, in «The Washington Quarterly», 28, 2005, n. 2, pp. 7-21.

¹⁰ Citato in P.H. Gordon, *Trading Places: America and Europe in the Middle East*, in «Survival», 47, 2005, n. 2, p. 97.

mento – riflette la tesi assai diffusa negli Stati Uniti e nella stessa Europa secondo la quale non sarebbe l'insicurezza della regione a frenare la diffusione della democrazia, bensì la mancanza di democrazia a minare la sicurezza della regione. Senonché, anche ammesso che ciò sia vero, è difficile che in condizioni di massima instabilità e insicurezza la democrazia possa portare a qualcosa di diverso che all'affermazione dei movimenti e dei partiti più radicali: il risultato più scontato, ma anche il più fallimentare, della prima e incerta ondata di democratizzazione in Grande Medio Oriente nel 2005, dall'Egitto alla Palestina allo stesso Iraq.

2. La riforma delle Nazioni Unite

Il quadro generale

di Natalino Ronzitti

Dell'idea di una riforma delle Nazioni Unite promossa dal Segretario generale (Sg) dopo l'invasione anglo-americana dell'Iraq e i timori sollevati sulla scarsa incisività dell'Organizzazione e un suo tramonto sullo scenario internazionale è stato dato conto nell'Annuario dello scorso anno, dove però l'attenzione era concentrata sul Consiglio di Sicurezza¹. Pur essendo determinante, questo non è tuttavia il solo tema. La riforma dell'Organizzazione avrebbe richiesto un intervento più radicale, investendone i molteplici settori. Per questo il Sg, dopo aver commissionato uno studio a un Panel di personalità eminenti, aveva egli stesso preparato un rapporto, nel mese di marzo, trasmesso successivamente all'Assemblea generale (Ag)². Il Presidente dell'Ag aveva immediatamente iniziato le consultazioni con le delegazioni interessate, allo scopo di pervenire alla redazione di un documento condiviso, da adottare per *consensus* al summit dei Capi di stato e di governo, che si sarebbero riuniti a New York nei giorni 14-16 settembre, in conformità a quanto disposto dalla risoluzione 59/145 dell'Ag. In effetti il summit è stato in grado di adottare un documento, che in parte riprende i rapporti preparati dal Panel di eminenti personalità e in parte se ne discosta. Il documento adottato dal vertice (c.d. *Outcome*

¹ E. Greco, *La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu: sviluppi del dibattito e posizione dell'Italia*, in *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2005*, a cura di A. Colombo e N. Ronzitti, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 85-97.

² K.A. Annan, *In Larger Freedom. Toward Development, Security and Human Rights for All*, New York, United Nations, 21 marzo 2005 (<http://www.un.org/largerfreedom/>).

Document) è infatti il prodotto di un negoziato tra stati, con gli inevitabili compromessi³.

Il summit non poteva non produrre risultati interlocutori. A parte la volontà politica di procedere effettivamente a una riforma delle Nazioni Unite, una modifica del relativo statuto richiede l'attuazione di una procedura dettata dagli artt. 108 e 109. Vi sono tuttavia «riforme» che non necessitano il ricorso a tali disposizioni, poiché possono essere attuate tramite l'adozione di una risoluzione dell'Ag o del CdS. Tra le prime, è da collocare, naturalmente, la riforma del Consiglio e l'aumento dei suoi membri; tra le seconde, l'istituzione di organi sussidiari dell'Ag o del CdS, come la Commissione per la costruzione della pace (Peacebuilding Commission, Pbc).

Da osservare che l'abrogazione di alcune disposizione dello Statuto, come la clausola relativa agli stati ex nemici, o quelle relative ai territori non autonomi e all'amministrazione fiduciarie (capitoli XI e XII), può aver luogo solo attraverso una modifica formale a seguito dell'espletamento della procedura dettata dagli artt. 108 e 109.

Delle proposte di riforma del CdS dà conto Raffaello Matarazzo nella seconda sezione di questo capitolo. Qui sono esaminati i problemi, che meno hanno attratto l'opinione pubblica, ma la cui positiva risoluzione è tuttavia essenziale per il buon funzionamento delle Nazioni Unite e il contributo dell'organizzazione al mantenimento dell'ordine mondiale.

1. La riforma auspicata dal Sg

Facendo proprie, ma solo in parte, le raccomandazioni del Panel di eminenti personalità, il Sg ha pensato di ristrutturare le Nazioni Unite intorno a tre consigli: il CdS (riformato), il Consiglio dei diritti umani (da istituire in sostituzione della Commissione dei diritti dell'uomo) e il Consiglio economico e sociale, di cui sarebbero state aumentate funzioni e competenze. Il centro del sistema sarebbe stato ancora una volta rappresen-

³ Il Documento del Vertice di New York è stato poi formalizzato in una risoluzione dell'Ag: A/RES/60/1, del 24 ottobre 2005 (<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>).

tato dal CdS, la cui riforma ne avrebbe accresciuto importanza e credibilità. Gli altri due Consigli avrebbero dovuto interagire con il CdS, proprio per sottolineare che la protezione dei diritti umani e lo sviluppo economico rivestivano un ruolo importante per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Pertanto il Consiglio dei diritti umani avrebbe potuto rivolgersi al CdS, quando il suo intervento fosse stato necessario per impedire o porre termine alla perpetrazione del genocidio. Il Consiglio economico e sociale avrebbe dovuto interagire con il CdS, specialmente nelle situazioni di dopo conflitto, e in particolare con la Pbc, da porre sotto l'egida del CdS.

Di questo ambizioso disegno non c'è traccia nell'*Outcome Document*. La riforma del CdS non ha potuto essere attuata entro la fine del 2005 e le prospettive per l'anno successivo non sembrano promettenti. I lavori per l'istituzione di un Consiglio dei diritti umani sono ancora in corso alla fine del 2005 e comunque, il Consiglio, quando vedrà la luce, non avrà il ruolo che si era proposto il Sg. Il Consiglio economico sociale non sembra destinato a fare il salto di qualità che era stato prefigurato.

2. I risultati finora conseguiti

Non è stata attuata nessuna modifica che avrebbe richiesto l'attivazione della procedura di emendamento o di revisione della Carta delle Nazioni Unite. Ciononostante qualche risultato positivo è stato raggiunto. I più rilevanti sono stati due: la creazione della Pbc e la decisione di istituire il Consiglio dei diritti umani.

Per la creazione della Pbc sono state adottate due risoluzioni parallele, una dell'Ag (A/60/L. 40 del 12 dicembre 2005) e l'altra del CdS (1645-2005 del 20 dicembre 2005). Benché nelle due risoluzioni si faccia riferimento ai poteri di CdS e Ag di istituire organi sussidiari, la Pbc non è, a rigore di stretta logica giuridica, un organo sussidiario del CdS. Sembra piuttosto un organo sussidiario «in condominio», che si riunisce in varie configurazioni, anche a livello regionale. A beneficio della democraticità, ma a scapito dell'efficienza. Peraltro la Pbc sarà dotata di un Comitato organizzativo permanente a composizione

più ristretta, che dovrebbe accrescerne la funzionalità. La Pbc è un organo consultivo e questa sua natura ne mina l'operatività. Non meno importante è la questione del finanziamento del nuovo organo. Il coinvolgimento delle istituzioni finanziarie internazionali, a cominciare dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale, è assolutamente necessario, insieme a quello dei paesi donatori.

Il Consiglio dei diritti umani dovrebbe sostituire l'attuale Commissione dei diritti dell'uomo, che ha ormai fatto il suo tempo e ha annoverato tra i suoi membri paesi come Arabia Saudita, Cina, Cuba, Libia e Sudan, che non possono essere considerati come rispettosi di tali diritti. La Libia ha addirittura avuto la presidenza della Commissione nel 2003. Il Consiglio, se sarà istituito come sembra probabile, nasce in contrapposizione a un organo, che ha avuto grandi meriti in passato, ma che è oramai screditato. La «conflittualità» insita nella decisione di creare il nuovo organismo, ne ha ritardato l'effettiva istituzione a differenza della Pbc. Comunque, il *Co-Chair's text* del 19 dicembre 2005 ne ha abbozzato la fisionomia⁴. A differenza della Commissione dei diritti dell'uomo, che è un organo sussidiario del Consiglio economico e sociale, il Consiglio dei diritti umani dovrebbe divenire un organo dell'Assemblea generale, con sede a Ginevra, e con il potere di esaminare la situazione dei diritti dell'uomo in ogni stato membro delle Nazioni Unite. A differenza della Commissione dei diritti dell'uomo, che si riunisce solo per sei settimane, il Consiglio dovrebbe essere un organo permanente con un numero minimo di sessioni prefissate. Non ne è stata ancora decisa la composizione (38 o 53 stati) e il modo di elezione dei membri (maggioranza semplice o due terzi dei membri dell'Ag). Altro punto da risolvere è se tutti i membri delle Nazioni Unite possano avere l'elettorato passivo o debbano restare esclusi quelli nei cui confronti le Nazioni Unite abbiano intrapreso un'azione a termine degli artt. 41 e 42 della Carta. Da notare che in questo caso resterebbero esclusi dall'elettorato passivo non solo i membri soggetti a un'azione

⁴ Cfr. *Co-Chair's text*, 19 dicembre 2005 (<http://www.reformtheun.org/index.php/articles/1881>).

di *peace-enforcement* (art. 42), ma anche quelli nei cui confronti siano state adottate delle sanzioni (art. 41).

Merita inoltre di essere sottolineato che il summit di New York e l'*Outcome Document* hanno affermato il principio della «responsabilità di protezione» (*Responsibility to Protect*). Uno stato non ha un potere assoluto nel proprio territorio, ma ha una responsabilità nei confronti della propria popolazione. Un concetto che ormai si era affermato nella comunità internazionale, ma che era visto con sospetto dai paesi del terzo mondo. Una violazione del dovere di protezione da parte del governo in carica apre la strada a un'azione del CdS che, direttamente o tramite gli stati membri delle Nazioni Unite, avrebbe il potere di intervenire per prevenire o mettere fine a una catastrofe umanitaria.

Un numero considerevole di paragrafi dell'*Outcome Document* è dedicato allo sviluppo, che occupa tutta la parte II del documento (parr. 17-68). In realtà, i principi accolti hanno natura programmatica e non riguardano la riforma dell'Organizzazione. I temi dello sviluppo economico sono considerati nella Carta delle Nazioni Unite nei capitoli IX e X, ma nessuna proposta di modifica formale è stata avanzata. Anche i paragrafi del documento relativi al Consiglio economico e sociale (parr. 155-156) non hanno per oggetto una modifica formale di tale organismo, ma piuttosto una razionalizzazione dei metodi di lavoro, in modo da consentire un migliore espletamento delle sue funzioni.

3. Gli obiettivi non raggiunti

Il Panel di alto livello e il Sg, nei loro documenti, si erano proposti di incidere sui principi che reggono le relazioni tra gli stati membri e in particolare su quelli relativi all'uso della forza. Gli ultimi conflitti e, in particolare, l'intervento in Kosovo, quello in Afghanistan e l'invasione dell'Iraq avevano dimostrato come un'interpretazione rigida delle norme che regolano l'uso della forza non era più realistica. A ciò si aggiunga la minaccia terroristica, attualizzata con l'11 settembre, e le nuove concezioni strategiche per farvi fronte, in particolare la dottrina Bush della «guerra preventiva». Nel suo rapporto, il Sg aveva fatto

proprie le proposte del Panel di alto livello e aveva auspicato che il CdS adottasse una risoluzione sull'uso della forza e in particolare sulla legittima difesa, sposando la tesi della possibilità di un suo esercizio nell'imminenza di un attacco armato. Quanto alle minacce latenti o alla prevenzione del genocidio e di altre catastrofi umanitarie, l'uso della forza avrebbe dovuto essere autorizzato dal CdS. Ma tali proposte sono naufragate e l'*Outcome Document* si è limitato a riaffermare che non è necessario innovare, essendo le attuali disposizioni della Carta sufficienti a coprire tutte le ipotesi di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

Il Panel di alto livello era riuscito a elaborare una definizione di terrorismo internazionale, superando in particolare la difficoltà derivante dall'annosa questione dell'esclusione dalla definizione degli atti bellici compiuti contro l'occupazione straniera e durante le guerre di liberazione nazionale⁵. La definizione consensuale di terrorismo era tanto più apprezzabile in quanto tra i membri del Panel figurava Amr Moussa, Segretario generale della Lega araba. Nell'*Outcome Document* non si trova nessuna definizione e vi è solo l'auspicio di pervenire alla conclusione dei lavori relativi alla Convenzione globale contro il terrorismo internazionale, il cui progetto è praticamente concluso⁶, ma si è arenato sulla questione delle lotte per la liberazione contro l'occupazione straniera.

L'elenco dei temi su cui non si è coagulato un *consensus* potrebbe continuare, a cominciare dall'assenza di ogni riferimento al disarmo. Ma si tratta di temi che interessano la politica dell'organizzazione e non sono di stretta pertinenza di una riforma delle Nazioni Unite.

⁵ Il terrorismo veniva definito come «any action that it is intended to cause death or seriously bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act».

⁶ *Draft Comprehensive Convention Against International Terrorism, Consolidated Text Prepared by the Coordinator for Discussion*, A/59/894, 12 agosto 2005, pp. 7-18.

4. Il ruolo dell'Ue e il contributo dell'Italia

I membri Ue si sono presentati all'appuntamento della riforma delle Nazioni Unite divisi sulla composizione del futuro CdS. Su altri temi, invece, l'Unione ha dato un contributo, anche se non sempre coronato da successo. Ciò dicasi, ad esempio, per il tema disarmo e non proliferazione o per la definizione di terrorismo internazionale. Altro contributo da segnalare è quello relativo all'istituzione della Pbc e all'istituendo Consiglio per i diritti umani, che l'Ue ha preso l'impegno di promuovere⁷. L'Ue è stata poi in prima linea per quanto riguarda la redazione della parte dell'*Outcome Document* dedicata allo sviluppo. Ma il maggior contributo di natura politica è consistito nel mantener ferma la prospettiva del multilateralismo a fronte di una politica americana oscillante tra una riaffermazione della validità delle Nazioni Unite e le tentazioni di un nuovo unilateralismo o la costruzione di coalizioni o istituzioni *ad hoc* in concorrenza con le Nazioni Unite.

La riaffermazione del multilateralismo è stata premiante. Ad esempio per quanto riguarda il *peace-keeping*, l'Ue è espressamente menzionata nell'*Outcome Document* come una delle organizzazioni che può condurre operazioni per il mantenimento della pace sotto l'egida delle Nazioni Unite e nel quadro del capitolo VIII della Carta.

Quanto all'Italia, il suo ruolo è stato giocato essenzialmente in relazione alla questione della riforma del CdS. In effetti, governo e partiti politici si sono praticamente disinteressati degli altri temi. Del Panel di personalità ad alto livello, che ha posto le basi per il futuro lavoro della riforma della Carta, non ha fatto parte nessun italiano (ne sono stati membri, invece, ben tre personalità europee: Robert Badinter, Francia; Gro Harlem Brundtland, Norvegia; e David Hannay, Regno Unito). Le audizioni alla Camera dei deputati, convocate dal Presidente della Commissione esteri, si sono concentrate, tranne qualche eccezione, sulla tematica della riforma del CdS e del seggio dell'Ue al CdS. Al Senato, durante la descrizione del documento prepa-

⁷ Eu Council, *Conclusions on UN World Summit*, 13737/1/05 Rev 1, Brussels, 7 novembre 2005 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/un/docs/051107_concl_cns_som_%20mondial_en.pdf).

rato dal Panel delle personalità eminenti si sono verificate significative convergenze bipartisan, anche in relazione ai criteri che il CdS deve osservare quando autorizza l'uso della forza. L'Italia ha appoggiato, sia in sede Ue sia in sede Nazioni Unite, la creazione della Pbc e del Consiglio dei diritti umani⁸. Sono stati ricordati anche il contributo italiano al Fondo per la Democrazia, recentemente istituito, e le iniziative italiane per la creazione della Corte penale internazionale⁹. Peccato che, in questo secondo caso, all'iniziale fervore non abbia fatto seguito l'adozione di misure legislative che consentano una piena attuazione delle disposizioni del trattato istitutivo della Corte nell'ordinamento giuridico italiano.

⁸ Vedi l'intervento del ministro degli Affari esteri Gianfranco Fini alla riunione congiunta delle Commissioni Affari esteri di Camera e Senato sulla riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, del 20 luglio 2005 (http://www.esteri.it/ita/6_38_90_01.asp?id=1917&mod=3&min=1).

⁹ G. Fini, *Il nuovo ruolo dell'Italia nel mondo*, intervista di F. Tassinari pubblicata in «Mondolibero» il 31 ottobre 2005 (http://www.esteri.it/ita/6_38_90_01.asp?id=2102&mod=2&min=1).

La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza (CdS) delle Nazioni Unite

di Raffaello Matarazzo

Alla fine del 2004, il Panel di alto livello nominato un anno prima da Kofi Annan per elaborare una proposta di riforma complessiva dell'Organizzazione, consegnava al Sg un ampio rapporto in cui venivano indicati, fra l'altro, i criteri che avrebbero dovuto ispirare la riforma del CdS: un accrescimento del peso decisionale degli stati che contribuiscono maggiormente alle attività dell'Onu dal punto di vista finanziario, militare e diplomatico; una *membership* più ampia e rappresentativa dei paesi in via di sviluppo; una migliore efficacia nell'azione e una sua maggiore controllabilità democratica¹. Il Panel avanzava inoltre due modelli di riforma alternativi fra loro, entrambi favorevoli all'aumento dei membri del CdS da 15 a 24 e volti ad attribuire sei membri (tra permanenti e non permanenti) a ciascun raggruppamento regionale (Africa, Asia e Pacifico, Europa, Americhe)².

1. Il dibattito fra i paesi membri dell'Onu³

Nel marzo 2005, Annan presentava all'Assemblea generale (Ag) un proprio rapporto che integrava ed emendava quello

¹ Il CdS è attualmente composto da 15 membri (art. 23 della Carta dell'Onu): cinque permanenti con diritto di veto – Cina, Francia, Regno Unito, 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.

² *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, rapporto dell'High-Level UN Panel on Threats, Challenges and Change, 2 dicembre 2004, par. 249. Sul tema vedi anche E. Greco, *La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu: sviluppi del dibattito e posizioni dell'Italia*, cit.

³ Per un riepilogo complessivo delle proposte di riforma del CdS vedi la scheda alla fine del presente capitolo.

del Panel e in cui egli faceva proprie le due proposte di riforma del CdS, sottoponendole al confronto fra gli Stati membri, senza esprimere una preferenza fra di esse⁴. Contestualmente il Sg esortava gli Stati membri ad assumere una decisione sulla riforma del CdS prima del vertice mondiale di settembre, e a evitare che l'impossibilità di giungere a un consenso unanime diventasse «pretesto per procrastinare la riforma». In seguito alla presentazione del documento del Sg fra gli Stati membri si sviluppava un ampio dibattito non privo di tensioni.

La prima proposta di riforma, che sembrava raccogliere un significativo consenso, era quella del cosiddetto G4, ovvero il gruppo dei quattro principali paesi che aspirano a un seggio permanente: Brasile, Germania, India e Giappone⁵. La proposta traeva la sua origine dal crescente ruolo assunto da questi paesi nello scenario internazionale, in forza del loro peso economico e delle loro accresciute responsabilità nelle missioni di mantenimento della pace e della sicurezza. Si sviluppava nel solco di quella del cosiddetto *quick fix*, un modello circolato informalmente nel corso degli anni novanta e sostenuto dall'amministrazione Clinton, che già prevedeva l'attribuzione di un seggio permanente a Germania e Giappone.

La proposta del G4 prevedeva l'ampliamento del CdS da 15 a 25 membri – un seggio in più rispetto alla proposta del Sg – di cui 11 permanenti (i 5 attuali più 6 nuovi) e 14 non permanenti (i 10 attuali più 4 nuovi). Dei 6 nuovi membri permanenti, due sarebbero stati destinati a paesi dell'Africa. Il diritto di veto sarebbe rimasto limitato agli attuali 5 membri per un periodo di almeno 15 anni, al termine del quale si sarebbe potuta eventualmente decidere una sua estensione anche ai nuovi membri permanenti. Fra i sottoscrittori della proposta del G4 comparivano molti paesi europei, fra cui in particolare Francia e Regno Unito⁶ – esplicitamente

⁴ K.A. Annan, *In Larger Freedom. Toward Development, Security and Human Rights for All*, cit. I paragrafi riguardanti il CdS vanno dal 167 al 170.

⁵ Vedi: Un General Assembly, *Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters, Fifty-ninth session*, Agenda item 53, A/59/L.64, 6 luglio 2005 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/410/80/PDF/N0541080.pdf?OpenElement>).

⁶ Ma anche Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Francia, Grecia, Islanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Ucraina a cui si sarebbero aggiunti otto microstati dell'Oceano Indiano e dell'Oceano Pacifico.

favorevoli all'attribuzione del seggio permanente alla Germania – e anche la Russia, che pure non sottoscriveva la proposta. Gli Stati Uniti, anche se notoriamente favorevoli all'attribuzione del seggio permanente al Giappone, erano contrari a un ampliamento del CdS come quello auspicato dal G4. Per gli Usa, infatti, la riforma del CdS dovrebbe prevedere l'istituzione di uno, massimo 2 nuovi seggi permanenti. La Cina, infine, da sempre contraria per ragioni storiche all'ingresso del Giappone fra i membri permanenti, svolgeva un'intensa campagna diplomatica per evitare l'approvazione della proposta del G4.

La proposta del G4 non si differenziava di molto dall'altra proposta che assumeva un rilievo centrale nel corso del negoziato, ovvero quella dell'Unione africana (Ua). L'Ua, forte dei suoi 53 membri che potevano risultare decisivi per l'approvazione di qualunque risoluzione di riforma, si caratterizzava per un approccio fondamentalmente «regionalista», volto al riconoscimento di un ruolo di primo piano del continente all'interno del CdS⁷. La proposta dell'Ua prevedeva un allargamento del CdS a 26 membri (uno in più della proposta del G4), di cui 11 membri permanenti e 15 non permanenti. Fra i nuovi 6 membri permanenti, l'Ua ne chiedeva due per l'Africa. Benché la proposta dell'Ua non fosse priva di ambiguità, venivano chiesti 5 seggi non permanenti, uno per ciascuna sottoregione (Africa settentrionale, Africa occidentale, Africa orientale, Africa centrale e Africa meridionale): in pratica i 3 seggi non permanenti di cui il gruppo africano attualmente già dispone, più due nuovi seggi aggiuntivi. Nel complesso l'Ua chiedeva 2 seggi permanenti con veto e 5 non permanenti⁸. Su questi punti, che pure potevano sembrare di secondaria importanza, il negoziato fra le delegazioni del G4 e dell'Ua si arenava definitivamente il 4 agosto in occasione del vertice di Sirte, inducendo entrambi i proponenti

⁷ Vedi: African Union, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: The Exulwini Consensus*, Addis Abeba, 7-8 marzo 2005. A commento, vedi anche A. Hammerstad, *La competizione per l'Onu*, in «Aspenia», 10, 2005, n. 29, pp. 115-121.

⁸ Cfr. African Union, *Sirte Declaration on the Reform of the United Nations*, Assembly/AU/Decl. 2 (V), 5 luglio 2005 (<http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/decisions.htm>).

a non sottoporre la risoluzione di riforma al voto dell'Ag⁹. All'interno dell'Ua, infatti, non c'era accordo sui due paesi che avrebbero dovuto ricoprire i seggi permanenti fra i tre principali candidati (Egitto, Sudafrica e Nigeria). Per evitare di incrinare la solidarietà politica dell'Unione, l'Ua decideva dunque di non accogliere le aperture, pur significative, avanzate dai membri del G-4.

2. *Uniting for Consensus* e la posizione dell'Italia

L'Italia ha svolto un ruolo di primo piano nel corso del negoziato, animata dall'obiettivo di evitare l'approvazione di una riforma che ne determinasse una marginalizzazione all'interno dell'Organizzazione. A questo scopo l'Italia contribuiva a dar vita al raggruppamento *Uniting for Consensus* (Ufc), secondo cui ogni riforma della Carta sarebbe dovuta avvenire tramite il raggiungimento del più ampio consenso possibile e che raccoglieva un folto schieramento di paesi contrari all'aumento dei seggi permanenti nel CdS¹⁰. Su questa posizione erano anche alcuni paesi di media grandezza come Pakistan, Argentina, Canada, Messico e Spagna. In particolare, la proposta Ufc chiedeva il riconoscimento di una maggiore centralità per i diversi gruppi regionali dell'Onu, ai quali lo schema di riforma offriva la facoltà di definire al proprio interno le modalità di elezione, ed eventualmente anche di rielezione o di rotazione, nell'assegnazione dei seggi¹¹. Questo aspetto, particolarmente

⁹ L'approvazione della risoluzione da parte dell'Ag non avrebbe determinato una immediata modifica della Carta dell'Onu, i cui emendamenti, per entrare in vigore, richiedono la ratifica di due terzi dell'Ag, ivi compresi tutti i membri permanenti del CdS (art. 108). L'approvazione di una risoluzione di riforma del CdS da parte dell'Ag avrebbe comunque avuto un forte significato politico ed avrebbe dato avvio al processo formale di revisione della Carta.

¹⁰ Nell'aprile del 2005 il ministro degli Affari esteri italiano Gianfranco Fini coordinava, in un famoso albergo di Manhattan, una riunione dei rappresentanti di oltre 115 paesi, durante la quale presentava il contenuto del *position paper Uniting for Consensus*.

¹¹ Nel sistema attuale, i membri non permanenti sono eletti per due anni e non sono immediatamente rieleggibili (art. 23 della Carta). Per la proposta di riforma sostenuta dall'Italia vedi: *Uniting for Consensus*, Draft Resolution on

apprezzato dai membri dell'Ua, era molto rilevante per l'Italia, perché manteneva aperta nel più lungo termine la prospettiva dell'istituzione di un seggio permanente per l'Unione europea, che rischiava invece di essere completamente vanificata nel caso di attribuzione di un seggio permanente alla Germania¹². Per il resto, la proposta Ufc prevedeva l'allargamento del CdS a 25 membri, composto dagli attuali 5 permanenti con diritto di veto e 20 non permanenti senza veto ed eleggibili per due anni¹³.

In seguito al fallimento dell'ultimo vertice fra G4 e Ua in Libia, il Sg decideva di rinviare a dicembre il termine ultimo per l'approvazione della riforma, per evitare che la controversia sulla riforma del CdS compromettesse anche gli esiti del vertice mondiale di settembre¹⁴.

Verso la fine dell'anno, i paesi membri dell'Ua e del G4 si orientavano a ripresentare le loro risoluzioni all'Ag, pur senza l'intenzione di sottoporle al voto, nella ricerca di nuovi margini di convergenza. Fra i capofila del G4, tuttavia, il Giappone manifestava perplessità sulla volontà di ripresentare esattamente la stessa proposta di risoluzione, palesando invece l'intenzione – d'intesa con gli Stati Uniti – di ricercare opzioni volte al raggiungimento di un più ampio consenso.

Nonostante l'ampio dibattito sviluppatosi nel corso del 2005, le prospettive di riforma del CdS rimangono, a oggi, remote. Una serie di veti incrociati interni ai vari raggruppamenti regionali e alla *membership* permanente del CdS, continuano a impedire una riforma dell'organo esecutivo dell'Onu che con-

Security Council Reform, attached to the letter of the Permanent Representative of Italy to the United Nations, n. 2698, New York, 8 luglio 2005 (<http://www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=561&XARAYASID=a055ac49c57b84da675ce4e1701d1b45>).

¹² Su questo aspetto la diplomazia italiana insisteva da molti anni. Cfr. Intervento del ministro degli Affari esteri Gianfranco Fini alla riunione congiunta delle Commissioni Affari esteri di Camera e Senato del 20 luglio 2005, cit. alla nota 8. Vedi anche F.P. Fulci, *La riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, l'Europa e l'Italia*, in «Affari esteri», 38, 2006, n. 149, pp. 20-32.

¹³ Cfr. F. Coticchia, *La politica italiana per la riforma dell'Onu*, in «il Mulino», 54, 2005, n. 418, pp. 716-725.

¹⁴ Il documento finale approvato al vertice contiene tre paragrafi sul CdS, dal 152 al 154.

senta di riflettere davvero i recenti sviluppi della società internazionale¹⁵.

Prospetto riassuntivo delle tre proposte di riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza

	Composizione attuale del CdS	Proposta del G4	Proposta dell'Unione africana	Proposta di Uniting for Consensus
<i>Numero complessivo dei membri</i>	15	25	26	25
Membri permanenti (aggiuntivi)	–	6	6	–
Africa	–	2	2	–
Asia	–	2	2	–
America latina	–	1	1	–
Europa occidentale	–	1	1	–
Membri non permanenti (aggiuntivi)	–	4	5	10
Africa	–	1	2	3
Asia	–	1	1	3
America latina	–	1	1	2
Europa orientale	–	1	1	1
Europa occidentale	–	–	–	1
<i>Diritto di veto</i>	Ai 5 membri permanenti attuali	Ai 5 membri permanenti attuali*	A tutti i membri permanenti: attuali e aggiuntivi	Ai 5 membri permanenti attuali

* Possibile estensione ai nuovi membri permanenti non prima di 15 anni.

¹⁵ Cfr. T.G. Weiss, *Security Council Reform: Problems and Prospects in September 2005*, Una-Usa Policy Brief n. 9, New York, United Nations Association of the United States of America, giugno 2005 (<http://www.unausa.org/site/pp.asp?c=fvKRI8MPJpF&b=851597>). A. Missiroli, *The UN Security Council Needs Fewer Europeans and More Europe*, in «The International Spectator», 40, 2005, n. 4, pp. 41-47; e C. Hill, *The European Dimension of the UN Security Council Membership Debate*, *ibidem*, pp. 31-39.

3. I rapporti transatlantici

di Riccardo Alcaro

Nel corso del 2005 le relazioni transatlantiche hanno fatto registrare un miglioramento rispetto agli anni precedenti, che erano stati caratterizzati dall'aspra divisione sull'intervento a guida americana in Iraq. Due ordini di fattori sembrano aver contribuito a questo cambiamento. In primo luogo, con la rielezione di Bush le cancellerie europee – in particolare, quelle che si sono opposte alla guerra in Iraq – hanno dovuto prendere atto che gli indirizzi generali della politica estera degli Usa sarebbero presumibilmente rimasti gli stessi per altri quattro anni e che pertanto sarebbe stato necessario trovare un *modus vivendi*. In secondo luogo è emersa una crescente consapevolezza che le azioni intraprese senza una comune strategia transatlantica, come la guerra in Iraq e il negoziato condotto all'inizio dai soli europei sul nucleare iraniano, non danno risultati positivi. Di qui l'avvio di una serie di iniziative per dare una risposta coordinata alle sfide e alle crisi internazionali. In molti ambiti sono però rimaste divisioni di fondo che continuano a impedire ad americani e europei di esercitare un'efficace leadership comune.

1. Il rilancio della partnership

Il miglioramento dei rapporti con gli alleati europei è stato una priorità della seconda amministrazione Bush. A conferma di ciò la prima visita all'estero del rieletto presidente è stata in Europa, dal 21 al 24 febbraio. Bush, che ha anche visitato – prima volta per un presidente americano – le istituzioni dell'Unione europea a Bruxelles, ha posto l'accento sulla solidità del legame transatlantico, riaffermato l'importanza della Nato e manifestato

pubblicamente il bisogno dell'America di avere in una «Europa forte» un partner affidabile¹. Per parte loro, i leader europei hanno accolto con favore la disponibilità dell'amministrazione Usa a una più intensa consultazione². Sulla falsariga della visita, l'annuale vertice bilaterale Usa-Ue, tenutosi a giugno a Washington, ha delineato una fitta agenda di impegni comuni in diversi ambiti, dall'ambiente all'economia, dallo sviluppo alla sicurezza interna e internazionale³.

Non sempre però alle intenzioni sono seguiti i fatti: non si è arrivati a un accordo sui modi di contrastare il surriscaldamento climatico (l'amministrazione Bush ha continuato a opporsi al Protocollo di Kyoto); sono riemerse divisioni sostanziali, in seno all'Organizzazione mondiale del commercio, sulla liberalizzazione dei mercati agricoli e sugli aiuti pubblici alle industrie aeronautiche Airbus e Boeing; l'intenzione di promuovere insieme lo sviluppo dei paesi più poveri, soprattutto in Africa, non è andata oltre la pur importante iniziativa del G8 di decurtare il debito estero di alcuni fra i paesi meno sviluppati⁴; infine, in materia di sicurezza sono rimaste alcune rilevanti divergenze (di cui si dà conto di seguito). Americani ed europei hanno comunque fatto un visibile sforzo per trovare un qualche punto di incontro, almeno a livello declaratorio, su queste ed altre questioni controverse.

Significativa è stata anche la reazione americana alla crisi che ha scosso l'Unione europea in seguito alla bocciatura del Trattato costituzionale in Francia e Olanda e alle difficoltà nel raggiungere un accordo sul bilancio comunitario. Il segretario di Stato Condoleezza Rice⁵ ha riaffermato il sostegno degli Stati

¹ *Bush Set to Praise «Strong Europe»*, in «Financial Times», 21 febbraio 2005, p. 1.

² *Only Friends in Hall for Bush Speech*, in «International Herald Tribune», 22 febbraio 2005, pp. 1 e 8.

³ Le dichiarazioni congiunte del vertice Usa-Ue 2005 sono disponibili sul sito web dell'Ue (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=931&lang=en).

⁴ È stata decisa la cancellazione del debito verso la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e la Banca africana per lo sviluppo dei diciotto paesi più poveri del mondo.

⁵ Il segretario Rice ha dato un notevole contributo al riavvicinamento tra Europa e Usa, circondandosi di alti funzionari che accordano grande rilevanza ai rapporti con gli alleati europei (interviste dello staff Iai con

Uniti a una «Europa forte» e ne ha di nuovo auspicato un più incisivo ruolo internazionale⁶.

L'impasse istituzionale europeo ha preoccupato gli americani perché rischia di indebolire le capacità d'azione dell'Ue in politica estera e soprattutto di complicare, se non di compromettere, le prospettive di allargamento ai Balcani e alla Turchia, due aree di interesse strategico per gli Usa. Gli americani temono che, senza un ancoraggio nell'Ue, i Balcani rischiano di non riuscire a completare il processo di stabilizzazione che è venuto sviluppandosi, tra molte difficoltà, negli ultimi anni. Per quanto riguarda la Turchia, ne appoggiano l'adesione all'Ue perché sono persuasi che ciò rafforzerebbe la posizione dei moderati ad Ankara, contribuirebbe ad ancorare la Turchia al sistema di sicurezza che fa perno sugli Usa e smentirebbe la tesi della incompatibilità tra Islam e Occidente.

Gli Usa hanno sopperito alle incertezze europee con un'intensa attività diplomatica. Hanno promosso in tutte le sedi preposte – Onu⁷, Ue⁸, Gruppo di contatto⁹ – iniziative miranti a un'accelerazione dei processi di stabilizzazione in Kosovo e Bosnia-Erzegovina. L'amministrazione americana ha anche contribuito a sbloccare l'avvio dei negoziati d'adesione della Turchia all'Unione europea, garantendo ad Ankara che il processo d'adesione non avrebbe compromesso la facoltà del governo

funzionari dell'amministrazione e del Congresso Usa, cfr. *Report on the Visit to Washington of a Group of Italian Political Scientists and Politicians in July 2005* (www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0523.pdf).

⁶ US Department of State, *Remarks with European Union Presidency Foreign Minister Jean Asselborn, Eu External Relations Commissioner Benita Ferrero-Waldner, Eu High Representative Javier Solana*, 2 giugno 2005 (www.state.gov/secretary/rm/2005/47140.htm).

⁷ Dichiarazione della presidenza rumena del Consiglio di Sicurezza S/PRST/2005/51 (cfr. il comunicato stampa della Presidenza del Consiglio, <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8533.doc.htm>).

⁸ Consiglio Affari generali e Relazioni esterne, 13622/05, 7 novembre 2005.

⁹ Cfr. le dichiarazioni del sottosegretario di Stato Usa Burns alla vigilia della conferenza a Washington in occasione del decimo anniversario degli accordi di Dayton, cui hanno partecipato i membri del Gruppo di contatto e i rappresentanti della Bosnia-Erzegovina (*Undersecretary of State for Political Affairs Nicholas Burns on Renewed US Commitment to the Balkans*, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/57222.htm>).

turco di opporsi a un'eventuale candidatura di Cipro alla Nato. In Europa, l'attivismo americano sui Balcani è stato apprezzato, ma ha suscitato qualche perplessità quando ha avuto a oggetto una questione «interna» all'Ue come quella turca¹⁰.

Pur concedendo una maggiore apertura di credito all'ambizione dell'Ue di recitare un ruolo di primo piano sulla scena internazionale, gli Usa hanno continuato a indicare nella Nato il principale forum di consultazione sulla sicurezza transatlantica. La Nato ha dato effettivamente un contributo non trascurabile alla ripresa della partnership¹¹, ma i suoi rapporti con il sistema di sicurezza e difesa Ue sono rimasti un tema controverso. Il cancelliere tedesco Gerhard Schröder, ricordando come la Nato non abbia realizzato consultazioni riguardo a questioni come l'Iraq o l'Iran, ne ha auspicato una riforma che dia più spazio all'Ue. La proposta, non raccolta dagli Usa, ha incontrato resistenze anche in Europa, il che segnala come il dibattito sul rapporto Ue-Nato sia una questione intereuropea e non solo transatlantica¹².

2. Luci e ombre della cooperazione transatlantica

La scelta pragmatica all'origine della ripresa delle relazioni euro-americane ha prodotto risultati significativi, ma non ha sciolto alcuni nodi di fondo. La collaborazione tra America ed Europa è stata infatti stretta su alcune questioni internazionali, molto meno su altre.

Riguardo all'Iraq, è emersa la volontà di mettere da parte le polemiche e di enfatizzare invece le iniziative comuni, benché le posizioni a favore o contrarie all'intervento armato non siano cambiate. Se da una parte le relazioni degli Usa con gli europei si sono svolte prevalentemente a livello bilaterale, in particolare

¹⁰ *European Diplomats Raise Eyebrows over US Involvement in the Deal-making*, in «Financial Times», 5 ottobre 2005, p. 2.

¹¹ La Nato ha promosso una serie di importanti iniziative, come l'espansione della missione Isaf in Afghanistan, l'assistenza all'Unione africana in Darfur (Sudan occidentale) e l'attivazione della Nato Response Force.

¹² *Schröder's Suggestion for Review of Nato Shocks Defence Ministers*, in «Financial Times», 14 febbraio 2005, p. 1.

sul piano militare, dall'altra le cornici multilaterali dell'Ue¹³ e dell'Onu¹⁴ hanno offerto anche ai paesi contrari alla guerra una pur modesta opportunità di partecipare agli sforzi di stabilizzazione dell'Iraq.

Usa e Ue hanno mostrato maggiore unità di vedute di fronte agli sviluppi del conflitto israelo-palestinese, riguardo al quale però l'incidenza dell'azione transatlantica non è andata al di là del tentativo, promosso soprattutto da parte europea, di mantenere un legame tra il ritiro israeliano dalla Striscia di Gaza – e gli sviluppi correlati – e il processo di pace delineato nella Road Map¹⁵. L'impegno comune ha dato maggiori risultati sulla questione siro-libanese: la pressione diplomatica congiunta di europei e americani, a cui l'avallo delle Nazioni Unite ha dato legittimità, ha portato ad aprile alla fine della presenza militare della Siria in Libano¹⁶.

Usa ed Europa hanno trovato un'intesa anche riguardo alle ambizioni nucleari dell'Iran. I partner transatlantici hanno chiesto insieme che la questione fosse posta sotto la responsabilità del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, ma solo dopo il fallimento del negoziato promosso dagli europei e appoggiato, in modo indiretto e con qualche reticenza iniziale, dagli americani¹⁷. La

¹³ L'Ue ha contribuito al finanziamento del processo politico in Iraq (elezioni e referendum costituzionale) – tra l'altro co-sponsorizzando con gli Usa una conferenza internazionale in merito – e avviato una missione di assistenza amministrativa, giudiziaria e di polizia (Conclusioni del Consiglio Affari generali e Relazioni esterne, 6420/05, 21 febbraio 2005).

¹⁴ L'Onu ha deciso il prolungamento a fine 2006 del mandato della forza multinazionale a guida americana (Risoluzione 1637 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, 11 novembre 2005).

¹⁵ Cfr. la dichiarazione del Quartetto (Usa, Ue, Russia e Onu) del 20 settembre 2005 (www.un.org/news/dh/infocus/middle_east/quartet-20sept2005.htm).

¹⁶ Il Consiglio di Sicurezza dell'Onu, che aveva richiesto il ritiro delle truppe siriane già nel 2004 (risoluzione 1559), ha inoltre istituito una commissione d'inchiesta sull'omicidio dell'ex premier libanese Rafiq Hariri (risoluzione 1595, 7 aprile 2005). Entrambe le risoluzioni sono state promosse dalla Francia e dagli Usa.

¹⁷ Su proposta di Usa ed Europa, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica ha adottato una risoluzione che dichiara l'Iran inadempiente ai suoi obblighi internazionali, preparando la strada a un eventuale deferimento al Consiglio di Sicurezza (risoluzione GOV/2005/77 del Consiglio dei governatori dell'Aiea, 25 settembre 2005).

convergenza sull'Iran può essere considerata il risultato più significativo del rilancio dei rapporti transatlantici.

Essa si è peraltro realizzata mentre veniva meno un altro elemento di controversia, la prospettata revoca dell'embargo Ue sulla vendita di armi alla Cina. Gli Stati Uniti sono fortemente avversi a questa misura perché ritengono possa pregiudicare la sicurezza di Taiwan, di cui sono i principali garanti. L'impossibilità di concordare i termini della revoca con gli Usa e il varo da parte della Cina della c.d. «legge anti-secessione», che autorizza l'uso della forza contro Taiwan, hanno spinto il Consiglio europeo a rinviare ogni decisione sulla revoca¹⁸. La disputa però non è stata disinnescata in modo definitivo, perché l'Ue non ha formalmente abbandonato il proposito di pervenire prima o poi alla fine del bando.

Nel clima di generale ridimensionamento delle vertenze transatlantiche, non sono mancate nuove difficoltà. Gli europei hanno preso le distanze, ancor più che in passato, da alcune pratiche di contrasto al terrorismo messe in atto dagli Usa, segnatamente il carcere di Guantanamo e le *extraordinary renditions* (consegne di presunti terroristi, che, per motivi legali, non è possibile sottoporre a interrogatori non conformi agli standard sui diritti umani nel paese in cui si trovano o negli Stati Uniti)¹⁹. Non si è formato inoltre un consenso sui modi e i tempi per l'impiego di mezzi coercitivi: l'uso della forza armata, in particolare, continua a incontrare forti resistenze in Europa²⁰. Infine, gli europei non sono riusciti a concordare con l'amministrazione Usa una strategia per

¹⁸ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005.

¹⁹ La denuncia da parte del «Washington Post» e dell'Ong americana Human Rights Watch dell'esistenza in alcuni paesi europei di strutture di detenzione segrete della Cia ha provocato le proteste europee e spinto l'Ue a chiedere spiegazioni agli Usa. Le dichiarazioni del segretario Rice, che non ha smentito né confermato l'esistenza delle prigioni, lasciano però supporre che difficilmente le autorità Usa avrebbero potuto operare su suolo europeo senza il consenso, o almeno l'acquiescenza, dei governi alleati (cfr. *US Saving Europeans, Rice Asserts*, in «International Herald Tribune», 6 dicembre 2005, pp. 1 e 10).

²⁰ Com'è emerso anche nella questione iraniana, su cui pure è stata raggiunta un'intesa. Contrariamente agli europei, l'amministrazione Usa ha dichiarato più volte di non escludere l'opzione militare per risolvere il contenzioso sul nucleare iraniano.

il rafforzamento dei regimi multilaterali di sicurezza, con il risultato che Usa e Ue si sono presentati senza una posizione comune a due importanti appuntamenti come il vertice di settembre sulla riforma delle Nazioni Unite e la conferenza di maggio per il riesame del Trattato di non proliferazione nucleare (benché in qualche caso sia stato possibile registrare un consenso).

In conclusione, sia Usa che Europa hanno intrapreso varie iniziative per ricostruire la fiducia reciproca e rivitalizzare i vincoli di collaborazione. Nell'urgenza di fornire una risposta coordinata a situazioni di crisi reale o potenziale, tuttavia, è mancato un confronto su alcune scelte politiche fondamentali – lotta al terrorismo, uso della forza, multilateralismo – da cui dipende la possibilità di preservare la sicurezza transatlantica nel lungo termine.

3. Le implicazioni per l'Italia del rilancio della partnership transatlantica

Il rilancio del partenariato euro-americano ha avuto importanti ripercussioni sulle relazioni tra gli Stati Uniti e l'Italia.

Per un verso, l'allentamento delle tensioni tra gli Usa, la Francia e la Germania ha ridimensionato il rapporto preferenziale che l'Italia era riuscita a instaurare con Washington assumendo un accentuato profilo filo-atlantico in un'Ue divisa dalla decisione americana di intervenire in Iraq. Fermo restando il primato del Regno Unito nel loro sistema di alleanze, gli Stati Uniti sono tornati a rivolgersi a Berlino e Parigi, prima che a Roma, come ai loro principali interlocutori nell'Europa continentale²¹.

Per altro verso, l'impegno a una maggiore cooperazione euro-americana ha prodotto intese politiche in linea con l'orientamento generale assunto dall'Italia sulle questioni di maggiore rilevanza internazionale. Da questo punto di vista, il rilancio della partnership sembra avere contribuito a dare maggiore consistenza ad alcuni recenti indirizzi di politica estera italiana.

²¹ Per un'esposizione più puntuale di questa ipotesi di lettura, si veda il capitolo di E. Brighi in questo volume.

Si pensi ad esempio alla questione israelo-palestinese. Nonostante gli sforzi diplomatici per mantenere un legame tra le politiche israeliane e la Road Map, l'appoggio europeo e americano al ritiro dalla Striscia di Gaza si è tradotto di fatto nell'accettazione della linea di condotta unilaterale inaugurata dal governo Sharon. La collocazione dell'Italia su posizioni più sensibili alle esigenze israeliane, avviata dal governo Berlusconi e perseguita con determinazione dal ministro degli Esteri Gianfranco Fini, ha potuto pertanto poggiare su basi più solide²².

È sembrata ugualmente consolidarsi la posizione italiana riguardo alla vertenza sul programma nucleare dell'Iran. L'Italia, che pure ha appoggiato il negoziato di Francia, Germania e Regno Unito con Teheran²³, ha assunto una posizione molto dura nei confronti del governo iraniano, alludendo all'impiego di sanzioni già in autunno, quando le speranze di una ripresa dei negoziati (interrotti in estate) non erano del tutto spente²⁴.

Riguardo all'Iraq, la decisione da parte europea e americana di mettere da parte le polemiche è sembrata andare incontro all'intenzione del governo italiano di procedere a una diminuzione delle proprie truppe, in vista di un ritiro da concordare con gli Stati Uniti²⁵. Il tentativo del governo italiano di definire una «strategia di uscita» dall'Iraq alla vigilia di un anno elettorale, tuttavia, ha suscitato confusione e qualche imbarazzo²⁶.

²² Il ministro Fini, in visita ufficiale a Gerusalemme, ha registrato una «sostanziale convergenza» dell'Italia con il governo israeliano su «quasi tutti i dossier» di politica estera (cfr. *Fini: l'Onu deve fermare l'Iran nucleare*, in «Corriere della Sera», 2 novembre 2005, p. 2).

²³ L'Italia ha però sostenuto un più ampio coinvolgimento dell'Unione europea nel suo complesso (intervista dello staff Iai con funzionari del Ministero degli Affari esteri).

²⁴ Cfr. *Fini: l'Onu deve fermare l'Iran nucleare*, cit.

²⁵ L'ipotesi di un ritiro concordato è stata sostenuta anche da importanti membri dell'opposizione. (cfr. le dichiarazioni del segretario Ds Piero Fassino e del candidato premier Romano Prodi, *Iraq, centrosinistra diviso. Fassino: «Ritiro a tappe»*, in «la Repubblica», 8 novembre 2005, p. 16; *Iraq, Prodi apre a Fassino: non segue Zapatero*, in «Corriere della Sera», 8 novembre 2005, p. 9).

²⁶ A metà marzo Berlusconi ha annunciato in un'intervista televisiva di avere concordato con Blair il ritiro delle truppe italiane, ma è stato smentito dal premier britannico (cfr. *Bush e Blair frenano Berlusconi*, in «Corriere della Sera», 17 marzo 2005, p. 1). In un'altra occasione, Berlusconi ha sostenuto che gli Usa non avrebbero gradito un cambio di governo in Italia a causa

In aggiunta, gravi incidenti legati alle vicende irachene, come il caso Calipari e il presunto ruolo italiano nel «Niger-gate» – a cui va aggiunto lo scandalo legato alle attività Cia in Italia²⁷ –, hanno messo sotto pressione il governo italiano.

L'Italia, comunque, ha mostrato un'estrema riluttanza ad arretrare dalle posizioni fortemente filo-atlantiche degli ultimi anni. Il legame con Washington, infatti, ha costituito l'elemento più coerente della politica estera del governo Berlusconi²⁸. Nonostante possa avere ridimensionato la rilevanza strategica dell'Italia per gli Usa, il rilancio della partnership ha consolidato, non ammorbidito, questo indirizzo.

dell'avversione alla guerra in Iraq delle forze di opposizione italiane, ma la Casa Bianca si è affrettata a dichiarare di non interessarsi all'esito delle elezioni politiche in Italia (cfr. *Gli Usa temono un cambio di governo in Italia e Scambio di elogi, poi imbarazzo alla Casa Bianca*, in «Corriere della Sera», 1° novembre 2005, pp. 2-3).

²⁷ Sul caso Calipari, si veda l'appendice di N. Ronzitti a questo capitolo. Secondo il quotidiano «la Repubblica», i servizi di sicurezza italiani avrebbero avuto un ruolo nella produzione di false prove circa il tentativo di Saddam Hussein di acquistare dal Niger materiali utili alla produzione di armi non convenzionali. In primavera la magistratura italiana ha aperto un'inchiesta sul rapimento a opera della Cia di un cittadino egiziano residente in Italia e sospettato di avere legami con organizzazioni terroristiche. Cfr. anche il capitolo di E. Brighi in questo volume.

²⁸ La solidità del legame italo-americano sotto Berlusconi è stata riconosciuta dal presidente Bush in occasione della visita di Berlusconi alla Casa Bianca a inizio novembre.

Il caso Calipari

Scheda di Natalino Ronzitti

Il 4 febbraio 2005, la giornalista de «Il Manifesto» Giuliana Sgrena è stata rapita in Iraq e tenuta in ostaggio da un gruppo terrorista. La liberazione è avvenuta un mese dopo grazie all'impegno del governo italiano. Da più parti è stato affermato che la liberazione ha avuto luogo dietro pagamento di un riscatto, circostanza smentita dal governo. La politica seguita in questa come in altre occasioni è stata sempre improntata al fine della liberazione delle persone sequestrate, anche se ciò ha comportato la conduzione di delicate trattative, per il tramite di personaggi locali, con i sequestratori. Una condotta che si scontra con quella degli Stati Uniti (e del Regno Unito), secondo cui è impensabile ogni trattativa con i terroristi e i membri delle varie fazioni armate.

Subito dopo la liberazione, la giornalista è stata presa in consegna da agenti dell'*intelligence* italiana, per il rientro in Italia e scortata da due agenti del Sismi, Andrea Carpani, alla guida della Toyota Corolla appositamente noleggiata, e Nicola Calipari. Mentre si dirigeva all'aeroporto di Baghdad, il 4 marzo, l'auto incappò in un posto di blocco mobile, installato dagli Stati Uniti per proteggere il passaggio dell'ambasciatore Negroponte, che avrebbe dovuto transitare sulla strada che collega la città all'aeroporto. L'auto su cui viaggiavano gli italiani è stata scambiata dagli americani per un'auto bomba e fatta segno di colpi di arma da fuoco. Il maggiore Calipari, che aveva fatto da scudo con il proprio corpo a Giuliana Sgrena, fu colpito a morte. La giornalista e Andrea Carpani furono feriti. Questi i fatti, che hanno immediatamente avuto un'opposta lettura: mentre da parte italiana si è affermato che l'auto procedeva a velocità moderata, da parte americana si è invece insistito che il mezzo andava a forte velocità e non si sarebbe fermato all'in-

timazione di alt¹. Ma non veniva messo in dubbio che si fosse trattato di un tragico incidente, benché da qualche parte venisse insinuato che gli americani avessero voluto colpire deliberatamente l'auto, perché in disaccordo con i metodi italiani per la liberazione degli ostaggi.

L'emozione suscitata nell'opinione pubblica dalla morte di Calipari e le proteste dell'opposizione, la cui parte più radicale chiedeva l'immediato ritiro del contingente italiano in Iraq, hanno indotto Silvio Berlusconi a chiedere a George Bush l'apertura di un'inchiesta, con la partecipazione di rappresentanti italiani. L'inchiesta, che ha avuto inizio qualche giorno dopo l'incidente, si è conclusa il 30 aprile. In realtà non si è trattato di una commissione internazionale d'inchiesta, secondo regole e procedure dettate dal diritto internazionale o stabilite di comune accordo tra le parti, ma di un'inchiesta condotta secondo le regole dell'esercito degli Stati Uniti², cui sono stati invitati due rappresentanti italiani, l'ambasciatore Cesare Maria Ragaglini e il generale Pierluigi Campregher. In mancanza di un accordo, l'inchiesta si è conclusa con due documenti distinti: uno di parte Usa e l'altro di parte italiana.

Gli Stati Uniti hanno in sostanza addossato la responsabilità dell'incidente all'Italia, affermando che non erano stati informati della missione e che non c'era stato nessun coordinamento, poiché le autorità italiane consideravano la missione come una questione di *intelligence* e un affare nazionale. A loro parere, un coordinamento tra autorità americane e italiane avrebbe evitato la tragedia. Al contrario, da parte italiana, dopo aver escluso qualsiasi elemento di volontarietà, cioè il dolo, si afferma che lo stato di tensione e probabilmente l'inesperienza di taluni militari americani hanno indotto a reazioni istintive e poco controllate, senza contare la mancanza di regole d'ingaggio chiare. In sostanza si addossa la responsabilità dell'incidente agli Stati Uniti. Il 5 maggio alla Camera, nell'informativa del governo sul-

¹ Per una ricostruzione dei fatti si veda l'*instant book*, a cura di M. Bozza e V. Vasile, *Nicola Calipari ucciso dal fuoco amico*, suppl. de «l'Unità», 3 settembre 2005. Ivi anche i due rapporti preparati, rispettivamente, dai componenti italiani e americani della commissione d'inchiesta.

² *Army Regulation 15-6. Procedure for Investigating Officers and Boards of Officers*, Washington, 30 settembre 1996.

l'esito delle indagini relative alla morte di Calipari, il Presidente del Consiglio ha tuttavia affermato che l'assenza di dolo «non esclude affatto la colpa, che è ascrivibile a negligenza, a imprudenza o anche a semplice imperizia», aggiungendo che non è una differenza di poco conto³.

Il governo non è però stato consequenziale. Desideroso di chiudere l'incidente, che rischiava di turbare le ottime relazioni esistenti con gli Stati Uniti, il governo non ha preteso né le scuse formali dell'alleato americano (il Presidente Bush ha espresso solo le condoglianze), né è intervenuto per chiedere il risarcimento del danno. In questo caso, come da prassi internazionale, la richiesta di risarcimento è duplice: per la lesione arrecata al governo italiano a causa della morte di un proprio funzionario e per il danno arrecato ai familiari della vittima.

Più volte, invece, il governo si è dichiarato fiducioso delle indagini intraprese dalla magistratura italiana per accertare le responsabilità, anche penali, dell'incidente. In effetti è conosciuto il nome del marine che ha sparato, poiché non è andato a buon fine il maldestro tentativo del Pentagono di cancellare i nomi dei militari citati nel rapporto della Commissione d'inchiesta, reso pubblico su internet. Ma le iniziative giudiziarie romane rischiano di essere vanificate dal principio della sottoposizione all'esclusiva legge della bandiera dei militari americani facenti parte del corpo di spedizione in Iraq. Coerentemente con quest'impostazione, il governo americano non ha dato seguito alle rogatorie italiane. Il 22 dicembre, il portavoce del Dipartimento di Stato ha ribadito che l'affare è chiuso e che eventuali azioni legali sono di competenza del Dipartimento della Difesa⁴.

Il caso Calipari dovrebbe far riflettere sulla necessità di disciplinare i rapporti di giurisdizione tra i componenti di una forza multinazionale impegnata all'estero. Tra i membri della Nato vige la Convenzione di Londra del 1951, ma questa opera solo in relazione alle Forze alleate stanziate in un territorio di un paese membro dell'Alleanza. Quando le forze operano all'estero,

³ Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 621 del 5 maggio 2005.

⁴ Us Department of State, *Daily Press Meeting*, Sean Mc Cormack, *Spokesman*, 22 dicembre 2005 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2005/58445.htm>).

il loro *status* concerne solo i rapporti tra la Forza d'invio e lo Stato di soggiorno, con il quale viene generalmente stipulato un accordo per lo stazionamento della Forza (Sofa).

4. La proliferazione nucleare: problemi vicini e risposte lontane

di Corrado Stefanachi

1. Il Trattato di Non-Proliferazione: i problemi aperti

Entrato in vigore nel 1970, esteso a tempo indeterminato nel 1995, il Trattato di Non-Proliferazione nucleare (che conta 188 stati)¹ è il perno del regime di non-proliferazione nucleare, e ruota attorno al *grand bargain* realizzato tra le cinque potenze in possesso di ordigni nucleari alla data del 1° gennaio 1967 (Stati Uniti, Urss/Russia, Regno Unito, Francia, Repubblica popolare cinese) e gli stati non-nucleari firmatari. Semplificando, i paesi privi di armi atomiche hanno rinunciato a dotarsi di propri arsenali nucleari (art. II), mantenendo il diritto inalienabile allo sviluppo e all'impiego di energia nucleare a scopi pacifici, e ottenendo in cambio l'impegno da parte delle potenze nucleari a cooperare nel campo delle applicazioni civili dell'energia atomica (art. IV), e «a condurre quanto prima negoziati in buona fede su efficaci misure relative alla cessazione della corsa alle armi nucleari ed al disarmo nucleare, e su un trattato di disarmo generale e completo sotto un rigoroso ed efficace controllo internazionale» (art. VI). Ai sensi del Trattato, gli stati non-nucleari conservano il diritto di utilizzare energia nucleare a scopi civili, impegnandosi a dichiarare all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) tutto il materiale fissile nucleare in loro possesso, e a permettere all'Agenzia di controllare (sulla base di accordi di verifica, cosiddetti *Safeguards Agreements*, concordati dai singoli paesi con l'Agenzia) che il materiale dichiarato non sia distratto dalle attività civili (art. III). Sia detto subito,

¹ Non ne fanno parte le Isole Cook, oltre a India, Pakistan e Israele (paesi in possesso di armi nucleari); la Corea del Nord si è ritirata nel 2003, e ha dichiarato nel 2005 di possedere ordigni nucleari.

contro i recenti tentativi di reinterpretazione in senso restrittivo dell'art. IV², che gli stati non-nucleari conservano inoltre il diritto di dotarsi di capacità proprie di produzione lungo l'intero ciclo del combustibile nucleare (arricchimento dell'uranio e separazione del plutonio), cruciali sotto il profilo della proliferazione. Configurato in questi termini, il regime di non-proliferazione risulta senz'altro carente sul piano dell'accertamento (e sanzione) delle eventuali violazioni delle obbligazioni derivanti dall'art. II (rinuncia alle armi nucleari), senza aggiungere che la natura di «Giano-bifronte»³ della tecnologia nucleare, per dirla con Harald Müller, regala comunque ampi margini di *elusione*. Su queste debolezze si concentra l'attenzione in particolare degli Stati Uniti, e a esse si rivolge l'agenda di revisione americana del Trattato⁴. D'altra parte, la vaghezza dell'impegno al disarmo stabilito dall'art. VI è stata, e rimane, un costante motivo di frustrazione e apprensione per i paesi non-nucleari, in parte mitigata dalla lista di propositi sottoscritta dai *beati possidentes* nucleari in occasione delle conferenze di riesame del Trattato del 1995 e del 2000, a tutt'oggi però rimasti in buona parte sulla carta⁵.

Quanto al «paniere» della non-proliferazione, le maglie decisamente lasche della rete dei controlli «delegati» dal Trattato all'Aiea non agevolano certo l'accertamento delle eventuali violazioni. Come detto, i controlli dell'Agenzia si limitano al

² Secondo tale interpretazione, il Trattato stabilisce soltanto il diritto all'uso dell'energia nucleare, non allo sviluppo di capacità proprie di produzione sull'intero ciclo di combustibile nucleare. Tuttavia, come ha osservato da ultimo Harald Müller, «[t]ale interpretazione contraddice la lettera e la storia negoziale del Trattato», e pertanto va scartata senza esitazione (*Peaceful Uses of Nuclear Energy and the Stability of the Non-proliferation Regime*, in *Effective Non-proliferation. The European Union and the 2005 Npt Review Conference*, a cura di B. Schmitt, Chaillot Paper n. 77, Paris, Eu Institute for Security Studies, 2005, p. 4 (<http://www.iss-eu.org/chaillot/chai77.pdf>).

³ H. Müller, *Peaceful Uses of Nuclear Energy and the Stability of the Non-proliferation Regime*, cit., p. 1.

⁴ G.W. Bush, *Strengthening International Efforts Against Wmd Proliferation*, The White House, 11 febbraio 2004 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-5.html>).

⁵ B. Tertrais, *Nuclear Disarmament: How to Make Progress*, in *Effective Non-proliferation. The European Union and the 2005 Npt Review Conference*, a cura di B. Schmitt, cit., pp. 27-41.

materiale fissile *dichiarato*. Gli stati non sono però tenuti a dichiarare l'intero ventaglio delle loro attività nucleari e di quelle connesse; la stessa acquisizione di tecnologie critiche di produzione del combustibile nucleare non deve essere come tale riportata all'Aiea, ma soltanto dichiarata 180 giorni prima di immettervi materiale nucleare. Per di più, ben trentanove paesi non hanno ancora concluso i loro accordi di salvaguardia con l'Agenzia, benché il Trattato li obblighi a farlo⁶. Sulla scia dell'allarme suscitato dalla scoperta dello stato avanzato del programma nucleare iracheno all'indomani della Guerra del Golfo del 1991, l'Agenzia ha elaborato un protocollo di salvaguardia ben più severo, cosiddetto «Protocollo aggiuntivo», che allarga il campo degli accertamenti all'intero spettro di attività nucleari degli stati, consentendo ai suoi ispettori di svolgere controlli a sorpresa e compiere rilevazioni ambientali ovunque essi ritengano necessario⁷. Sennonché il «Protocollo aggiuntivo» non è stato adottato quale *standard* di verifica obbligatorio: è lasciata invece alle singole parti la facoltà di accoglierlo su base volontaria⁸. Senza aggiungere che anche sotto questo regime più severo di controlli rimane tuttavia aperto il varco che porta all'elusione dell'art. II, conseguenza in effetti della natura oggettivamente duplice della tecnologia nucleare, vale a dire del fatto che «[c]hiunque padroneggi la tecnologia civile relativa all'intero ciclo del combustibile e disponga dei necessari impianti possiede, in linea di principio, il potenziale per diventare uno Stato dotato di armi nucleari»⁹. Ciò significa che è sempre possibile per uno Stato non-nucleare ottenere, sotto la copertura di un programma civile, le capacità tecnologiche necessarie a oltrepassare la soglia militare nucleare e successivamente uscire dal

⁶ D. Howlett e J. Simpson, *Nuclear Non-proliferation – How to Ensure an Effective Compliance Mechanism*, *ibidem*, pp. 9-25.

⁷ C. Braun e C.F. Chyba, *Proliferation Rings. New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime*, in «International Security», 29, 2004, n. 2, p. 30.

⁸ Sono sessantatré gli stati che fino ad oggi lo hanno ratificato, *2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Npt), Background Information*, p. 4 (www.un.org/events/npt2005).

⁹ H. Müller, *Peaceful Uses of Nuclear Energy and the Stability of the Non-proliferation Regime*, *cit.*

Trattato (notificando l'abbandono agli altri stati firmatari e al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con novanta giorni di anticipo, come dettato dall'art. X, assieme alla comunicazione delle sopravvenute condizioni di insicurezza che giustificano la defezione), per procedere infine all'allestimento del suo arsenale nucleare. È questa la via seguita dalla Corea del Nord (uscita dal Trattato nel 2003, e dichiaratasi potenza nucleare nel 2005) e che si teme possa seguire in futuro anche l'Iran. Di qui la convinzione americana che l'unico argine affidabile alla proliferazione consista nell'introduzione di un divieto al possesso delle capacità critiche di produzione nucleare per gli stati che non ne siano a oggi già dotati.

Quanto al «paniere disarmo», l'indeterminatezza degli impegni originari ed i ritardi nell'attuazione delle misure stabilite nel 1995 e nel 2000 producono un *deficit* di credibilità del Trattato agli occhi dei paesi non-nucleari. Se, come ritiene Bruno Tertrais, non bisogna cadere nella tentazione di «pretendere che il Tnp si regga in ultima analisi sullo stretto collegamento tra non-proliferazione e disarmo»¹⁰, non fosse altro perché il disarmo non è l'unica compensazione ottenuta dalle potenze non-nucleari, non si può neppure indulgere nell'opposta tentazione di sciogliere completamente quel collegamento, come sembra orientata a fare l'amministrazione americana. Gli impegni sul versante del disarmo hanno avuto infatti un peso decisivo nel guadagnare l'adesione originaria al Trattato degli stati non-nucleari e (nel 1995) il loro consenso alla sua estensione a tempo indeterminato¹¹; in quest'ultima occasione fu concordata una lista di «Principi ed Obiettivi» dedicati a riaffermare gli impegni relativi all'art. VI e venne adottata una Risoluzione sulla trasformazione del Medio Oriente in zona denuclearizzata (*Nuclear-weapons-free Zone*) che aveva l'obiettivo di assicurare in particolare il mondo arabo di fronte a Israele, fuori dal Trattato e «proliferatore opaco». Da ultimo, la Conferenza di riesame del 2000 ha adottato un documento in tredici punti che indica al *club* dei Cinque i passi concreti da avviare sul terreno del disarmo, tra i quali la ratifica del

¹⁰ B. Tertrais, *Nuclear Disarmament: How to Make Progress*, cit.

¹¹ *Ibidem*, p. 6.

Trattato sul bando dei *test* nucleari (Ctbt), l'avvio di negoziati per la definizione di un trattato sulla riduzione della produzione di materiale fissile, nonché la conferma del Trattato Abm del 1972 «quale pietra angolare della stabilità strategica». Nel complesso, non possono sfuggire agli *have-not* i numerosi segnali di un *incremento*, anziché di marginalizzazione, del ruolo delle armi nucleari nelle dottrine strategiche delle potenze che aderiscono al Trattato. Nel caso di Russia e Cina, gli arsenali nucleari vengono oggi tributati di una nuova considerazione nelle funzioni di «equalizzatori strategici» della superiorità convenzionale americana, che si è tradotta nell'abbandono (esplicito o implicito) da parte di Mosca e Pechino della *No-First-Use Policy* adottata durante la Guerra Fredda¹². Da parte americana, la *Nuclear Posture Review* del 2002 ha segnalato il distacco dall'approccio alla deterrenza seguito negli anni del bipolarismo, fissando l'obiettivo dell'allestimento di una *panopolia* nucleare di innovativa concezione («Nuova Triade»), comprensiva di difese anti-missile e di nuove capacità nucleari offensive¹³: coerentemente con questo indirizzo, gli Stati Uniti sono usciti dal Trattato Abm e hanno avviato lo studio di fattibilità di una nuova generazione di armi nucleari a «basso» potenziale in grado di distruggere obiettivi sotterranei collocati a grande profondità.

1.1. Verso la Conferenza del riesame: la «proposta el Baradei»

In vista della Conferenza di riesame del Tnp dal 2-27 maggio a New York, un tentativo di definizione di una «piattaforma» negoziale di rilancio del Trattato è venuto il 2 febbraio

¹² Y. Ji, *Nuclear Power in the Post-Cold War Era: The Development of China's Nuclear Strategy*, in «Comparative Strategy», 18, 1999, n. 3, pp. 245-259; e D. Trenin, *Russia and the Future of Nuclear Policy*, in *Nuclear Weapons: A New Great Debate*, a cura di B. Schmitt, Chaillot Paper n. 48, Paris, Eu Institute for Security Studies, 2001, pp. 103-126 (<http://www.iss-eu.org/chaillot/chai48e.pdf>).

¹³ Us Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report* [Excerpts], 8 gennaio 2002 (consultabile in <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>).

dal Direttore generale dell'Aiea Mohamed el Baradei¹⁴. Articolata in sette punti, la proposta el Baradei si sforzava di trovare un possibile punto di sintesi tra l'agenda di revisione americana, gravitante attorno all'obiettivo prioritario dell'interdizione delle tecnologie-sensibili di produzione nucleare agli stati che ne siano tuttora privi, e le istanze degli *have-not* nucleari di accesso sicuro all'energia nucleare per scopi civili, ma anche di rilancio degli impegni sul versante del disarmo. Nel suo sforzo di mediazione, el Baradei raccomandava il passaggio a una gestione *multilaterale* delle tecnologie critiche di arricchimento dell'uranio e di separazione del plutonio, secondo modalità organizzative («per esempio in centri regionali sotto controllo multinazionale»)¹⁵ da individuare e precisare durante un «periodo protetto» (cinque anni) di sospensione della costruzione di nuovi impianti (e previo impegno, da parte dei paesi che ne siano già dotati, a fornire il combustibile nucleare agli stati che ne siano invece privi). La proposta el Baradei, prevedeva che gli anni di sospensione servissero a perseguire l'ulteriore obiettivo della conversione degli impianti funzionanti con uranio altamente arricchito all'uso di combustibili più «affidabili» in termini di possibili applicazioni militari. L'adozione obbligatoria del «Protocollo Aggiuntivo» dell'Aiea, l'appoggio alle nuove iniziative di contrasto al traffico illegale di componenti sensibili (come la *Proliferation Security Initiative* o la Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite)¹⁶ e l'impegno a sostenere il tempestivo coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza nei casi di ritiro dal Trattato avrebbero dovuto d'altronde rafforzare il sistema di vigilanza e sanzione.

A compensare i paesi non-nucleari della rinuncia, certamente costosissima (se non altro sul piano del prestigio e dell'autodeterminazione nazionale) allo sviluppo di capacità autonome di produzione nucleare e dell'apertura dei loro territori ai

¹⁴ M. el Baradei, *Seven Steps to Raise World Security*, in «Financial Times», 2 febbraio 2005 (<http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2005/ebsp2005n001.html>).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Su questi aspetti, C. Stefanachi, *La proliferazione di armi di distruzione di massa: calcolo strategico e agenda internazionale*, nell'edizione 2005 del presente annuario, pp. 47-58.

controlli rafforzati del «Protocollo aggiuntivo», il *club* nucleare era chiamato a riaffermare in modo «inequivocabile» l'impegno al disarmo, offrendo come prova tangibile della serietà dei propositi fissati dall'art. VI «la negoziazione di un trattato che stabilisca il bando irreversibile della produzione di materiale fissile a scopi militari»¹⁷. Sullo sfondo, la rimozione delle condizioni di insicurezza geopolitica che alimentano la proliferazione, e che rendono il perseguimento di armamenti non-convenzionali un fenomeno comunque *irriducibile* alla natura interna dei regimi politici dei paesi proliferatori, veniva indicata da el Baradei come l'ineludibile premessa politica alla loro rinuncia agli arsenali nucleari: in questo senso, l'obiettivo della costituzione di *Nuclear-weapons-free Zones* in aree critiche come il Medio Oriente e la Penisola coreana dovrebbe essere ricollocato al centro dell'agenda internazionale.

1.2. Una riforma in cerca di consenso

Con l'avvicinarsi della Conferenza si sono tuttavia delineate sempre più nitidamente tutte le difficoltà di aggregare consenso attorno a questo percorso di riforma: indicativamente, la Conferenza ha avviato i suoi lavori il 7 maggio senza disporre neppure di un'agenda, fissata soltanto durante la seconda settimana dei lavori¹⁸, comunque impantanatisi subito dopo in ulteriori schermaglie procedurali, che riflettevano in ogni modo una divergenza di fondo sui temi negoziali: «in effetti, quello che agli *outsiders* deve essere sembrato una manifestazione di totale follia diplomatica è stato il risultato di seri disaccordi sulla sostanza [delle cose]»¹⁹. Si è confermata insanabile, in particolare, la distanza tra le parti intorno all'indicazione dei criteri di verifica del rispetto degli impegni stabiliti dal Trattato: il rifiuto degli Stati Uniti (e, in misura minore, della Francia) di accet-

¹⁷ M. el Baradei, *Seven Steps to Raise World Security*, cit.

¹⁸ R. Johnson, *Politics and Protection: Why the 2005 Npt Review Conference Failed*, in «Disarmament Policy», 2005, n. 80 (<http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80npt.htm>).

¹⁹ Cit. H. Müller, *A Treaty in Troubled Waters: Reflections on the Failed Npt Review Conference*, in «The International Spectator», 40, 2005, n. 3, p. 34.

tare un esplicito riferimento ai «Tredici Punti» della Conferenza del 2000, dunque l'implicita pretesa di circoscrivere la questione della *compliance* all'art. II, è risultato inaccettabile ai paesi non-nucleari, in testa la battagliera delegazione egiziana, determinati a far correre il processo di riesame sul doppio binario della non-proliferazione e del disarmo²⁰. Di questo stallo negoziale ha potuto beneficiare l'Iran, presentatosi alla Conferenza con l'obiettivo prioritario di stornare l'attenzione dal suo controverso programma nucleare ed evitare che fossero stabilite le limitazioni all'accesso alla tecnologia nucleare richieste insistentemente da Washington²¹. La mancata adozione da parte della Conferenza di un documento finale non ha fatto altro che restituire la misura del suo fallimento, in linea con le sconcertanti premesse.

Si può sottolineare come la rigidità negoziale americana segnali in effetti tanto l'evoluzione del calcolo strategico americano quanto l'impostazione di fondo della «filosofia diplomatica» dell'attuale amministrazione. Alla fin fine, la convinzione raggiunta dagli Stati Uniti sul fatto che, nel mutato contesto unipolare, il rilancio della capacità di dissuasione americana nei confronti delle potenze nucleari regionali (oggi in particolare la Cina, con la sua nuova strategia di «deterrenza limitata») passi da un abbandono degli schemi dissuasivi ereditati dalla Guerra Fredda e dall'allestimento, come visto, di una diversa panoplia nucleare, ne riduce notevolmente la disponibilità a legarsi le mani sul terreno della sperimentazione ed eventualmente dello sviluppo di nuovi sistemi nucleari, difensivi ed offensivi, come contropartita del rafforzamento del Trattato sul lato dell'art. II²².

È spettato in particolare all'Egitto chiarire agli Stati Uniti come sia diventato impossibile per Washington portare a casa un inasprimento del Trattato sul versante della non-proliferazione senza riempire di contenuti il «paniere» del disarmo, e ciò non a caso: per il mondo arabo, l'accettazione di nuove barriere

²⁰ *Ibidem*, pp. 35-36.

²¹ W.C. Potter, *The Npt Review Conference: 188 States in Search of Consensus*, *ibidem*, pp. 26-27.

²² C. Stefanachi, *Proliferazione nucleare e crisi della deterrenza: una sfida all'unipolarismo?*, Ispi Policy Brief n. 27, novembre 2005 (http://www.ispionline.it/it/documents/pb_27_2005.pdf).

di accesso alla tecnologia nucleare senza reali contropartite sugli impegni stabiliti alle conferenze del 1995 e del 2000 (*in primis* la «Risoluzione sul Medio Oriente»), significherebbe rassegnarsi all'attuale dislivello strategico rispetto a Israele, precludendosi la possibilità di bilanciare l'Iran qualora quest'ultimo oltrepassasse davvero la soglia nucleare²³. D'altra parte, il muro negoziale egiziano ha offerto agli Stati Uniti il destro per spostare il «baricentro» della loro politica di non-proliferazione *al di fuori* del Trattato; come ha rilevato William C. Potter, quei settori dell'amministrazione americana «che antepongono la flessibilità militare incondizionata al rafforzamento delle verifiche nucleari e dei controlli alle esportazioni, qualora quest'ultimo si dovesse accompagnare ad un impegno serio nel disarmo, sono probabilmente soddisfatti dell'esito della Conferenza del 2005»²⁴. Come nel caso della *Proliferation Security Initiative* del 2003, l'opzione alternativa è il reclutamento di «coalizioni di volenterosi» a sostegno delle diverse iniziative di non- e contro-proliferazione, a cominciare dalla ricerca di collaborazione tra i paesi esportatori di tecnologia nucleare nella politica di blocco dei trasferimenti tecnologici agli stati ancora privi di capacità proprie di produzione del combustibile nucleare.

2. I dossier aperti: Iran e Corea del Nord

Il 2005 è iniziato sotto i buoni auspici della ripresa dei colloqui commerciali tra l'Iran e la *trojka* europea («Eu3»), come parte dei negoziati sul programma nucleare iraniano, rilanciati sulla base degli Accordi di Parigi del novembre 2004²⁵, e sullo sfondo dell'ambivalente atteggiamento degli Stati Uniti: le

²³ L'Egitto, come ricorda Harald Müller, «aderì al Trattato nel 1981 in base alla salda aspettativa che gli Stati Uniti "consegnassero" Israele», mentre la Risoluzione sul Medio Oriente è stata la condizione in base a cui gli stati arabi avevano consentito a non opporsi sulla questione dell'estensione (*A Treaty in Troubled Waters: Reflections on the Failed Npt Review Conference*, cit., pp. 36-37).

²⁴ W.C. Potter, *The Npt Review Conference: 188 States in Search of Consensus*, cit., p. 28.

²⁵ C. Stefanachi, *Proliferazione nucleare e crisi della deterrenza: una sfida all'unipolarismo?*, cit., pp. 57-58.

esplicite esortazioni al mutamento di regime politico rivolte da Washington alla popolazione iraniana²⁶ si sono accompagnate al sostegno ufficiale all'iniziativa europea nonché a un'inedita disponibilità a seguire l'Ue nell'offerta di concrete contropartite economiche (come il ritiro delle obiezioni americane all'ingresso dell'Iran nella Omc) all'eventuale rinuncia nucleare iraniana²⁷. Il «pacchetto» di proposte presentato dagli europei il 5 agosto (che prevedeva l'abbandono del contestato programma nucleare iraniano in cambio di garanzie sulle forniture di combustibile nucleare e di un accordo commerciale) è stato tuttavia respinto da Teheran, che l'8 agosto ha annunciato la ripresa dell'arricchimento dell'uranio presso l'impianto di Isfahan²⁸. L'elezione dell'ultra-conservatore Mahmoud Ahmadinejad alla presidenza della Repubblica (24 giugno) non ha certo contribuito ad avvicinare le posizioni negoziali: la nuova presidenza non ha tardato a riaffermare il diritto del paese di procedere con il programma nucleare, e la volontà di farlo, ribadendone al contempo le finalità esclusivamente civili. Sarebbe comunque un grave errore di valutazione politica ricondurre la scelta nucleare del paese esclusivamente agli ambienti conservatori, dal momento che essa gode di un consenso diffuso e *trasversale* agli schieramenti politici, espressione di una percezione di insicurezza geostrategica e di una richiesta di «riconoscimento» internazionale che accomunano l'intera società iraniana²⁹. Intanto, il 24 settembre il Consiglio dei governatori dell'Aiea, in un difficile esercizio di equilibrio politico, stabiliva che i ripetuti occultamenti di materiale ed attività nucleari avvenuti in passato («over an extended period of time») configurassero una violazione del *Safeguards Agreement*, ma evitava accuratamente di dichiarare che Tehe-

²⁶ «And to the Iranian people, I say tonight: As you stand for your own liberty, America stands with you», così il *Discorso sullo stato dell'Unione* del presidente Bush, The White House, 2 febbraio 2005 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html>).

²⁷ Annuncio del segretario di Stato Condoleezza Rice dell'11 marzo, *US Support for the Eu-3* (<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43276.htm>). Il 26 maggio, l'Omc ha in effetti annunciato l'avvio dei colloqui.

²⁸ «Keesing's Record of World Events», 51, 2005, n. 7-8, p. 46800.

²⁹ R. Takeyh, *Iran Builds the Bomb*, in «Survival», 46, 2004-05, n. 4, pp. 51-64.

ran fosse ancora «fuorilegge»³⁰. Davanti all'opposizione russa e cinese, il Consiglio dei Governatori del 24-25 del novembre ha ritenuto di non procedere al deferimento dell'Iran al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dando modo alla diplomazia russa di avviare un ulteriore tentativo di mediazione³¹.

Sull'«ottovolante» della cosiddetta seconda crisi nucleare nord-coreana, invece, alla «diplomazia dell'insulto» di inizio anno è seguita la schiarita dell'accordo del 19 settembre, raggiunto nella sede negoziale dei *Six-Party Talks*, la cui tenuta dovrà tuttavia essere verificata. All'inserimento da parte del Segretario di Stato americano Rice della Corea del Nord tra i «sei avanposti della tirannia in cui gli Stati Uniti devono contribuire a portare la libertà» (19 gennaio), Pyongyang ha reagito con il ritiro a tempo indeterminato dai negoziati, per poi dichiarare (10 febbraio) di essere già in possesso di alcuni ordigni nucleari, e abbandonarsi (aprile/maggio) a una serie di gesti provocatori, interpretati per lo più come un tentativo di rafforzamento della sua posizione negoziale in vista della ripresa dei negoziati, anziché come una reale volontà di rottura³². In effetti, complice anche un affievolimento delle intemperanze verbali degli esponenti dell'amministrazione americana, il quarto *round* dei colloqui multilaterali si è aperto a Pechino il 26 luglio, pervenendo alla dichiarazione congiunta del 19 settembre, in cui viene riaffermato l'obiettivo condiviso della «denuclearizzazione verifica-

³⁰ Iaea, *Implementation of the Npt Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran*, GOV/2005/77, 24 settembre 2005 (<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>).

³¹ Mosca ha proposto la costituzione di una *joint-venture* russo-iraniana che si faccia carico (in territorio russo) delle fasi più delicate del processo di arricchimento dell'uranio (V. Mite, *Iran: US, Eu Say Tebran Proceeding With Uranium Plans*, in «Radio Free Europe/Radio Liberty», 25 novembre 2005 (<http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/11/CEEACC23-B307-4CE8-9749-49806FD40A3F.html>)).

³² In un crescendo di gesti provocatori, Pyongyang il 18 aprile ha dichiarato di avere avviato l'estrazione di combustibile nucleare dall'impianto di Yongbyon, come passo verso il riprocessamento del plutonio necessario alla costruzione di bombe nucleari; il 1° maggio, la Corea del Nord ha «salutato» l'imminente inizio della Conferenza di riesame del Tnp con un *test* missilistico sui cieli del Mar del Giappone. Si veda *Timeline: N Korea nuclear standoff*, in «Bbc News», 19 settembre 2005 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2604437.stm>).

bile della Penisola coreana»³³. Si tratta di un'intesa preliminare, in base alla quale Pyongyang si impegna «a rinunciare a tutte le armi nucleari e ai programmi nucleari esistenti, e a ritornare senza indugi nel Trattato di Non-Proliferazione», mentre gli Stati Uniti (assieme all'alleato sud-coreano) assicurano Pyongyang «di non avere attualmente armi nucleari nella Penisola, né intenzione di attaccare la Repubblica Popolare con armi nucleari o convenzionali»³⁴. Quest'ultima riafferma il proprio diritto all'uso pacifico dell'energia nucleare, incassando la generica disponibilità delle controparti «a discutere, al momento appropriato, la questione della fornitura di un reattore» per scopi civili, nonché la promessa di cooperazione economica e assistenza energetica. Pyongyang ottiene inoltre l'impegno americano a rispettarne la sovranità, ad attenersi al principio della coesistenza pacifica e «a compiere passi verso la normalizzazione delle relazioni», benché l'avvio di negoziati per un trattato di pace definitivo nella Penisola coreana (un'altra delle richieste di Pyongyang) venga lasciato «a un diverso e appropriato foro» diplomatico. Certo le ambiguità e le vaghezze contenute nell'accordo, in particolare sull'accesso nord-coreano all'energia nucleare per scopi civili e sulla tempistica dell'attuazione dell'intesa, gettano ombre sul prosieguo del processo negoziale; indicativamente, già il giorno seguente gli accordi sono cominciate le schermaglie sull'interpretazione e sulle modalità dell'applicazione dell'intesa; a novembre, il quinto *round* dei negoziati a sei parti non è andato oltre una generica riaffermazione degli impegni di settembre³⁵.

³³ *Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks Beijing*, 19 settembre 2005 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53490.htm>).

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *No Breakthrough at N Korea Talks*, in «Bbc News», 11 novembre 2005 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4427248.stm>).

5. Sicurezza e libertà dopo l'11 settembre. Questioni teoriche e scelte legislative

di Antonella Besussi

1. Sicurezza e libertà, normalità e emergenza

Le risposte politiche e legislative alla sfida del terrorismo islamista dopo l'11 settembre 2001 ripropongono in forma nuova il classico dilemma normativo della compatibilità tra sicurezza e libertà, e di come tracciare il confine tra normalità ed emergenza. Quali violazioni di garanzie fondamentali sono giustificate a difesa della liberaldemocrazia, fino a che punto un governo costituzionale può difendersi da una minaccia violenta senza diventare autoritario? Domande come queste sarebbero insensate se i regimi minacciati fossero forme di vita politica non circoscritte da regole riconoscibili e condivise. Diventano inevitabili quando a essere minacciato è un ordine politico normativamente identificato non solo da regole riconoscibili e condivise, ma da vincoli costitutivi che di tali regole stabiliscono il quadro di operatività. Come si è visto anche in questo caso nella discussione pubblica e accademica dei paesi più direttamente coinvolti, soprattutto gli Stati Uniti, ma anche il Regno Unito, si tratta di un equilibrio specifico e peculiare tra esigenze decisionali delle istituzioni democratiche e esigenze deontologiche del dettato costituzionale e delle carte dei diritti. Misure di emergenza contro un pericolo straordinario sollevano infatti il problema dei limiti costituzionali alla degenerazione maggioritaria della democrazia per un verso e alla discrezionalità dell'esecutivo per l'altro; ma richiedono anche di riconsiderare il valore di questi limiti in circostanze di pericolo, quando una speciale considerazione per la sicurezza può metterne in questione efficacia e legittimità.

I tempi di crisi sono sempre tempi difficili per il senso condiviso del limite depositato nelle norme fondamentali. Non è

strano che si ripropongano qui questioni ricorrenti nella riflessione teorica associata a contingenze politiche analoghe. Come evitare potenziali slittamenti di regime senza però trasformare vincoli costituzionali in un «patto suicida»? Si può davvero combinare impegno alla sicurezza con impegno alle garanzie fondamentali, l'interesse a produrre buoni risultati con il rispetto di vincoli che potrebbero impedirli? Se, come è probabile avvenga, questa combinazione non fosse possibile quali considerazioni dovrebbero prevalere, e perché? D'altra parte, è corretto ed efficace porre la questione, nei termini di un *trade off* tra due beni irrinunciabili come sicurezza e libertà? Quella del bilanciamento può essere intesa come una teoria e una pratica decisionale o si tratta piuttosto di una retorica? In effetti, le posizioni in campo tendono a dividere piuttosto nettamente, sul piano teorico e su quello politico, un «partito della sicurezza» da un «partito della libertà», che condividono per opposte ragioni una certa diffidenza in merito alla possibilità di equilibrare o ri-equilibrare considerazioni concorrenziali in merito ai due beni in questione. Quando, infatti, vincoli di ordinamento relativo impediscono la commensurabilità tra sicurezza e libertà, se, cioè, l'una è descritta come condizione necessaria dell'altra, il bilanciamento è uno strumento decisionale improponibile e pericoloso, che potrebbe generare incontrollabili piani inclinati verso l'autoritarismo o l'anarchia¹. Se si attribuisce una priorità relativa alla libertà, la si considera infatti non scambiabile con benefici ottenibili dalla sua violazione: in questa prospettiva le libertà costituzionali sono interpretate come barriere di sicurezza e la protezione *dal* governo conta almeno quanto la protezione *del* governo («una minaccia in più non elimina quella di sempre», come ha sintetizzato Lawrence Tribe, costituzionalista dell'Harvard Law School, nella testimonianza resa al Congresso americano nel dicembre 2001)². Se d'altra parte, si ridecrive la sicurezza come diritto fondamentale, e le sue esigenze sono pre-

¹ Per due tesi alternative in materia cfr. J. Waldron, *Security and Liberty: The Image of Balance*, in «The Journal of Political Philosophy», 11, 2003, n. 2, pp. 191-210; e T. Meisels, *How Terrorism Upsets Liberty*, in «Political Studies», 53, 2005, n. 1, pp. 162-181.

² L. Tribe, *Military Tribunals Undermine the Constitution*, in «Counter Punch», 8 dicembre 2001.

sentate come limitazioni della libertà richieste dalla libertà, non c'è scelta tra libertà e ordine perché si tratterebbe di una scelta tra libertà non assolute e libertà inesistenti³.

2. Regolamentare il caos

Più in generale, la tensione «tragica» tra liberaldemocrazia e stato di emergenza dipende dal rischio che l'autodifesa diventi la sola considerazione rilevante, al punto che dei mezzi per assicurarla conti esclusivamente l'efficacia. Ma la consapevolezza che i mezzi in questione potrebbero essere controversi, richiedendo violazione di limiti stabiliti, non permette comunque di eludere le esigenze pragmatiche e prudenziali cui l'autodifesa è necessariamente associata. Non sembra quindi molto produttivo riproporre in proposito una canonica divisione tra consequenzialismo e assolutismo come schemi alternativi del ragionamento pubblico. Così facendo, infatti, si ottiene che, per un verso, misure emergenziali sono sbagliate solo se non funzionano mentre, per l'altro, sono intollerabili anche se funzionano, perché sfigurano la fisionomia normativa dello stato di diritto, facendogli compiere uno slittamento in senso autoritario, che gli permette di oltrepassare i limiti anche quando le giustificazioni per farlo non sono persuasive e vengono anzi apertamente contestate. Una crisi di sicurezza così radicale, e insieme difficilmente circoscrivibile nello spazio e nel tempo, come quella associata alla minaccia terroristica islamista, infatti, fa emergere un insieme di considerazioni più complesso e intricato, difficilmente contenibile nella rigida dicotomia di quadri valutativi appena citata.

³ Il riferimento classico per questa posizione è il giudice Robert H. Jackson, *chief prosecutor* per gli Stati Uniti al processo di Norimberga, consigliere di Roosevelt e membro della Corte Suprema, dal cui dissenso nel caso *Terminiello v. Chicago* è tratto questo celebre passaggio «The choice is not between order and liberty. It is between liberty with order and anarchy without neither. There is danger that, if the Court does not temper its doctrinaire logic with a little practical wisdom, it will convert the constitutional Bill of Rights into a suicide pact». Cfr. D. Thornburg, *Balancing Civil Liberties and Homeland Security: Does the Usa Patriot Act avoid Justice Robert H. Jackson's «suicide pact»?*, in «Albany Law Review», 68, 2005, n. 3, pp. 801-813.

A confermarlo è per esempio un interessante confronto tra diverse visioni dei poteri di emergenza, che sollevano con chiarezza la questione se sia possibile sospendere il valore arbitrale della costituzione per fare fronte a circostanze di necessità. Come ha efficacemente sostenuto Oren Gross, bisogna aggirare l'alternativa secca tra l'idea che la norma è sempre la stessa e l'idea che non c'è norma per il caos, impegnandosi a disciplinare il caos allo scopo di preservare a lungo termine il valore di principi, regole e norme, non di abrogarlo⁴. Più o meno radicalmente sulla linea di concettualizzare misure di emergenza come deroghe ai vincoli finalizzate alla loro restaurazione si muovono le posizioni che intendono superare tradizionali difficoltà delle liberaldemocrazie a confrontarsi con lo stato di eccezione, evidenti in un persistente attaccamento all'ideale di una separazione netta tra normalità e emergenza del tutto inservibile in circostanze in cui la delimitazione spazio-temporale del pericolo è impraticabile. Invece di invocare tradizionali meccanismi di separazione tra regola e eccezione, che rischiano di accreditare nei fatti regimi di emergenza permanente, affidati solo alla capacità di auto-limitazione da parte dell'esecutivo, è opportuno pensare alla possibilità di regimi di emergenza che coesistano con regimi normali⁵. Se vi è un tratto di pragmatismo costituzionale in queste posizioni, non è affatto riconducibile all'idea secondo cui sarebbe impossibile e indesiderabile *autorizzare* poteri straordinari dell'esecutivo in circostanze di pericolo. Può essere piuttosto rintracciato nella flessibilità riconosciuta ai sistemi legali, dei quali si rifiuta un'interpretazione dogmatica priva di attrito, visto che, non essendo chiaro prima di un'emergenza quali poteri siano necessari per affrontarla, l'assolutizzazione dei limiti potrebbe avere esiti invalidanti in impreviste e imprevedibili circostanze di pericolo.

⁴ O. Gross, *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?*, in «The Yale Law Review», 112, 2003, n. 5, pp. 1014-1134 (<http://www.yalelawjournal.org/pdf/112-5/GrossFINAL.pdf>).

⁵ Oltre a Gross si vedano anche J. Ferejohn e P. Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, in «I.CON. The International Journal of Constitutional Law», 2, 2004, n. 2, pp. 210-239; e B. Ackerman, *La costituzione di emergenza*, Roma, Meltemi, 2005.

D'altra parte, il programma normativo impegnato alla codificazione dei poteri di emergenza assume anche un'impronta realistica perché registra la possibilità che l'emergenza sia un'eventualità sempre possibile, e quindi bisognosa di speciale trattamento legale. Anche qui, però, si tratta di una somiglianza qualificata, che accoglie solo gli aspetti descrittivi della critica realista all'inefficienza emergenziale del liberalismo e non quelli normativi. Lo scopo, infatti, non è, come nel quadro schmittiano, garantire all'eccezione lo *status* di regola fondamentale della politica. Piuttosto, si tratta di mettere in questione la rigida separazione tra normalità regolata e emergenza eccezionale che caratterizza visioni tradizionali dei poteri di emergenza, di rifiutare, a partire dall'osservazione di tendenze empiriche che mostrano una possibile convergenza del normale e dell'eccezionale, una visione mitologica dell'emergenza come momento di pericolo straordinario e temporalmente circoscritto⁶.

Ma le considerazioni di teoria politica e costituzionale avanzate sin qui per presentare possibili criteri di valutazione in merito alla relazione tra sicurezza e libertà per un verso, e alla distinzione tra normalità e emergenza per l'altro, non bastano a rendere conto della complessità dei problemi in gioco. Per disporre di un'utile prospettiva preliminare a qualche osservazione sulle recenti legislazioni di emergenza statunitensi e britanniche è opportuno sottolineare anche la rilevanza di questioni semantiche, concettuali e retoriche riconducibile al fatto che le emergenze sono anche circostanze di crisi dell'oggettività. Quando, per riprendere l'efficace espressione di Blair, «the rules of the game are changing» si avviano complessi processi di ridefinizione dei termini e dei quadri, e rilevanti controversie intorno al potere di dare nomi alle cose. A confermarlo stanno l'incertezza dei *frameworks* concettuali per la lotta al terrorismo (crimine contro l'umanità o guerra?), la problematicità delle strategie retoriche (male secolare o male teologizzato?), la difficoltà di costruire descrizioni condivise delle circostanze e di concordare sulla quantità e varietà delle conseguenze implicate

⁶ O. Gross, *The Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the «Norm-Exception» Dichotomy*, in «Cardozo Law Review», 21, 2000, pp. 1825-1867.

dalla descrizioni (gli scontri tra esecutivo e camere, e tra esecutivo e giudiziario). Le ambiguità definizionali, e quindi l'enorme produzione semantica per scioglierle, coprono sostanziali incertezze normative che a loro volta hanno bisogno di una condivisa interpretazione dei fatti salienti per essere almeno parzialmente ridimensionate.

3. Le regole del gioco stanno cambiando

Se l'emergenza è una crisi di sicurezza, e una crisi della sicurezza si accompagna sempre a esigenze di contenimento del garantismo, quindi a potenziali dinamiche di contrazione delle libertà civili, nel caso legislativo americano questa indicazione generale si conferma guardando alle linee di tensione tra i provvedimenti anti-terrorismo e il Bill of Rights, vale a dire l'insieme degli emendamenti costituzionali che negli Stati Uniti segnano il confine delle libertà dal governo. Proprio tali libertà, infatti, sono dichiarate «contestabili» in nome della sicurezza nazionale. Il Patriot Act (acronimo di *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*) può essere in effetti considerato una classica «legge della paura»: approvata rapidamente nell'ottobre successivo agli attacchi terroristici dal Congresso americano, all'unanimità meno uno da parte del Senato e con 337 voti contro 78 alla Camera dei Rappresentanti, la legislazione contempla un insieme di misure finalizzate a rafforzare la sicurezza nazionale attraverso la rilevante estensione dei poteri di sorveglianza e investigazione attribuite all'esecutivo e alle agenzie governative, negando sostanzialmente alle Corti la facoltà di verificare il possibile abuso di tali poteri⁷. Il provvedimento illustra adeguatamente l'inevitabile logica autocontraddittoria in cui una società aperta si trova impigliata quando deve confrontarsi con una minaccia che non può essere neutralizzata con i suoi mezzi «normali». Il ridi-

⁷ Patriot Act 2001, Bill No. H.R.3162.ENR for the 107th Congress (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.3162>); Vote House (<http://clerk.house.gov/evs/2001/roll398.xml>); Vote Senate (http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=107&session=1&vote=00313).

mensionamento che investe le libertà civili intese nel senso più ampio (libertà di espressione, libertà religiose, libertà di movimento; libertà dall'interferenza indebita; garanzie associate all'*habeas corpus*) considerandole potenzialmente responsabili di vulnerabilità, e dunque costose in termini di rischio, non segnala una speciale perversità della legge in questione. Indica piuttosto un caratteristico dilemma che condiziona soluzioni legislative emergenziali in società liberaldemocratiche, impegnandole in regolazioni a impronta apparentemente auto-contraddittoria, che indeboliscono tutele e garanzie dal governo per proteggere tutele e garanzie attraverso il governo.

Non si tratta, come è polemicamente sostenuto dai molti oppositori del Patriot Act, di predisporre forme di protezione pericolose quanto le minacce da cui ci si vuole difendere⁸, ma senza dubbio di contestare il carattere assoluto o categorico di certi vincoli in circostanze straordinarie. Per farlo, però, si dovrebbe circostanziarne adeguatamente il carattere flessibile. È in questo compito, se mai, che la legge è carente. Si pensi alla sezione 802 che introduce la nozione di «terrorismo domestico», definendolo in questi termini:

activities that (A) involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the US or of any state; (B) appear to be intended *i*) to intimidate or coerce a civilian population; *ii*) to influence the policy of government by intimidation or coercion; or *iii*) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination or kidnapping.

Come si vede, si tratta di una definizione troppo estensiva che non riesce a distinguere efficacemente tra attività protette dalla libertà di espressione etichettabili come minacciose per la sicurezza in quanto anche violentemente dissenzienti (dai movimenti pro-life a quelli ambientalisti a quelli che difendono i *gun rights*) e attività criminali che la libertà di espressione non può tutelare in alcun modo, estendendo a tal punto la condotta investigabile da parte del governo da renderlo incapace di attuare efficacemente la sorveglianza necessaria. Se l'espressione

⁸ A. Arato, *The Bush Tribunals and the Specter of Dictatorship*, in «Constellations», 9, 2002, n. 4, pp. 457-476.

«appear to be intended» rinvia a uno standard legale piuttosto vago per non apparire rischioso, nel cosiddetto Patriot Act II (Domestic Security Enhancement Act, 2003) lo si modifica introducendo la nozione di «reasonable grounds to believe» per ampliarne la portata, estendendo potenzialmente la definizione di «terrorista» a tutti i cittadini americani che abbiano violato le clausole della sezione 802⁹. L'esito è quello di rivedere drasticamente l'«expatriation statute», cioè la legge che stabilisce quando un cittadino americano può essere privato della cittadinanza, inferendo anche solo dalla sua condotta l'intento di abbandonarla (e se la condotta in questione è investigata così ampiamente come la sezione 802 rende possibile gli effetti a cascata di questa indicazione sono facilmente prevedibili). Più in generale, il Dsea rappresenta ben più del Patriot Act il tentativo di sistematizzare estensivamente i poteri straordinari dell'esecutivo, riorganizzando l'intero sistema federale sotto il controllo del Dipartimento della giustizia e dell'Office of Homeland Security.

I contrasti che hanno accompagnato nel dicembre 2005 la proroga del Patriot Act in scadenza, il voto bi-partisan da parte del Senato che l'ha impedita, di fatto permettendone un'estensione solo fino al marzo 2006, le contestazioni da parte di una coalizione ampiamente trasversale («Patriots to restore checks and balances») non evidenziano un rifiuto massimalista della legge nel suo complesso, ma piuttosto le difficoltà di accreditamento da parte di nuovi quadri legali la cui configurazione sia lasciata esclusivamente all'iniziativa dell'esecutivo, insieme alla possibilità di agire in deroga all'apparato ordinario delle garanzie giurisdizionali. Misure emergenziali affidate a privilegi «improvvisati» dell'esecutivo non sembrano insomma destinate a fronteggiare adeguatamente situazioni emergenziali, soprattutto perché destinate a vita breve¹⁰.

Considerazioni solo sotto certi aspetti analoghe valgono per le misure emergenziali britanniche, previste dall'Anti-terro-

⁹ Il testo provvisorio della legge, draft del 9 gennaio 2003, è stato reso disponibile online (http://www.publicintegrity.org/docs/PatriotAct/story_01_020703_doc_1.pdf).

¹⁰ H.R. 3199, Bill Summary and Status (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:h.r.03199>).

rism, Crime and Security Act (Atcsa) del dicembre 2001¹¹. Si deve osservare a questo proposito che per storia e esperienza (il caso nord-irlandese) il Regno Unito è un paese che ha lunga familiarità con misure legislative anti-terrorismo, e quindi con l'istituzionalizzazione di speciali poteri di polizia in materia. Tuttavia, solo con il Terrorism Act del 2000 tali poteri speciali tendono a essere concettualizzati come un tratto permanente della legislazione, come se si attribuisse al terrorismo il significato di un arredo costante del paesaggio politico britannico, e si intendesse trattarlo come una sorta di «problema eterno»¹². L'Atcsa radicalizza questo orientamento attraverso misure particolarmente controverse come quelle contenute nella parte IV, che estende significativamente i poteri di detenzione disponibili, ammettendo carcerazione «praticamente senza limiti temporalmente definiti» senza processo per persone sospettate di terrorismo prive di cittadinanza britannica, residenza legale o *status* di rifugiati sulla base di una richiesta motivata in virtù di esigenze di sicurezza nazionale da parte del ministro dell'Interno, richiesta che presuppone come sola motivazione oggettiva per essere legittima un'ipotesi di pericolosità da lui stesso sottoscritta. Il provvedimento lascia aperta una scelta tra detenzione praticamente senza limiti temporalmente definiti e ritorno ai paesi di origine quando nei paesi di origine siano riscontrabili evidenti violazioni dei diritti umani, configurando una alternativa tra legge eccezionale e non-legge destinata a rendere particolarmente problematica dal punto di vista della Convenzione europea dei diritti umani la sospensione dell'*habeas corpus* in questione, in quanto basata su una politica di *profiling* che discrimina tra cittadini britannici e non. Si deve aggiungere che l'alternativa in questione è condizionata da precedenti pronunce della Corte europea dei diritti umani, che vietano espulsione verso paesi dove la persona sia a rischio di trattamenti intollerabili dal punto di vista dello stato di diritto: che fare, quindi, con

¹¹ Testo della legge online (<http://www.legislation.hmsso.gov.uk/acts/acts2001/20010024.htm>).

¹² Cfr. D. Haubrick, *September 11, Anti-Terror Laws and Civil Liberties: Britain, France and Germany Compared*, in «Government and Opposition», 38, 2003, n. 1, p. 23.

stranieri nazionali sospettati di coinvolgimento con il terrorismo quando non si disponga di prove sufficienti a un processo?

È evidente che la domanda può ricevere una risposta diversa a seconda di come sono descritte le circostanze di sfondo in termini di sicurezza o insicurezza. Sotto diversi aspetti le controversie intorno all'approvazione e alla successiva cancellazione del provvedimento fanno del caso britannico un caso esemplare per verificare nella pratica alcune questioni teoriche precedentemente sollevate a proposito delle peculiari difficoltà che le democrazie costituzionali incontrano nella gestione delle circostanze emergenziali. Ci si riferisce a questioni di prerogativa dell'esecutivo, che sono anche questioni di confine tra esecutivo e giudiziario, rivolte a stabilire quale dei due abbia *leading role* nella giuridificazione dell'emergenza. Ma la posta in gioco della contesa sembra essere soprattutto l'affidabilità oggettiva di cui ciascuno dei due poteri può essere considerato depositario. Nelle circostanze di questo scontro il giudiziario, nell'istituzione della Appeals Court of the House of Lords, si propone infatti come custode di uno standard di oggettività definito dai limiti dello stato di diritto, imputando all'esecutivo misure illegali di restrizione dei diritti umani che apparirebbero da quel punto di vista solo «soggettivisticamente» giustificabili¹³. In effetti, la legge ha richiesto al governo inglese di istituire un'eccezione basata sulla nozione di stato di emergenza secondo la Convenzione europea dei diritti umani (nozione della quale, tra l'altro, la stessa Convenzione richiede l'impiego minimo necessario): si configura così chiaramente il problema di una definizione oggettiva dello stato di emergenza che escluda sospensioni indefinite e non verificabili di garanzie costituzionali. Assumendo che una situazione oggettivamente emergenziale implichi la non controversa riconoscibilità di un pericolo imminente, eccezionale e circoscritto nel tempo (in linea con la visione «mitologica» dell'eccezione sopra ricordata)¹⁴ i Law Lords, seguiti dal Consiglio d'Europa, negano tale riconoscibilità alle circostanze

¹³ House of Lords, *A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, House of Lords Judgments n. 2004 UKHL 56, del 16 dicembre 2004 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm>).

¹⁴ Cfr. nota 6 in questo capitolo.

britanniche, mentre l'esecutivo la rivendica attraverso il rifiuto di considerare la durata circoscritta come caratteristica saliente dell'emergenza. Se lo scopo è la sicurezza della popolazione da un pericolo che non è codificabile secondo le categorie stabilite, l'introduzione di limiti temporali sarebbe un limite artificioso al conseguimento dello scopo stesso. La difesa di questo standard alternativo di oggettività è esplicitamente motivata dall'esecutivo Blair attraverso la rivendicazione di criteri politici per la valutazione dello stato di emergenza stabiliti da decisioni parlamentari che devono essere autonome dalle valutazioni del giudiziario: in definitiva, quando considerazioni politiche di sicurezza lo richiedono, le libertà civili possono essere sospese.

Per quanto l'argomento sia condizionato da caratteristiche specifiche del contesto britannico, dove la speciale rilevanza del criterio di sovranità parlamentare lascia al giudiziario poteri di scrutinio piuttosto deboli, il principio che nega al giudiziario il potere di verificare la legalità delle decisioni politiche in circostanze straordinarie ha una storia e un'importanza che eccedono vincoli contestuali. Il confine in questione è infatti caratteristicamente problematico per gli esecutivi forti in situazioni più o meno analoghe (e un caso esemplare in proposito resta lo scontro tra Roosevelt e la Corte Suprema sulla legislazione emergenziale di sicurezza sociale). L'uscita provvisoria dalla contesa, infatti, delinea un quadro piuttosto interessante: il governo sceglie di tener conto dell'opinione dei Law Lords, in sé priva di forza costringente, ma lo fa con una strategia di rilancio formalizzata nel Prevention of Terrorism Act (Pta) del 2005 (legittimato dalla House of Lords ancora una volta in limiti temporali circoscritti, cioè fino al luglio 2006)¹⁵. Se è vero che la detenzione indefinita dei sospetti è cancellata a favore di *control orders* in grado di autorizzare limitazioni anche drastiche della libertà di movimento, le misure emergenziali di restrizione dell'*habeas corpus* sono generalizzate all'intera popolazione piuttosto che ristrette ai soli stranieri. Si cancella così il carattere discriminatorio della legislazione senza alterare il carattere normativo delle sue prescrizioni, con implicazioni più radicali del Patriot Act sia dal punto di vista della priorità della necessità sia dal punto di vista

¹⁵ Pta official text (<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/20050002.htm>).

del trattamento egualitario davanti alla legge. Resta da stabilire come debba essere valutata la rimozione del doppio standard legale per stranieri e cittadini, prevista anche dal Patriot Act II, dal punto di vista dei futuri sviluppi della problematica dinamica tra governo della legge e stati di emergenza¹⁶.

In conclusione, si può osservare che nelle circostanze attuali il bilanciamento tra sicurezza e libertà nei paesi più esposti alla minaccia terroristica resta altamente problematico, ma proprio per questo la relazione tra normalità ed emergenza ha bisogno di essere adeguatamente tematizzata e normata. La riflessione che con diverse modalità rivendica una riappropriazione liberale dello stato di emergenza cerca di rispondere a questo compito, senza eludere assolutamente la necessità di affrontarlo, ma senza cedere a logiche pragmatiste che affidino l'emergenza a improvvisazioni dell'esecutivo. Le imminenti scadenze di rinnovo delle misure anti-terrorismo statunitensi e britanniche saranno una buona occasione per metterne alla prova le indicazioni.

¹⁶ Cfr. J.-C. Paye, *The End of Habeas Corpus in Great Britain*, in «Monthly Review», 57, 2005, n. 6, per una valutazione piuttosto apocalittica della questione (<http://www.monthlyreview.org/1105paye.htm>).

6. Disastri naturali: strategie d'azione internazionale tra gestione del rischio e risposta umanitaria

di Raffaele Marchetti e Laura Zanotti

I disastri naturali rappresentano nella loro ricaduta sociale un fenomeno sempre più importante nella politica internazionale. Frequentemente, ma a intervalli imprevedibili, la popolazione mondiale è colpita da drammatici fenomeni naturali che soltanto tra il 1973 e il 1997 hanno provocato una media di 84.000 vittime l'anno e colpito più di 144 milioni di persone. Ma non sono solo i danni alle persone ad essere preoccupanti: negli anni novanta una media di 54 miliardi di dollari sono stati persi in termini di danni economici a causa di questi eventi naturali. Negli ultimi anni, inoltre, l'incidenza di questi eventi è aumentata in frequenza, intensità e severità d'impatto. Solo nel 2002 sono stati registrati più disastri naturali che nei precedenti 10 anni.

Come dimostra il recente disastro provocato dall'uragano Katrina, tutti i paesi sono a rischio. Nel ventennio tra il 1980 e il 2000, il 75% della popolazione mondiale è stato colpito almeno una volta da terremoti, cicloni tropicali, siccità o alluvioni. In particolare, i disastri naturali del 2005 – lo Tsunami alla fine del 2004, l'uragano Katrina e il terremoto in India, Pakistan e Afghanistan – per non citare che le catastrofi di più vasta portata che verranno prese in considerazione in questo saggio, hanno devastato grandi aree geografiche e scosso l'intera comunità internazionale. Con i loro drammatici effetti, questi fenomeni transnazionali hanno reso ancor più evidente la vulnerabilità

Gli autori ringraziano Daniele Cabras e Maria Luisa Carfora della Camera dei Deputati per l'assistenza tecnica nella ricerca dei materiali governativi; Elisa Morgera e i partecipanti allo Environmental Law Working Group dell'Istituto Universitario Europeo per i commenti a una versione precedente di questo saggio.

diffusa di tutti i paesi di fronte a queste catastrofi e la loro profonda interdipendenza, nonché la necessità di risposte multilaterali per la prevenzione e la gestione delle crisi.

I disastri naturali possono essere provocati da un'ampia gamma di fenomeni di tipo climatico (siccità, alluvioni, cicloni), geologico (terremoti, vulcani, maree, slittamenti terrestri), o ambientale (inquinamento, deforestazione, infestazione parassitica, cambio climatico) verificatisi singolarmente o in combinazione. In questo saggio disastro naturale viene definito quel fenomeno catastrofico non causato da attività umana che ha luogo laddove un evento fisico imprevedibile e dirompente produce danni ingenti a un ampio numero di persone e/o proprietà. L'entità del fenomeno viene convenzionalmente definita da tre principali parametri: la quantità di vittime, la quantità di persone colpite dall'evento, e la quantità di danni materiali provocati dall'evento. Sin da subito va rilevata la componente pubblica dei disastri naturali, che si esplica nella presa d'atto politica del fenomeno, senza la quale disastri anche gravi rischiano di passare inosservati.

I disastri naturali sono più gravi laddove ci sia povertà diffusa. Il grado delle perdite umane e materiali provocate dipende, infatti, dalla capacità di resistenza della popolazione coinvolta. La povertà, la pressione demografica, e il degrado ambientale sono fattori che aumentano significativamente il grado di vulnerabilità ai rischi naturali. In termini più analitici, possiamo affermare che «un disastro si verifica quando un rischio incontra una vulnerabilità»¹. La capacità di resistenza al disastro dipende dunque dal grado di prevenzione, cioè dalla lungimiranza della classe politica, dal grado di sviluppo della popolazione e da alcuni fenomeni influenzati da scelte globali, come inurbamento incontrollato e agricoltura di sussistenza in zone marginali. Se la vulnerabilità ai disastri naturali è anche di origine umana allora essa è riducibile. Da ciò si deduce l'importanza di un approccio più ampio, che includa anche gli aspetti politici di riduzione della vulnerabilità così come applicati alle tre dimensioni centrali dei disastri naturali (prevenzione, riposta alle emergenze e

¹ P. Blaikie *et al.*, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerabilities, and Disasters*, London, Routledge, 2004.

ricostruzione) e correlati al discorso sui diritti e i doveri degli agenti interessati.

Per quel che concerne il riconoscimento dei diritti delle vittime dei disastri naturali la situazione è controversa. Mentre per quanto riguarda l'affermazione dei diritti di lungo termine che riguardano prevenzione e ricostruzione (dal vivere in un ambiente sostenibile, cioè a basso rischio disastri, alla garanzia di sostegno nella fase post-evento) la discussione è ancora accesa, i diritti di primo soccorso che concernono il periodo del disastro stesso sono invece riconosciuti in vari documenti internazionali². Corrispondenti ai diritti delle vittime sono i doveri dei responsabili che si rivolgono a una serie ampia ma non ordinata di attori che include governi nazionali, comunità internazionale e istituzioni regionali, enti locali, organizzazioni della società civile, settore produttivo e ricerca scientifica. L'azione di questi attori deve però essere armonizzata in quanto è solo attraverso un efficiente coordinamento che la severità dei danni provocati dai disastri naturali può essere attenuata.

In questo contributo analizzeremo dunque sia i quadri di riferimento proposti dalla comunità internazionale (Onu ed Ue), sia le azioni concrete intraprese nell'ultimo anno da organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative transnazionali e dal nostro governo in risposta coordinata ad alcuni grandi eventi catastrofici. Il contributo verrà chiuso da alcune considerazioni su elementi problematici di tali interventi.

1. I quadri di riferimento e le strategie delle Nazioni Unite e dell'Unione europea per la gestione dei disastri naturali

La crescente vulnerabilità e la gestione del rischio di emergenze con grave impatto sulla vita umana, siano esse determinate da cause umane o naturali, sono diventate nel corso dell'ultimo decennio concetti centrali nel dibattito sviluppato dalle Nazioni Unite sul proprio ruolo come organizzazione di sicurezza internazionale per il nuovo millennio. L'Onu ha organiz-

² Vedi ad esempio il *Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and Ngos in Disaster Relief*, del 1994 (<http://www.ifrc.org/publicat/conduct/>).

zato la prima Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri naturali a Yokohama nel 1994. Tale conferenza ha proposto un approccio antropocentrico ai disastri naturali, e ha posto l'accento sui fattori umani, sulle scelte economico-politiche che influenzano la vulnerabilità – in particolare la connessione tra politiche di sviluppo e fattori di rischio – e sulla prevenzione tramite approcci integrati e multisettoriali. La conferenza ha anche introdotto il concetto di «responsabilità condivisa» (*Shared Responsibility*), secondo il quale la responsabilità di proteggere le popolazioni dalle catastrofi naturali è condivisa tra stati e organizzazioni internazionali. Secondo questa linea, gli stati nazionali devono implementare adeguate politiche di prevenzione e preparazione alle emergenze, mentre le organizzazioni regionali e internazionali devono contribuire alla promozione di strumenti di conoscenza, regolamentazioni e coordinamento, e intervenire direttamente per proteggere le popolazioni ove i governi nazionali si rivelino incapaci di farlo.

Negli anni successivi il quadro di riferimento proposto a Yokohama è stato rinforzato da altre iniziative. A chiusura del decennio dedicato alla prevenzione dei disastri naturali (1990-1999), il Mandato di Ginevra ha fatto appello a un maggiore impegno delle autorità pubbliche verso la prevenzione dei disastri naturali. Nel 2000, l'Assemblea generale ha istituito un gruppo di lavoro (la Inter Agency Task Force for Disaster Reduction) e una istituzione inter-agenzie (International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, Isdr)³ per la riduzione dei disastri, sotto l'autorità del Sottosegretario generale per gli affari umanitari. Nel 2002, nel contesto del Piano di Johannesburg, la riduzione della vulnerabilità e del rischio di disastri naturali sono state integrate nei lavori della Commissione sullo Sviluppo Sostenibile, sancendo così anche dal punto di vista istituzionale un approccio integrato. Nel 2004 lo Undp (United Nations Development Programme) ha elaborato un modello di analisi del rischio di disastri naturali che combina fattori umani di vulnerabilità locali e globali con l'esposizione a fattori naturali, il tutto alla luce di una prospettiva di prevenzione.

³ United Nations (A/Res/54/219).

Nel gennaio 2005, la conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Hyogo ha infine adottato la Dichiarazione e il Piano di Azione di Hyogo per il decennio 2005-2015⁴, enfatizzando il carattere transnazionale dei disastri naturali e rinforzando la necessità di un approccio multisetoriale. Laddove la principale responsabilità di proteggere le popolazioni dai disastri naturali rimane in carico ai governi nazionali, il successo degli sforzi di prevenzione dei disastri dipende tuttavia dalla responsabilità condivisa di tutti gli attori rilevanti. Il piano di azione di Hyogo ha specificamente raccomandato tre obiettivi strategici per la prevenzione dei disastri: l'integrazione della valutazione dei rischi di disastri naturali in strategie di sviluppo sostenibile; lo sviluppo di meccanismi istituzionali e il coinvolgimento delle comunità locali; e l'integrazione di considerazione di fattori di rischio delle strategie di ricostruzione. In vista dell'implementazione degli obiettivi di Hyogo, il Segretario generale della Nazioni Unite ha raccomandato il rafforzamento dell'Isdr.

Parallelamente alle Nazioni Unite, l'Unione europea ha anch'essa elaborato vari strumenti per prevenire e gestire i disastri naturali, sia all'esterno sia all'interno dei propri confini⁵. I principi guida e le modalità operative che regolano le iniziative dell'Unione europea a riguardo sono stati definiti nel 1996 da un Regolamento del Consiglio d'Europa riguardante l'aiuto umanitario. Da questo punto di vista, l'Unione europea non fa distinzione tra le vittime di disastri naturali, conflitti armati o altre emergenze create dall'azione umana. Il Consiglio europeo stabilisce, infatti, che gli interventi dell'Unione devono avere come unico obiettivo la protezione di vite umane e la prevenzione e l'alleviamento delle sofferenze delle popolazioni coinvolte. Tali interventi non devono dunque limitarsi alla gestione delle emergenze, ma promuovere un progetto più ampio di sviluppo economico e prevenzione di crisi future.

L'aiuto umanitario dell'Unione europea è erogato principalmente attraverso le agenzie specializzate delle Nazioni Unite, in

⁴ United Nations (A/Conf.206/6).

⁵ Vedi A. Boin e M. Rhinard (a cura di), *Transnational Breakdowns: What Role for the Eu?*, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, 2005 ([http://www.upi-fiaa.fi/julkaisut/muut/ste%20maxime%20green%20paper%20\(2\).pdf](http://www.upi-fiaa.fi/julkaisut/muut/ste%20maxime%20green%20paper%20(2).pdf)).

particolare l'Ocha (Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs), la Croce Rossa e le organizzazioni non governative europee. Lo European Community Humanitarian Aid Office (Echo) è presente in 70 paesi in via di sviluppo e svolge funzioni di *early warning* e rapida messa a disposizione di fondi. Inoltre, a partire dal 1987, il Consiglio d'Europa ha stabilito un «Accordo Parziale» per la prevenzione, protezione e risposta ai rischi naturali e tecnologici tramite programmi di informazione, formazione, ricerca che ha portato alla creazione di 26 centri specializzati. Nell'ottobre 2001, la Commissione europea ha inoltre istituito il «Community Civil Protection Mechanism» un meccanismo mirato a guidare la cooperazione tra i paesi membri per rispondere alle emergenze entro i confini dell'Unione, in particolare ai disastri naturali. Nel 2003 il legame tra emergenze fuori e dentro i confini della Unione è stato enfatizzato nella «European Security Strategy» (Ess). Infine, in seguito all'attentato terroristico a Madrid nel marzo 2004, l'Unione europea ha adottato una dichiarazione che riprende praticamente alla lettera la «clausola di solidarietà» di cui al progetto di Costituzione europea. Secondo tale clausola, i paesi membri dovrebbero intervenire in maniera coordinata in caso di crisi dovuta a fattori umani o naturali mettendo a disposizione risorse civili e militari.

Volgendo l'attenzione alle azioni concrete messe in atto dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea con riferimento ai grandi disastri naturali del 2005, le seguenti considerazioni vanno sviluppate. La raccolta di fondi per la gestione di catastrofi umanitarie da parte delle Nazioni Unite è gestita ogni anno tramite il Cap (Consolidated Appeal Process), uno strumento che mira a fornire un quadro unificato e coordinato tra tutte le organizzazioni umanitarie. Nel 2005, per la prima volta, il Cap ha incluso, oltre alle agenzie Onu, anche programmi implementati da organizzazioni non governative. Tuttavia, il flusso di denaro destinato al budget umanitario delle Nazioni Unite è spesso reso disponibile solo con grandi ritardi (solitamente, solo un decimo nel primo trimestre di ogni anno) e in modo incompleto (tipicamente, solo il 60% del budget). Per ovviare a tali problemi, le Nazioni Unite stanno cercando di riformare il sistema di finanziamento per la risposta alle emergenze in modo tale da avere a disposizione un fondo permanente di 500 milioni di dollari.

L'insufficienza, l'imprevedibilità e il ritardo con cui i fondi sono resi disponibili costituiscono un grosso ostacolo nel rispondere efficacemente ad emergenze come quella causata dal terremoto che ha colpito l'8 ottobre del 2005 la parte settentrionale del Pakistan, India e Afghanistan. Più di cento organizzazioni, comprese le Nazioni Unite, l'Unione europea, la Nato e varie organizzazioni non governative e bilaterali, sono intervenute ad assistere le popolazioni colpite. Tuttavia, a tre settimane dal terremoto, solo 133 dei 550 milioni di dollari richiesti sono stati ricevuti dalle Nazioni Unite e ciò ha reso difficile un'efficace risposta umanitaria⁶. Secondo le Nazioni Unite dopo il terremoto più di due milioni di persone necessitavano di alloggio, cure sanitarie, cibo e acqua.

Eppure, come mostra il caso dello Tsunami⁷, la disponibilità immediata di denaro non è di per sé garanzia di successo. La comunità internazionale ha contribuito generosamente all'emergenza Tsunami. Tuttavia, nonostante i circa 12 miliardi di euro donati da governi e privati, l'80% di coloro che hanno perso le loro case durante lo Tsunami sono tuttora ospitati in alloggi di fortuna lontani dalle loro comunità di origine e in condizioni sanitarie precarie. Approcci che includano la prevenzione nei programmi di ricostruzione e che coinvolgano le comunità e i governi locali richiedono periodi più lunghi di implementazione. Appropriate istituzioni devono, infatti, essere create per coordinare, gestire e orientare tali approcci. Inoltre, la presenza di varie agenzie internazionali e di più di trecento organizzazioni non governative, ognuna preoccupata di raggiungere in fretta obiettivi, visibilità, e accesso a fondi, ha creato seri problemi di coordinamento. Per cercare di ovviare a tali problemi, l'Unione europea ha creato una «European House» in Aceh, la capitale della zona maggiormente colpita in Indonesia. L'Unione ha inoltre scelto di investire in riforme delle istituzioni locali per

⁶ L'insufficiente risposta dei donatori è stata ribadita anche nell'«Humanitarian Appeal» 2006. Fonte: Ocha, <http://ochaonline.un.org/webpage>.

⁷ Il 26 dicembre un terremoto nell'Oceano Indiano ha causato lo Tsunami che ha coinvolto dieci paesi causando 275.000 morti. Il paese più colpito è stata l'Indonesia, dove sono morte 168.000 persone, ma lo Tsunami ha coinvolto anche Thailandia, Malesia, Bangladesh, India, Sri Lanka, Maldive, Somalia, Kenya e Tanzania.

migliorare la capacità di assorbimento e di frazionare l'erogazione di fondi lungo un periodo di due anni per favorire iniziative di medio-lungo termine. Va comunque sottolineato che l'azione degli operatori internazionali si innesta su realtà locali complesse. Agende politiche e fattori culturali locali rivestono un'importanza fondamentale nell'orientare le risposte all'emergenza e alla ricostruzione. Le operazioni di soccorso in Kashmir sono state rese difficoltose dalle tensioni politiche di lunga data tra India e Pakistan. Da un lato il Pakistan ha impedito l'intervento di elicotteri di soccorso indiani: dall'altro l'India ha rifiutato la proposta pakistana di permettere libertà di movimento tra le due aree del Kashmir, temendo l'infiltrazione di militanti islamici. Il caso dello Tsunami ha reso evidente che l'effettiva ricostruzione e ripresa delle normali attività economiche è legata a scelte politiche dei governi locali, come ad esempio l'allocazione di terreni alle popolazioni colpite. Tale obiettivo rimane però di difficile attuazione soprattutto dove l'uso tradizionale delle terre da parte di comunità locali non è supportata da diritti di proprietà formali. La distribuzione degli aiuti inoltre si è innestata su culture tradizionali che favoriscono soggetti maschili o che escludono alcuni gruppi sociali (come ad esempio la classe degli «intoccabili» in India). Inoltre obiettivi di prevenzione possono essere in contrasto con modalità tradizionali di sussistenza delle comunità locali. Per esempio, in alcuni casi la scelta di ricostruire lontano dalla costa ha reso difficile la ripresa delle attività economiche di comunità dipendenti dalla pesca.

2. Strategia e azione del governo italiano

In Italia gli organi che tradizionalmente in stretto coordinamento si occupano delle emergenze umanitarie provocate da disastri naturali sono la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento della protezione civile, e il ministero degli Affari esteri, ai quali si aggiunge il ministero dell'Economia e delle Finanze per quanto riguarda la copertura finanziaria dell'azione governativa. Per quanto la competenze di gestione della crisi, va registrato uno spostamento di competenze dal ministero Affari esteri al Dipartimento della protezione civile. Tale decisione del governo Berlusconi non ha però mancato di suscitare tensione

tra i due organismi. Per quanto riguarda la parte economica, oltre al finanziamento di medio/lungo termine dei Fondi internazionali dedicati ai disastri naturali, stanziamenti *ad hoc* possono essere decisi per decreto legge dal governo per rispondere a specifiche emergenze con risorse prelevate dai fondi per la cooperazione e per gli imprevisti.

È stato questo il caso dello Tsunami, in cui l'impegno diretto e indiretto del governo italiano è stato di rilievo. In data 14 gennaio 2005, è stato approvato un decreto-legge per consentire uno stanziamento di 70 milioni di euro al fine di realizzare urgenti interventi umanitari, soprattutto di ricostruzione, nelle zone colpite dallo Tsunami. Oltre allo stanziamento di fondi, sono state poi emanate diverse direttive per il coordinamento degli interventi d'aiuto e assistenza alle popolazioni colpite con delega alle Nazioni Unite e all'Unione europea. Il governo non ha invece provveduto ad attuare quelle disposizioni della legge sull'immigrazione, che in caso di calamità naturali consentono di facilitare i ricongiungimenti familiari, né ha preso iniziativa per la cancellazione del debito dei paesi colpiti dal maremoto, permessa dall'art. 5 della legge 209 del luglio 2000. Parallelamente alle azioni finanziate dal governo, sono state promosse una serie di sottoscrizioni della società civile per la raccolta fondi per la realizzazione di interventi nelle zone interessate dall'evento. Di tali fondi, circa 23 milioni di euro sono stati destinati a progetti gestiti direttamente dal Dipartimento della protezione civile, mentre i restanti 25 milioni stati erogati tramite convenzioni stipulate con terze parti per lo sviluppo di iniziative per la ricostruzione. Tuttavia, in termini di efficacia di implementazione, va rilevato che solo una parte delle donazioni ricevute sono state finora effettivamente spese.

Anche nel caso degli altri due grandi disastri naturali del 2005, il governo si è impegnato nell'azione di assistenza e ricostruzione, sebbene questo aiuto sia stato di minore entità. Nel caso dell'uragano Katrina, che ha devastato una vasta area inclusa la città di New Orleans il 29 agosto, il Dipartimento della protezione civile ha inviato, a seguito della richiesta di aiuti degli Stati Uniti d'America, aiuti di prima necessità specifici per quel tipo di emergenza. In modo simile, per quanto riguarda il terremoto che ha colpito la regione tra Pakistan e India, il Dipartimento della protezione civile si è attivato offrendo aiuti e cure mediche concentrati nella città pakistana di Mansehra,

dove è stato istituito un Centro d'accoglienza per gli sfollati e un ospedale da campo.

3. Strategia e azione delle organizzazioni non governative

L'attività delle organizzazioni non governative (Ong) rappresenta la parte importante del lavoro internazionale di prevenzione, assistenza e ricostruzione in caso di disastri naturali. Già nel 1993 si contavano non meno di 4.000 Ong nei paesi Oecd e 15.000 in paesi in via di sviluppo, le quali assieme assistevano non meno di 100 milioni di persone. Le Ong svolgono una funzione di primo piano nell'implementazione di programmi d'assistenza di partner bilaterali, Onu ed Ue, in quanto sono operativamente veloci, flessibili e economiche, ma anche innovative nell'identificare nuovi metodi di risposta e nel favorire approcci dal basso. Oltre che istituire efficaci canali di comunicazione tra la dimensione locale e quella internazionale, le Ong svolgono direttamente una serie di attività di lungo periodo essenziali per la ricostruzione.

Innumerevoli sono le iniziative sviluppate dalle organizzazioni non governative durante i disastri del 2005. Per motivi di spazio non possiamo riportare che un solo esempio particolarmente significativo per illustrare la modalità d'azione di questo tipo di agenti transnazionali. Ci limiteremo pertanto a descrivere succintamente l'azione di una delle più importanti (per rilevanza politica, capacità di raccolta fondi e impatto) Ong internazionali, la Oxfam International. Per la Oxfam l'azione di soccorso per lo Tsunami è stata la maggiore nella sua storia. Avendo raccolto 278 milioni di dollari, il 90% dei quali direttamente dai privati, la Oxfam ha speso il 45% della somma ricevuta già nel primo anno dimostrando un'ottima capacità di rapido intervento. In totale, l'organizzazione stima di aver portato soccorso, lavorando in collaborazione con quasi 150 partner locali, a circa 1,8 milioni di persone in tutti i paesi maggiormente colpiti. Differentemente dal caso dello Tsunami asiatico, la risposta della Oxfam all'uragano Katrina è stata più limitata. In questo caso, la maggiore capacità del governo statunitense di affrontare l'emergenza (malgrado la lentezza dei soccorsi e i gravi problemi di ordine pubblico ai quali non si è saputo dare ferma risposta)

e le pronte offerte di aiuto da parte di governi e organizzazioni internazionali hanno di fatto ridotto la pressione sull'Ong. Per quanto riguarda, infine, il terremoto nel sud-est asiatico, la risposta della Oxfam si è concentrata sulla fornitura di alloggi e acqua potabile. In Pakistan, la Oxfam ha distribuito aiuti a non meno di 58.000 persone e mira a raggiungerne 512.000. In India, dove il disastro naturale ha avuto effetti minori, la Oxfam ha già supportato più di 5.000 persone e mira a raggiungerne 20.000. Oltre a ciò, la Oxfam continua la sua azione di *lobbying* per far sì che i governi mantengano fede alle loro promesse di donazioni.

4. Conclusioni

Dagli anni novanta si è assistito ad una progressiva sensibilizzazione della comunità internazionale al problema della prevenzione e risposta ai disastri naturali. Tale sensibilizzazione si è tradotta nello sviluppo di dichiarazioni programmatiche, tecniche analitiche, accordi internazionali e strumenti istituzionali per la gestione delle emergenze. Tuttavia, la messa a punto da parte delle Nazioni Unite e dell'Unione europea di nuovi modelli e programmi non ha risolto la questione delle resistenze politiche, perlopiù ancorate a interessi particolari, nonché le immense difficoltà pratiche d'implementazione.

Negli ultimi anni, la comunità internazionale, in particolare tramite le Nazioni Unite, ha elaborato importanti strumenti programmatici per la prevenzione e gestione dei disastri naturali. L'affermazione della necessità di un approccio integrato alla prevenzione dei disastri naturali, che includa la considerazione di fattori di rischio e di impatto locale delle scelte economiche globali all'interno di un modello di sviluppo più sensibile all'ambiente, costituisce un importante passo avanti in questa direzione. Inoltre, il riconoscimento di una responsabilità condivisa tra governi nazionali e organizzazioni internazionali e regionali nella prevenzione e gestione di eventi non contenibili entro i confini di singoli stati ha aperto nuovi spazi per un crescente ruolo delle organizzazioni internazionali nel favorire la cooperazione multilaterale e nel promuovere la sicurezza globale.

Il finanziamento delle strutture internazionali designate alla prevenzione e gestione delle crisi rimane tuttavia problematico. Il Segretario generale delle Nazioni Unite nel 2005 ha sottolineato che l'Isdr è ancora finanziato solo tramite contributi volontari. I ritardi e le inadempienze dei partner bilaterali nel rispondere agli appelli umanitari delle Nazioni Unite, come nel caso del terremoto in Asia del Sud, contribuiscono a rendere difficile l'implementazione di risposte. Infine, sia la prevenzione che la gestione delle crisi si innestano su un terreno altamente politicizzato, dove analisi scientifiche, quadri di riferimento teorici e lezioni da esperienze precedenti si intersecano con interessi e culture locali, situazioni spesso imprevedibili e diverse interpretazioni del problema da risolvere. Appare chiaro che approcci politici e amministrativi standardizzati non sono spesso applicabili in situazioni che, per definizione, interrompono i normali processi sociali e richiedono rapide capacità di negoziare soluzioni flessibili e innovative in contesti di incertezza. Certamente le organizzazioni internazionali (governative e non) hanno un importante ruolo da svolgere non solo nel coordinamento delle iniziative, ma anche nel promuovere approcci che mettano in primo piano gli interessi e i diritti delle popolazioni colpite.

7. La politica estera dell'Italia

di Elisabetta Brighi

Data la sua natura di politica di confine, la politica estera raramente riesce a sottrarsi alle influenze provenienti dalla politica interna e internazionale, soprattutto se si tratta di stati medio-piccoli inseriti in una fitta rete di interdipendenza. Nel 2005 la politica estera italiana non ha fatto eccezione a questa regola. Da un lato, l'evoluzione della congiuntura internazionale ha necessariamente modificato il quadro di riferimento per l'Italia; dall'altro, le dinamiche di politica interna hanno avuto numerose ricadute di politica estera. Altre sollecitazioni sono poi venute dalle vere e proprie crisi innescate da alcuni episodi – principalmente la questione degli ostaggi italiani in Iraq e Afghanistan, il «caso» Calipari, ma anche il dossier «Niger-gate», e il caso Bankitalia. Rispetto a tutti questi mutamenti, l'adattamento si è dimostrato necessario ma non sempre agevole.

In termini di contenuti, la politica estera italiana ha finito per ribadire molti degli orientamenti tradizionali del secondo governo di Silvio Berlusconi, sebbene con alcune modifiche. Il risultato complessivo per il paese è stato quello di un profilo internazionale più frastagliato e incerto rispetto a quanto il «nuovo corso» del centro-destra in politica estera aveva espresso nei suoi primi anni al governo, e interlocutorio rispetto anche a quanto potrebbe accadere dopo la scadenza elettorale della primavera, indipendentemente da chi salirà al governo¹.

¹ Per due diverse interpretazioni del «nuovo corso» del centro-destra in politica estera si veda R. Aliboni, *Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy*, in «The International Spectator», 38, 2003, n. 1, pp. 81-90; ed E. Brighi, *One Man Alone?: A longue durée Approach to Italy's Foreign Policy Under Berlusconi*, in «Government and Opposition», 41, 2006, n. 2, pp. 278-297.

Per analizzare la traiettoria della politica estera italiana nel 2005, sarà utile rifarsi alla classica geometria dei «tre cerchi». Nel primo paragrafo del capitolo si affronterà la questione di come si siano modificate le relazioni tra Italia e Stati Uniti; nel secondo paragrafo si proporrà qualche osservazione sul ruolo dell'Italia in Europa; in terzo luogo si allargherà il cerchio fino a considerare la politica estera italiana in alcuni scenari particolarmente significativi come il Medio e l'Estremo Oriente, oltretutto nel contesto più vasto della globalizzazione. Il capitolo si concluderà con alcune riflessioni più critiche sul processo decisionale di politica estera in Italia e, in particolare, sul rapporto tra le sue strutture, i suoi strumenti e i suoi obiettivi.

1. Le relazioni con l'America: oltre il «neo-atlantismo»?

Sebbene nulla sia riuscito a modificare il tenore della stretta collaborazione tra Italia e Stati Uniti, molto probabilmente il 2005 non sarà ricordato come un anno facile per le relazioni tra Roma e Washington. Fattori di medio-lungo periodo si sono intrecciati a eventi di natura congiunturale nel creare alcune occasioni di frizione e, più in generale, una lieve ma percettibile flessione nell'allineamento tra i due paesi.

Già durante i primi mesi del secondo mandato dell'amministrazione di George W. Bush, dopo la netta vittoria alle elezioni politiche dell'autunno 2004, si era ricucito definitivamente quello «strappo transatlantico» che aveva diviso l'Europa ai tempi della decisione sull'intervento militare in Iraq. Questo riposizionamento dell'America nei confronti dell'Europa ha inevitabilmente avuto conseguenze per un paese come l'Italia che negli ultimi anni si è pregiata di essere il «miglior alleato degli Stati Uniti» dopo il Regno Unito: la rendita che accompagnava la posizione di interlocutore diretto di Washington deve essere condivisa con altri paesi. Era stata proprio la crisi sull'Iraq e la contrapposizione tra «vecchia» e «nuova» Europa paradossalmente a massimizzare il profilo dell'Italia alla guida del gruppo filo-atlantico, con Spagna e Regno Unito².

² In realtà questo non è un paradosso, ma una costante della politica estera italiana. Si può citare qui Augusto Torre che, a commento della politica estera italiana di fine Ottocento, scriveva: «Data la posizione strategica della

Il superamento di questa contrapposizione ha inevitabilmente reso il neo-atlantismo italiano meno immediatamente remunerativo.

Incentivi a sottoporre le relazioni con gli Stati Uniti a una certa revisione critica, peraltro, sono venuti dai numerosi incidenti che hanno interessato i rapporti bilaterali. Primo tra tutti la «tragica fatalità» del caso Calipari³, che ha creato fortissima tensione diplomatica nel breve periodo, poi rapidamente disinnescatasi, dopo la convocazione dell'ambasciatore americano Mel Sembler e il perentorio discorso del Presidente del Consiglio al parlamento nel quale si ribadiva, in conclusione, che «l'amicizia tra Stati Uniti e Italia» era «fuori discussione»⁴.

A partire dalla primavera, tuttavia, altri due casi hanno creato qualche imbarazzo tra Washington e Roma. Il cosiddetto «affare Niger-gate», dapprima, ha svelato il presunto ruolo che i servizi segreti italiani avrebbero svolto nella produzione di false prove sull'intenzione da parte di Saddam Hussein di dotarsi di armi di distruzione di massa⁵, inserendosi in una più vasta inchiesta che ha finito per lambire la stessa amministrazione Bush. In seguito, l'apertura di un'inchiesta sul presunto rapimento di un esponente islamico da parte di agenti della Cia a Milano ha non solo portato, nel corso degli ultimi mesi, a una convocazione del neo-ambasciatore americano a Roma Ronald Spogli, nonché all'accusa nei confronti di alcuni agenti Cia e all'apertura di un procedimento penale nei loro confronti, ma ha contribuito ad aprire l'oscuro capitolo dei cosiddetti *rendition flights* americani in Europa⁶. Il contrasto tra la posizione americana illustrata dal segretario di Stato Condoleezza Rice durante

penisola verso l'Europa e il Mediterraneo [...] il peso dell'Italia, grande nei tempi di crisi, svanisce appena la crisi è passata»; A. Torre, *La politica estera dell'Italia dal 1870 al 1896*, Bologna, Patron, 1959, pp. 20-21.

³ Vedi la scheda di N. Ronzitti in questo volume. Per le dichiarazioni di Fini si veda M. Caparra, *Un macabro scherzo del destino. Il giudizio sugli Usa non cambia*, intervista al ministro Gianfranco Fini, in «La Stampa», 5 marzo 2005.

⁴ Si veda l'intervento del Presidente del Consiglio alla Camera dei Deputati del 5 maggio 2005 (http://www.governo.it/Presidente/Interventi/testo_int.asp?d=25168).

⁵ Vedi l'inchiesta di Carlo Bonvini e Giuseppe D'Avanzo pubblicata in tre puntate su «la Repubblica», 24-26 ottobre 2005, e il dibattito che ne è seguito.

⁶ *Skepticism Seems to Erode Europeans' Faith in Rice*, in «The New York Times», 7 dicembre 2005.

la sua ultima visita in Europa, secondo cui tutti i governi europei erano informati delle operazioni, e la posizione del governo italiano, che nega qualsiasi coinvolgimento nella vicenda, è piuttosto evidente e potrebbe rivelarsi una fonte di ulteriore tensione tra i due paesi.

Davanti a questi episodi l'urgenza del governo di elaborare e, soprattutto, annunciare una *exit strategy* dalla guerra irachena si è fatta più pressante. Le esigenze di politica interna, con le elezioni politiche oramai alle porte, hanno senza dubbio accelerato questo processo, portando il Presidente del Consiglio a compiere diverse e strategiche fughe in avanti – ad esempio, annunciando ai media a poche settimane dalla morte di Calipari il rapido ritiro delle truppe italiane dall'Iraq, a costo di guadagnarsi puntuali smentite da Washington e Londra⁷. Questi episodi riflettono peraltro un più generale dilemma, da sempre al cuore del neo-atlantismo berlusconiano: da un lato il Presidente del Consiglio ha utilizzato i rapporti bilaterali con Washington come una fonte efficace di legittimazione interna – basti pensare alle visite personali alla Casa Bianca o al ranch di Crawford e alle immancabili *photo opportunities* con il Presidente Bush; dall'altro lato, il tentativo di distanziarsi dalla strategia degli Stati Uniti rispetto alla guerra in Iraq non può che aumentare le chance di successo elettorale in un paese in cui l'opinione pubblica è rimasta, a grandissima maggioranza, contraria all'intervento.

Proprio per la commistione di fattori eterogenei di politica interna ed internazionale, alcuni di lungo e altri di breve periodo, il neo-atlantismo del governo Berlusconi sembra dunque aver dovuto rinunciare allo slancio dei suoi primi anni, traducendosi in frequenti discrasie tra le rituali ripetizioni del *mantra* sulla bontà delle relazioni tra i due paesi e i periodici smarcamenti dalla linea di Washington. Naturalmente l'America rimane un punto di riferimento della politica estera italiana, e rimarrà verosimilmente tale se il governo di centro-destra dovesse essere riconfermato al governo. Tuttavia, è una costante

⁷ Si veda *Blair Shrugs off Italy's Plans for a Phased Withdrawal from Iraq*, in «The Times», 17 marzo 2005 e più recentemente *Berlusconi's Outbursts Put Strain on Relations with the US*, in «The Guardian», 1° novembre 2005.

degli allineamenti asimmetrici, come quello attuale tra Italia e Stati Uniti, che quando il leader modifica la sua agenda, come l'America sembra al momento fare, al partner rimane la scelta se fare altrettanto – il che implica necessariamente un adattamento – oppure abbandonare l'allineamento, a costi forse ancora più alti. Rimanere nostalgicamente attaccati a delle realtà superate, in ogni caso, rischia di consegnare al paese una politica estera statica e in definitiva poco rilevante.

2. L'Italia e l'*annus horribilis* dell'Europa

Il «realismo» al quale il governo Berlusconi ha ispirato la sua politica estera in Europa sin dal 2001 ha portato l'Italia nell'ultimo anno a fare da spettatore interessato, più che da protagonista, della grave impasse in cui è caduta la costruzione europea⁸. Più in generale, è continuata la oramai consueta ambivalenza del governo nei confronti degli obiettivi e del funzionamento della costruzione europea – mai così scettico da articolare una visione alternativa, mai così convintamente federalista da porsi all'avanguardia dell'integrazione.

Una prima contraddizione balza agli occhi se si considera la parabola della ratifica italiana al Trattato. L'enfasi con la quale si era celebrata nell'ottobre 2004 la firma del trattato costituzionale a Roma – che il governo Berlusconi aveva perseguito con tenacia, per creare un'ideale ponte con l'avvio del processo di integrazione a Roma nel 1957 – ha senza dubbio dato una spinta alla ratifica quasi plebiscitaria che il Parlamento italiano ha accordato alla costituzione europea, primo tra i parlamenti dei sei membri fondatori a ratificare il documento, come orgogliosamente sottolineava il Presidente del Consiglio. Solamente alcuni mesi dopo, proprio mentre in Francia cominciava a infuocarsi il dibattito che avrebbe preceduto il secco «no» referendario, il governo lasciava emergere tutte le sue perplessità e critiche, mentre si apriva un vero e proprio confronto pubblico sui meriti e i limiti della carta costituzionale.

⁸ Su cui si veda il capitolo di Flavia Zanon in questo volume.

Se questo testimonia già da sé la persistenza del divario tra retorica federalista e resistenza all'integrazione nei fatti – di per sé scarsamente imputabile al governo di centro-destra – le contraddizioni più evidenti della politica europea dell'Italia sono esplose nel settore della politica economica. Già a febbraio il «Financial Times» accusava Roma e Berlino di deprimere la crescita nell'«Eurozona», accusa alla quale faceva eco l'«Economist» additando l'Italia come il nuovo malato d'Europa⁹. La reazione del governo all'ennesima ondata di riprovazione europea è stata, caratteristicamente, quella di rendere ancora più sonore le proprie intemperanze nei confronti dell'euro e della disciplina economica imposta dal Patto di stabilità, arrivando in un caso ad auspicare addirittura il ritorno della lira¹⁰.

Ma la vicenda che più di tutti ha messo sotto dura accusa il mondo economico italiano da parte delle istituzioni europee e degli osservatori internazionali è stata certamente quella di «Bankitalia». Sullo sfondo delle gravi accuse mosse al governatore Antonio Fazio fin da agosto – e delle dimissioni dell'allora ministro dell'Economia Domenico Siniscalco, in protesta contro la remissività del governo – un vero e proprio stallo ha bloccato la maggiore istituzione di politica economica italiana fino alle dimissioni di Fazio, rassegnate solo a dicembre, e alla nomina del nuovo governatore Mario Draghi, accolta con sollievo dai maggiori osservatori economici internazionali¹¹.

Insieme alla preoccupante crescita del debito pubblico, questi scandali sono stati sufficienti per proiettare in Europa l'immagine di un paese in forte crisi dal punto di vista economico, immagine di cui l'«Economist» non ha rinunciato a dare, ancora una volta, grafica illustrazione in un recente *country survey*¹². Al di là degli scandali e delle polemiche, alimentate anche dal clima di campagna elettorale, ciò che è da stigmatizzare è la

⁹ *Germany and Italy Depress Eurozone Growth*, in «Financial Times», 16 febbraio 2005; e *The Real Sick Man of Europe*, in «The Economist», 21 maggio 2005.

¹⁰ *Italian Minister Moots Return of the Lira*, in «Financial Times», 4 giugno 2005.

¹¹ *Banking on Change: How Italy Hopes to Salvage Good from Its Corporate Wreckage*, in «Financial Times», 18 gennaio 2006.

¹² *Addio dolce vita*, in «The Economist», 26 novembre 2005.

scarsa propensione a prendere seriamente le reprimende provenienti da Bruxelles. Questo da un lato testimonia il disincanto del governo Berlusconi nei confronti di un processo che avanza con fatica dopo i referendum francese e olandese, ma proprio perché non accompagnato da una coerente visione alternativa, rischia dall'altro lato di lasciare l'Italia semplicemente a metà del guado.

La strategia italiana in Europa ha scontato dunque anche quest'anno una certa debolezza dovuta a fattori in parte strutturali e in parte congiunturali: da un lato, il preoccupante stato dell'economia, i numerosi scandali che hanno investito le maggiori istituzioni di politica economica, e le ricadute interne e internazionali che hanno provocato; dall'altro l'atteggiamento dello stesso governo, che ha continuato a perseguire una linea contraddittoria di sostegno all'Europa, nella quale si mischiano, spesso confusamente, retorica europeista e scetticismo tattico – proprio in un momento in cui l'impasse europea richiederebbe invece chiarezza e capacità di leadership, anche dall'Italia.

3. Scenari regionali e globalizzazione

Se si prende in considerazione il cerchio più ampio dell'azione internazionale dell'Italia, quello delle istituzioni internazionali, degli scenari regionali e della globalizzazione, le sfide per l'Italia sembrano essere state, se possibile, ancora più difficili. Gli eventi dell'ultimo anno forniscono materiale per chiedersi se davvero l'Italia sia in grado di esprimere una politica estera autenticamente «globale», consapevole di quanto ampio sia diventato l'orizzonte degli affari internazionali contemporanei.

Frutto di un grosso sforzo diplomatico e mediatico, il 2004 si era chiuso con la visita del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi e del ministro Fini in Cina, con l'obiettivo di dare nuovo slancio alle relazioni politiche ed economiche con il gigante asiatico. L'euforia per la «Cina vicina», e forse la volontà di ottenere un sostegno cinese alla posizione italiana in materia di riforma del Consiglio di Sicurezza Onu, avevano allora spinto la diplomazia italiana a chiudere un occhio sulle pesanti violazioni dei diritti umani a Pechino e pronunciarsi apertamente

anche a favore della fine dell'embargo sulle armi, proposta che peraltro cozzava contro la linea sostenuta da Washington. A distanza di un anno da questa visita, e al di là delle periodiche sortite protezionistiche di alcuni esponenti del governo, sembra che a questo «affondo» diplomatico non sia seguita nessuna strategia di lungo periodo in grado di consentire alla diplomazia italiana una costante presenza non solo in Cina, ma nell'intero scenario asiatico. Questa è una mancanza che riflette senza dubbio le carenze di strutture e fondi, come si accennerà in seguito, ma che rivela anche una grave mancanza di pianificazione strategica. Il 2005 è infatti proprio l'anno in cui i dati ufficializzano il sorpasso dell'economia cinese rispetto a quella italiana; l'anno in cui il mondo scopre di quanto il baricentro della politica mondiale si sia spostato verso il Pacifico¹³.

Uno scenario regionale in cui è stata maggiormente visibile l'azione dell'Italia è senza dubbio quello mediorientale. Qui il governo ha proseguito la sua strategia di sostegno al processo di pace da posizioni più vicine alle istanze di Israele rispetto a quelle della Palestina, in linea con i passi compiuti dal secondo governo Berlusconi. A soli pochi giorni dall'inizio del suo incarico nel novembre del 2004, dopotutto, le affermazioni del ministro degli Esteri Fini alla morte del leader storico dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina Yasser Arafat – «è una giornata storica per la sicurezza d'Israele»¹⁴ – facevano già intuire la rotta che l'Italia avrebbe seguito nei mesi successivi. La già solida partnership tra Italia e Israele – che ormai interessa settori cruciali quali l'economia, la difesa, e le comunicazioni – non poteva essere dunque che ribadita, più di recente, davanti alle gravi minacce provenienti da Teheran nei confronti di Gerusalemme e in relazione alla questione nucleare. Rimane da vedere, comunque, come questa strategia saprà gestire anche gli sviluppi imprevedibili che stanno interessando la regione.

Se dagli scenari regionali si passa alle istituzioni globali, non c'è dubbio che l'Italia possa vantare qui almeno un chiaro risultato positivo, ossia quello di avere scongiurato la proposta di ri-

¹³ *Cina sesta potenza economica. Italia superata*, in «Corriere della Sera», 20 dicembre 2005.

¹⁴ *Fini: fu troppo ambiguo nei confronti del terrorismo*, in «La Stampa», 12 novembre 2004.

forma del Consiglio di Sicurezza avanzata dai G4 che l'avrebbe penalizzata, soprattutto rispetto alla Germania¹⁵. Tuttavia, è altrettanto evidente che il perseguimento di questo obiettivo non è stato inserito in una strategia onusiana di più ampio respiro: questa avrebbe richiesto un più ampio interessamento per il conseguimento dei *Millennium Development Goals* e una maggiore attenzione nei confronti delle evoluzioni interne all'Onu. La strategia italiana, piuttosto, è sembrata «a corrente alterna» – tra una grande battaglia fatta in nome dell'«interesse nazionale» e la scarsa costanza nel gestire le questioni forse di minore impatto mediatico, ma cruciali per la gestione delle emergenze di carattere globale. In questo contesto e sul fronte ambientale, per citare un altro esempio, l'Italia ha fatto meno di ciò che ci si poteva aspettare, sfiorando abbondantemente i parametri stabiliti dal protocollo di Kyoto e rinunciando a dare un contributo veramente costruttivo alla soluzione del problema del «dopo-Kyoto»¹⁶.

Il bilancio della partecipazione italiana alle vicende di politica internazionale tuttavia non sarebbe completo senza menzionare il notevole sforzo che l'Italia sta profondendo nelle missioni di *peace-keeping* e *peace-building* attualmente in corso in numerosi paesi come la Bosnia, Afghanistan, Kosovo, e Macedonia. La presenza italiana in queste missioni, che oramai sfiora le 10.000 unità complessive e che si è simbolicamente arricchita con la recente nomina del generale Gian Marco Chiarini alla guida della missione Ue «Althea» in Bosnia-Erzegovina, costituisce senza dubbio un contributo a una politica estera davvero globale per l'Italia¹⁷. Tuttavia, ci sono almeno due aspetti particolarmente problematici su cui vale la pena soffermarsi. Il primo è la sostenibilità di questo sforzo nel lungo periodo: a fronte dei tagli al bilancio che anche la difesa ha subito c'è da chiedersi per quanto tempo ancora si sarà in grado di finanziare le mis-

¹⁵ Si veda il capitolo di R. Matarazzo in questo volume.

¹⁶ *Italy Calls to End Kyoto Climate Limits After 2012*, in «The New York Times», 15 dicembre 2004; e *Kyoto, l'Italia nella lista dei cattivi*, in «Corriere della Sera», 31 ottobre 2005.

¹⁷ *Sono 9.747 i militari in missione all'estero*, in «Corriere della Sera», 19 gennaio 2006; e *Il Generale Chiarini: «In Bosnia per la Ue e per l'Italia*, in «Il Sole-24 Ore», 28 novembre 2005.

sioni. Il secondo e più generale problema riguarda non la sostenibilità ma la *opportunità* di un tale sforzo e, soprattutto, come questo si inquadra nella più generale idea di politica estera che l'Italia intende perseguire.

4. Conclusioni: strutture, strumenti e obiettivi della politica estera italiana

A conclusione di questo giro di orizzonte della politica estera italiana nel 2005 sarà utile affrontare una questione apparentemente di minor attualità, ma in realtà drammaticamente importante per l'Italia, ossia la questione del rapporto tra strutture, strumenti e obiettivi della sua politica estera. Due problemi sembrano soprattutto urgenti, e riguardano da un lato le istituzioni e strutture della politica estera, dall'altro i suoi strumenti.

Per affrontare il primo problema ci si può ancora una volta rifare al noto quesito dell'ambasciatore Pietro Quaroni sul «chi è che fa la politica estera in Italia» oggi. Se sembrano infatti tramontati i tempi dell'accentuata personalizzazione e del *domain réservé* che il Presidente del Consiglio Berlusconi aveva *de facto* stabilito sulla politica estera – soprattutto in seguito alla nomina a ministro degli Esteri di un abile leader politico come Gianfranco Fini – rimane da definire in maniera certa dove sia il «cuore pulsante» della politica estera in Italia, e quale sia l'equilibrio istituzionale tra gli attori che fanno politica estera, tra cui ovviamente la Presidenza del Consiglio, il ministero degli Esteri e gli altri ministeri con competenze in materia. La mancanza di un forum o meccanismo istituzionale in grado di garantire un coordinamento più solido, trasparente ed efficace tra queste istituzioni al momento pregiudica il perseguimento di una politica estera unitaria e coerente, e sembra veramente funzionale soltanto all'estrema frammentazione interna al paese.

Per ciò che concerne gli strumenti, invece, tre considerazioni sembrano soprattutto importanti. In primo luogo, non sembra più possibile procrastinare un intervento complessivo sulla principale risorsa a disposizione della nostra politica estera, ovvero la diplomazia. In un momento in cui tutti i grandi attori della politica internazionale stanno ponendo mano a riforme sostanziali della struttura e della logica di funzionamento del proprio

apparato diplomatico – il caso delle riforme recentemente annunciate dal Segretario di Stato Condoleezza Rice è esemplare – l'Italia appare in forte ritardo, dopo la deludente riforma attuata dal governo Berlusconi. La nostra rete diplomatica, ancora modellata sulla base di logiche largamente superate, va ridisegnata in base alle sfide contemporanee, potenziandola là dove è necessario – ad esempio con un rafforzamento delle sedi asiatiche, attualmente in grave difficoltà – e snellendola dove possibile – ad esempio nella sovrabbondante rete consolare in Europa.

In secondo luogo, occorre invertire la tendenza di bilancio, che ha visto negli ultimi anni assottigliarsi la percentuale del Pil dedicato alla politica estera – dato confermato dall'ultima finanziaria¹⁸. Senza dotare la diplomazia di risorse necessarie non solo non si può pensare di svolgere un ruolo commisurato al potenziale del paese, ma si creano i presupposti per una paralisi operativa di parte delle sue strutture. È particolarmente preoccupante la contrazione dei fondi dedicati alla cooperazione allo sviluppo, che il secondo governo Berlusconi aveva promesso avrebbe portato allo 0,7% del Pil, e che secondo l'Ocse oggi si attesta invece attorno allo 0,15%. Questo significa abdicare a un importante strumento di politica estera, soprattutto per un paese in cui l'opzione militare rimane politicamente costosa ed economicamente poco sostenibile.

Da ultimo, occorre rispondere a un fenomeno particolarmente evidente nei fatti di quest'anno, ossia la strisciante proliferazione di varie «diplomazie». La frammentazione del quadro italiano di politica estera è tale, infatti, che consente a una pluralità di attori di ritagliarsi competenze *ad hoc*: basti citare qui l'oramai noto caso della Protezione Civile, cui per volontà del governo (e non senza polemiche) è andata la competenza alla gestione degli aiuti stanziati in risposta alla crisi provocata dal maremoto nel sud-est asiatico, di norma gestiti dal Mae. Più in generale, occorre maggiore coordinamento tra i quattro fondamentali strumenti di ogni politica estera – diplomatico, militare, economico e culturale. A nessuno di questi dovrebbe essere ri-

¹⁸ Per i dati si veda *Il Ministero Affari Esteri in cifre: annuario statistico 2005*, disponibile on-line sul sito del Ministero degli Affari esteri (http://www.esteri.it/ita/6_40_222.asp).

conosciuto un primato assoluto: l'attenzione del futuro governo dovrebbe essere diretta piuttosto su come coordinarli in maniera efficace e coerente, al servizio di una serie di obiettivi che è compito della politica individuare.

8. Un anno di difesa europea

di Giovanni Gasparini e Michele Nones

1. Introduzione

Nonostante il rigetto del Trattato costituzionale abbia fatto venire meno le prospettive di un rapido avanzamento istituzionale della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), è comunque proseguito il cammino di diverse iniziative in questo campo, talora al di fuori del contesto dell'Ue, a dimostrazione della sua natura irrinunciabile.

I fattori di influenza esterni sembrano stimolare risposte innovative, indipendentemente dal quadro istituzionale di riferimento e dalla disponibilità di tutti gli Stati membri a seguire lo stesso percorso, facendo quindi affidamento su gruppi ristretti di avanguardie.

Le priorità d'azione in ambito Pesd di Lussemburgo e Regno Unito, i due paesi succedutisi alla Presidenza dell'Ue nel corso del 2005, confermano la tendenza a un processo di adattamento guidato da fattori contingenti (come gli attentati a Londra), ma anche dagli obiettivi di lungo periodo definiti dalla Strategia di sicurezza di fine 2003.

I temi prevalenti sono stati, infatti, la lotta al terrorismo internazionale (tramite lo scambio d'informazioni, la cooperazione fra servizi di intelligence, polizie e sistemi giudiziari), il contrasto alla proliferazione di armi di distruzione di massa, la prosecuzione dell'impegno in missioni di stabilizzazione e di gestione delle crisi e lo sviluppo delle capacità militari e civili del-

Per approfondimenti, si veda l'Osservatorio Difesa Iai, a cura di G. Gasparini e F. Di Camillo (http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa_sicurezza/osservatorio/osservatorio.asp).

l'Unione, il rafforzamento della cooperazione di sicurezza transatlantica.

Il processo di riavvicinamento transatlantico (oggetto dei vertici bilaterali del 22 febbraio e 20 giugno) ha coinvolto la dimensione di sicurezza e difesa, in particolare nell'ambito delle politiche di contrasto al terrorismo e della cooperazione militare in operazioni di stabilizzazione.

Non sono mancati contrasti rilevanti, in particolare sulla questione, tuttora irrisolta, della cancellazione dell'embargo europeo sugli armamenti alla Cina.

2. L'Europa e il terrorismo internazionale

La lotta al terrorismo internazionale si è confermata in cima alla lista delle priorità di sicurezza dell'Ue e degli Stati membri.

L'attacco compiuto il 7 luglio al sistema dei trasporti londinese da parte di quattro terroristi suicidi, cittadini inglesi di origine pakistana legati al fondamentalismo islamico, è stata l'ennesima dimostrazione di vulnerabilità dei paesi europei.

Questa vulnerabilità è, per altro, accentuata dalla lentezza con cui vengono rese operative le iniziative di collaborazione, come evidenziato dalla Commissione in più riprese, ad iniziare dall'applicazione del mandato di cattura europeo.

La risposta istituzionale dell'Ue agli attentati è stata data il 13 luglio, con una sessione straordinaria del Consiglio Giustizia e Affari interni (Gai) che ha aggiornato il piano d'azione per la lotta contro il terrorismo del settembre 2001, che prevede facilitazioni per lo scambio di informazioni e la cooperazione fra servizi di polizia, la cui implementazione è oggetto di revisioni semestrali.

Da parte sua, la Commissione europea il 24 novembre ha adottato un Libro Verde sulla protezione delle infrastrutture critiche contro gli attacchi terroristici.

Non sono mancati gli impatti sulla politica estera: il Consiglio affari generali e relazioni esterne (CagRe) del 18 luglio ha, infatti, indicato come l'impegno dei paesi terzi nella lotta al terrorismo debba divenire un elemento condizionante per lo sviluppo dei rapporti con l'Ue.

Il Consiglio europeo del 15-16 dicembre, infine, ha aggiornato il piano d'azione per la lotta contro il terrorismo, mentre

il Consiglio Gai del 1° dicembre ha adottato la relazione della Presidenza e del Coordinatore antiterrorismo Ue, de Vries, sui dispositivi di coordinamento nella gestione delle crisi, da implementare entro il 1° luglio 2006.

Nel primo semestre erano già state avviate alcune iniziative di cooperazione, come la prima riunione di coordinamento Eurojust tra procuratori ed inquirenti antiterrorismo europei ed americani (10 febbraio) e l'adozione (17 febbraio) da parte dell'Ecofin (a maggioranza, col solo voto contrario dell'Italia) di una posizione comune sul regolamento per il controllo dei movimenti finanziari in chiave anti-terroristica; il 24 febbraio, inoltre, il Consiglio Gai ha autorizzato Europol e Eurojust ad accedere al Sistema d'informazione Schengen (Sis).

Il 10 maggio la Commissione europea ha presentato un Piano di azione quinquennale proponendo la creazione di una rete di allarme tra le forze di polizia e iniziative per la vigilanza delle infrastrutture critiche, la prevenzione e la gestione delle conseguenze degli attentati e il contrasto al finanziamento di gruppi terroristici, mentre il CagRe del 23 maggio ha approvato un rapporto relativo al contributo della Pesd alla lotta al terrorismo.

Al di fuori delle istituzioni europee, il 12 maggio i ministri dell'Interno di Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna hanno annunciato la volontà di creare una forza di polizia europea per l'intervento alle frontiere esterne dell'Unione.

L'impegno dell'Unione si conferma, quindi, forte ma largamente condizionato dalla limitata volontà di cooperazione degli Stati membri, i quali, per ragioni di sovranità, si mostrano generalmente restii a condividere i propri apparati di *intelligence* e polizia, nonché le informazioni.

3. I progressi istituzionali, le capacità e l'Agenzia europea difesa

Al di là delle iniziative multidimensionali sul terrorismo, cui la Pesd in quanto tale contribuisce in piccola parte, le innovazioni istituzionali in ambito Pesd sono state limitate e hanno riguardato l'attivazione e il consolidamento di strutture già pro-

grammate, quali la cellula di pianificazione civile-militare, l'accademia militare, i *battlegroups* e l'Agenzia europea difesa (Aed).

L'Aed si conferma l'elemento più promettente per un approccio complessivamente equilibrato verso l'avanzamento delle capacità militari, la condivisione delle politiche nazionali e lo sviluppo di una politica industriale adeguata. Inoltre, la riunione semestrale dei ministri della Difesa nell'ambito dell'Aed ha istituzionalizzato i loro incontri, in precedenza solamente informali, conferendole così un valore particolare.

L'Agenzia dovrebbe incentivare gli Stati membri a una maggiore cooperazione e standardizzazione, favorendo la costituzione di raggruppamenti per massimizzare l'efficienza della spesa.

Il 21 giugno la prima riunione del Comitato direttivo dell'Aed in formazione «Capacità» ha stabilito quale priorità per l'Agenzia il soddisfacimento dei bisogni operativi della Pesd.

L'Aed è particolarmente attiva anche nel campo delle iniziative di ricerca ed è al centro del processo di «assorbimento» istituzionale della Western European Armaments Group (Weag) e del Western European Armaments Organisation (Weao), deciso il 22 aprile in corrispondenza con il termine delle loro attività nell'ambito della Ueo. Dall'Agenzia è pervenuta anche l'indicazione delle aree prioritarie dei prossimi programmi di Ricerca e Sviluppo, in particolare nell'ambito di robotica, piattaforme senza pilota (Uav) e sistemi di supporto informatico.

Al di là dei lavori dell'Aed, il processo di sviluppo delle capacità è stato sottoposto a diverse revisioni, ponendo obiettivi qualitativi più elevati.

Un elemento centrale di questo processo è rappresentato dai *battlegroups*, forze di reazione di dimensioni ridotte (1.500 uomini), a elevata prontezza e capacità operativa. Alcuni dei 13 *battlegroups* previsti sono divenuti operativi nel 2005, mentre la maggior parte risulta ancor in corso di costituzione.

L'obiettivo posto per l'inizio 2007 è di permettere all'Unione di sostenere simultaneamente due operazioni di intervento rapido. La necessità di intervenire rapidamente dovrà riflettersi anche sul processo politico decisionale e di pianificazione, con l'intento di passare entro 5 giorni dall'approvazione di un Concepto di gestione della crisi da parte del Consiglio all'effettiva decisione di lanciare l'operazione. La revisione dei progressi

sulle capacità militari nel quadro dell'European Capability Action Plan (Ecap) ha delineato il persistere di notevoli lacune e il miglioramento in poche aree.

Al di fuori del quadro istituzionale Ue, è proseguita la crescita operativa della Gendarmeria europea, la forza multinazionale supportata da Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Olanda (con quartier generale a Vicenza), destinata a operare in contesti di stabilizzazione a bassa intensità, come sperimentato nei Balcani.

In ambito istituzionale, si registra il raggiungimento dell'operatività della cellula di pianificazione delle operazioni civili e militari presso lo Stato Maggiore dell'Ue. Si tratta di un appuntamento importante, dato l'intento dell'Unione di sviluppare anche le capacità civili di gestione delle crisi, nel quadro del Civilian Headline Goal 2008, grazie al coordinamento tra le strutture degli Stati membri e la mobilitazione delle rispettive risorse civili e di polizia.

Nel corso del 2005 è stata, inoltre, istituita l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (Aesd), tramite Azione comune del CagRe del 18 luglio. L'Accademia si pone al centro di un network europeo di istituti di formazione militare e dovrebbe contribuire all'integrazione internazionale del personale della difesa degli Stati membri.

4. Sviluppo delle missioni Pesd

Il 2005 è stato un anno di grande crescita per le missioni all'estero dell'Ue e dei paesi europei. Sono stati confermati gli impegni assunti negli anni precedenti, mentre la vocazione globale dell'azione europea è stata confermata dall'attenzione per nuove aree di intervento ben al di fuori della periferia europea.

Si tratta di una crescita numerica e dimensionale, ma anche qualitativa, funzionale a un maggiore impatto politico sulla scena internazionale, anche se la dispersione degli impegni potrebbe non essere sostenibile nel medio periodo, in assenza di un adeguamento delle risorse messe a disposizione dagli Stati membri.

Un primo elemento di novità è rappresentato dalle missioni internazionali di protezione civile avviate a inizio anno per soc-

correre le popolazioni asiatiche colpite dallo Tsunami, cui ha fatto seguito la proposta del Consiglio affari generali relazioni esterne straordinario del 7 gennaio, per un Piano d'azione di coordinamento dei mezzi disponibili per la prevenzione, l'analisi, la pianificazione e l'azione in caso di catastrofe naturale. L'Ue e la Nato sono intervenute in agosto anche a sostegno della popolazione americana colpita dall'uragano Katrina e in ottobre in Pakistan a seguito del terremoto in Kashmir. Il 21 ottobre l'Alleanza Atlantica ha persino attivato la Nato Response Force (Nrf)¹.

L'elemento di continuità è rappresentato invece dai Balcani; il processo di integrazione dell'area non è giunto ad una maturazione sufficiente per il ritiro della presenza militare e di polizia nell'area. Nel corso dell'anno si è, però, modificata la presenza militare e di polizia in Bosnia-Erzegovina (Eufor/Althea e Eupm) e in Macedonia-Fyrom (Eupol Proxima). L'Italia contribuisce largamente alle missioni, come dimostrano le nomine del Generale Chiarini al comando di Althea, a partire dal 5 dicembre, e del Generale Valotto al comando della missione Nato Kfor in Kosovo per un anno (dal 1° settembre).

La missione di polizia in Bosnia-Erzegovina (Eupm) si è conclusa a fine 2005, ma un'azione comune del Consiglio del 24 novembre ha stabilito una *follow-up mission* per sostenere la lotta al crimine organizzato e le riforme di polizia locali, fino a fine 2007, il cui comando, dal 1° gennaio 2006, è affidato al generale italiano Coppola.

In seguito alla scadenza del mandato della missione Eupol Proxima in Macedonia-Fyrom, il 15 dicembre è divenuto operativo (fino al 14 giugno 2006) il team di consulenza Ue per le forze di polizia (Eupat).

Al di là dei Balcani, gli interventi nelle immediate vicinanze dell'Unione hanno riguardato il confine fra Moldavia e Ucraina: su richiesta dei governi interessati, in novembre è stata lanciata una missione di controllo delle frontiere tra i due paesi (65 osservatori), in particolare nella regione della Transnistria, per due anni a partire dal 1° dicembre.

¹ Si veda più ampiamente il capitolo di R. Marchetti e L. Zanotti in questo volume.

Si è accresciuto l'interesse per l'Africa, dove sono stati sperimentati modelli diversi di intervento, fra cui il supporto all'operato di organizzazioni regionali come l'Unione africana. Nel corso del 2005 l'Ue si è impegnata in una missione di polizia in Congo (Eupol Kinshasa), nell'assistenza per le riforme nel settore della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo (Eusec Rdc), nel sostegno alla missione Amis II dell'Unione africana in Darfur (Sudan) e nel supporto della missione delle Nazioni Unite in Sudan (Unmis).

La missione in Sudan ha comportato un'azione di coordinamento con il concomitante operato della Nato, talora frutto di frizioni fra le due organizzazioni².

La missione di polizia Eupol Kinshasa in Congo (Rdc) è la prima missione civile Ue di gestione delle crisi in Africa, dedicata all'addestramento di poliziotti congolese.

Gli interventi dell'Ue hanno riguardato anche l'Asia; dal 15 settembre 2005 al 15 marzo 2006 si svolge in Indonesia la Aceh Monitoring Mission (Amm), per il monitoraggio degli accordi di pace fra governo e guerriglia separatista.

Ma la novità politicamente più rilevante riguarda probabilmente il Medio Oriente.

Si è infatti costituito a Ramallah un ufficio di coordinamento Ue a supporto delle capacità operative della polizia palestinese e, a partire dal 1° gennaio 2006, per 3 anni, è avviata la missione di polizia (Eupol Copps) a sostegno della polizia palestinese.

Ma soprattutto, l'Unione è presente con osservatori alla frontiera di Rafah tra striscia di Gaza e Egitto per un anno (Eu Bam Rafah, Azione comune del 25 novembre). La missione è comandata dal generale dei carabinieri Pistolese e coinvolge circa 70 funzionari (di cui 15 carabinieri) e direttamente anche la Commissione europea.

Per quanto concerne le missioni militari non direttamente supportate dall'Ue ma cui partecipano molti Stati membri, prosegue la presenza della coalizione a guida Usa in Iraq, estesa fino a fine 2006 dalla risoluzione 1637/2006 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

² Si veda il capitolo di R. Alcaro in questo volume.

L'Ue entra in Iraq con una missione di sostegno allo «stato di diritto» (formazione di giudici e quadri amministrativi) iniziata il 1° luglio (Eujust Lex), che si svolge al di fuori del paese a causa delle condizioni di insicurezza locali. L'Ue e i suoi membri sono inoltre fra i principali finanziatori della ricostruzione del paese. Anche la Nato opera in Iraq con una missione di addestramento delle forze militari e di polizia locali.

La Nato è presente in forze anche in Afghanistan, ove è in corso l'estensione della missione di stabilizzazione Isaf a sud del paese, a seguito della già completata operatività a ovest.

L'ampiezza delle missioni è sintomo di un ruolo crescente dell'Europa quale attore internazionale, la cui sostenibilità è però messa in discussione da una certa mancanza di visione politica complessiva e talora di coesione fra gli Stati membri.

L'opera di stabilizzazione europea non può prescindere dal contesto delle risorse disponibili e delle capacità sinora sviluppate; sarà probabilmente necessario provvedere a un processo di prioritarizzazione degli interventi.

L'impegno europeo sorpassa il tasso di sviluppo delle capacità e mette in luce le difficoltà di diversi stati nazionali, fra cui l'Italia, a fare fronte ai propri impegni internazionali in un contesto di budget ridotti e mancata integrazione.

5. L'evoluzione del mercato europeo della difesa

Nel corso del 2005 le iniziative per l'integrazione del mercato europeo della difesa, avviate negli anni scorsi, sono proseguite e si sono intensificate.

Unico campo in cui i risultati non sembrano per ora rispettare le attese è quello dell'Accordo Quadro, firmato nel 2000 fra i sei maggiori paesi europei, sulla base della Loi-Letter of Intent del 1998. Nelle tre aree in cui si poteva puntare direttamente a un più stretto coordinamento delle posizioni dei partecipanti (Ricerca e tecnologia, Armonizzazione dei requisiti militari e Sicurezza delle informazioni) sono stati raggiunti importanti risultati. Nelle altre aree in cui, invece, era necessario mettere mano ai differenti quadri normativi e procedurali, non si registrano ancora risultati pratici. Per il controllo dell'export, alcuni singoli partecipanti si sono avvicinati ai modelli dei partner più

avanzati. È il caso dell'Italia che, ratificando l'Accordo quadro, ha dovuto introdurre alcune modifiche, fra cui la Licenza globale di progetto, nella legge 185/90 che regola il controllo sulle esportazioni militari. Questa maggiore flessibilità nazionale da una parte ha richiesto del tempo, dall'altra ha fatto venire meno o, comunque, ha ridotto la pressione verso un'impostazione comune europea sulle vecchie basi. Quello che sta emergendo è, invece, l'esigenza di un'integrazione più avanzata dei mercati nazionali, che consenta di «liberalizzare» i trasferimenti degli equipaggiamenti militari intra-Loi in modo da favorire una maggiore efficienza del sistema industriale. Per la Sicurezza degli approvvigionamenti, ci si è fino a ora arenati sul mancato accordo fra gli stati, che hanno previsto un meccanismo complesso e impegnativo per garantire il soddisfacimento delle loro esigenze in caso di crisi, emergenza o guerra, e le imprese militari che, evidentemente, preferirebbero non essere vincolate da condizioni contrattuali molto rigide. Ma, in fondo, questa divergenza si spiega anche considerando che l'accordo sulla Sicurezza degli approvvigionamenti era la contropartita di una riduzione dei controlli sui trasferimenti fra i paesi Loi. Se le imprese non riscontrano significativi vantaggi nella prima area, non sono interessate e disponibili ad accettare imposizioni nella seconda. Spetta, quindi, ai governi offrire loro maggiori vantaggi operativi e pretendere in cambio l'accettazione volontaria di regole più vincolanti per far fronte a eventuali esigenze eccezionali.

Diversi e significativi sono stati, invece, i passi avanti compiuti dall'Aed e dalla Commissione europea.

L'Aed ha messo a punto un Codice di condotta sugli acquisti di equipaggiamenti militari che è stato approvato dallo Steering Board ministeriale nella riunione del 21 novembre. Entro aprile i governi dovranno dichiarare se intendono aderire a partire dal 1° luglio 2006. Nel caso in cui decidano di ricorrere alla deroga alle regole comunitarie prevista dall'art. 296 del Trattato per la produzione e il commercio di «armi, munizioni e materiali da guerra» (secondo la vecchia definizione di cinquant'anni fa) che riguardino gli «interessi essenziali della propria sicurezza», dovranno garantire una maggiore apertura dei loro mercati alla concorrenza, secondo i principi del Codice, e accettare la supervisione da parte dell'Agenzia sulla sua concreta applicazione. Non è giuridicamente vincolante, ma

si tratta comunque di un esplicito impegno politico. Il potere di pressione morale esercitato dall'Agenzia non deve, dunque, essere sottovalutato perché alla fine di ogni anno emergerà pubblicamente nel rapporto ai ministri ogni eventuale abuso o comportamento incoerente. Sono previste due importanti eccezioni alle nuove regole nel caso dei programmi internazionali e di ricerca (perché sono evidentemente strategici e nessun paese oggi è disponibile a finanziarne lo sviluppo se non nel quadro del mantenimento e del rafforzamento delle proprie capacità tecnologiche e industriali, altrimenti tanto varrebbe acquistare il prodotto *off the shelf* direttamente dalle imprese americane). Vi sono, poi, dei casi in cui la competizione può essere evitata (approvvigionamenti urgenti, continuità delle forniture, straordinarie e impellenti ragioni di sicurezza nazionale). Ma tutto ciò è mitigato dal ruolo di supervisore attribuito all'Aed e dal fatto che anche gli aiuti di stato dovranno essere comunicati da parte degli Stati membri al fine di verificare se questo rappresenta una distorsione della competizione sul mercato della difesa. Si può ritenere che già questa attività di *reporting* costituirà un importante deterrente contro eventuali abusi nell'utilizzo delle eccezioni ammesse.

L'Italia ha partecipato attivamente a questo esercizio, puntando a evitare che prevalessero gli interessi dei due paesi più forti in campo militare (Regno Unito e Francia) i quali, forti di una struttura governativa particolarmente efficiente, di una lunga tradizione amministrativa capace di tutelare le loro imprese e di un'industria molto competitiva, hanno spinto verso una più estesa e rapida apertura dei mercati nazionali. È fuori dubbio, infatti, che la sopravvivenza delle capacità tecnologiche e industriali europee è legata alla realizzazione di un unico mercato continentale, ma non vi è un unanime consenso sui tempi della sua realizzazione. Un orizzonte temporale che lo sposti all'inizio del prossimo decennio sembra poter tutelare meglio l'esigenza di una trasformazione più equilibrata che eviti il rischio di un eccesso di concentrazione che non garantirebbe la competizione.

Quasi contemporaneamente, a poco più di un anno di distanza dalla pubblicazione del Libro Verde sugli acquisti pubblici di equipaggiamenti militari, la Commissione europea ha presentato il 6 dicembre le sue nuove iniziative per favorire una

maggiore competizione, confermando la volontà di perseguire ambedue le ipotesi allora avanzate.

La prima prevede l'emanazione di una Comunicazione Interpretativa (probabilmente entro il primo semestre 2006), attraverso la quale si cercherà di ridurre le deroghe basate sul ricorso degli Stati membri all'art. 296 del Trattato. In moltissimi casi gli stati hanno fino a ora utilizzato questa possibilità in modo automatico, estendendola a tutte le attività svolte nel campo della difesa. Il risultato è che, a differenza del mercato civile (e, seppur più limitatamente, dei servizi pubblici), il mercato militare è rimasto protetto all'interno dei confini nazionali, con un duplice risultato negativo: equipaggiamenti militari più costosi e meno efficienti per le Forze Armate europee e crescenti difficoltà dell'industria a competere sul mercato internazionale (anche per la scomparsa della divisione in aree di influenza fra i due blocchi, la maggiore aggressività dell'industria americana, la presenza di nuovi paesi esportatori, uno sviluppo tecnologico sempre più rapido, ecc.). Tutti i maggiori gruppi hanno, inoltre, potuto godere, chi prima e chi dopo, chi di più e chi di meno, di aiuti e sovvenzioni, non sempre giustificabili nella logica del sostegno dell'innovazione tecnologica. Ora la Commissione vuole provare a rimettere ordine in questo quadro confuso che rischia di impedire il rafforzamento della base tecnologica e industriale europea nel comparto della difesa. La Comunicazione dovrebbe, quindi, imporre criteri omogenei e trasparenti per l'utilizzo dell'art. 296.

Un secondo proposito della Commissione riguarda la predisposizione di una nuova specifica Direttiva per gli acquisti pubblici di equipaggiamenti militari (processo che richiederà probabilmente un triennio). Anche se presentata cautamente come una prospettiva da verificare attraverso lo studio dell'impatto sul mercato delle misure proposte, è chiaro a tutti che questa è l'intenzione della Commissione. Nei casi in cui gli stati non possano o non vogliano utilizzare la deroga dell'art. 296, dovranno poter contare su una normativa europea adatta alle particolarità di questo mercato. Non si può, infatti, non tenere conto della sua «delicatezza» e delle sue implicazioni strategiche, oltre che di alcune caratteristiche della domanda espressa dalle Forze Armate. La Direttiva «civile» e quella sui servizi pubblici sono insufficienti per gestire il molto più complesso mercato della di-

fesa. Si potrà così evitare l'attuale dilemma: tollerare gli abusi nell'applicazione dell'art. 296 o rischiare le pesanti conseguenze di una competizione indiscriminata.

Come era inevitabile e come indicato già nel 2003, la Commissione europea ha avviato l'8 settembre una consultazione sulla problematica dell'interscambio intra-comunitario sulla base di uno studio pubblicato a maggio. L'effettiva concentrazione e, soprattutto, la razionalizzazione dell'industria europea aerospaziale e della difesa, così come la stessa competizione negli acquisti nazionali, richiedono la presenza di un mercato unificato in cui si possa perseguire la specializzazione sulla base della maggiore efficienza e competitività. Questo comporta che il trasferimento dei componenti e del personale possa avvenire nel quadro di un sistema di controlli molto leggero e flessibile e non, come ora, impostato su basi rigidamente nazionali. Ovviamente questo richiederà un accordo sulle regole per l'esportazione a paesi terzi dei prodotti europei, ma una «liberalizzazione» seppur controllata appare inevitabile. Ed è un'esigenza che coinvolge tutti i paesi europei perché se è vero che solo alcuni hanno capacità di integrazione dei sistemi complessi (i paesi Loi), è altrettanto vero che praticamente tutti hanno imprese potenzialmente subfornitrici. La competitività europea è legata anche alla possibilità che i sistemisti possano coinvolgere nel programma le industrie europee più efficienti, indipendentemente dalla loro nazionalità.

Di fronte a queste iniziative della Commissione l'Italia ha assunto una posizione collaborativa e di cauta apertura. È, infatti, largamente condivisa la consapevolezza della necessità di costruire rapidamente un mercato europeo, mentre vi è qualche divergenza sui suoi tempi.

In ogni caso è emersa chiaramente la necessità di un più stretto coordinamento fra le diverse amministrazioni interessate e di una più forte gestione politica nella definizione della posizione nazionale. La scelta fra una linea che punti a favorire le iniziative intergovernative o quelle comunitarie, fra una linea più o meno veloce, fra un allargamento più o meno ampio, ecc. non può essere esclusivamente tecnica e richiede una decisione politica. Seppur con molto ritardo è anche su questo tema che nel corso del nuovo anno si dovrà concentrare l'attenzione.

9. Il processo di ratifica del Trattato costituzionale di Flavia Zanon

Nel 2005 il processo di riforma costituzionale dell'Unione europea ha subito una grave battuta d'arresto a causa del fallimento dei referendum sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa in Francia e nei Paesi Bassi. A seguito di questa doppia bocciatura, l'esame del testo è stato sospeso in buona parte dell'Unione.

Il processo di ratifica del Trattato costituzionale era stato avviato nell'autunno del 2004 e, nonostante le iniziali reticenze di alcuni governi a esprimersi sulle modalità e i tempi di approvazione del testo, aveva preso rapidamente quota all'inizio del nuovo anno. A febbraio, si era svolto in Spagna il primo dei numerosi referendum previsti nell'Unione. Nonostante l'alta percentuale di consensi (il 76,7% dei votanti), l'esito della consultazione era stato in parte deludente a causa della moderata affluenza alle urne (42,3%). Nei primi mesi dell'anno, il testo aveva inoltre ricevuto l'approvazione dei parlamenti di Slovenia, Italia, Grecia, Slovacchia, Austria e Germania.

Fin dall'inizio del 2005, l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica europea si è però concentrata sull'acceso dibattito in corso in Francia. Le divisioni già emerse nel partito socialista e lo scontento di parte della destra, infatti, hanno reso del tutto incerto il referendum indetto dal Presidente Chirac. Nel corso del 2005, gli sforzi del governo francese per avvicinare il Trattato ai cittadini non sono serviti a fermare l'avanzata dei sostenitori del no. Ad aprile, alle preoccupazioni per la ratifica francese si sono aggiunte quelle per i Paesi Bassi, ove i sondaggi annunciavano la vittoria dei no in un altro referendum previsto per i primi di giugno. L'appoggio ai governi dei due paesi espresso da molti leader europei nelle ultime settimane di campagna non è servito a capovolgere l'esito del voto. Il 29 maggio,

con una affluenza alle urne superiore alle attese, la maggioranza dei cittadini francesi (il 54,68% dei votanti) ha rigettato il Trattato. Senza molte sorprese, il primo di giugno è seguito il no ancor più netto (il 61%) dei cittadini olandesi.

Il risultato dei due referendum è stato accolto con un forte imbarazzo in tutta l'Unione. Il voto ha segnato il fallimento di un processo di riforma durato quasi tre anni, pensato per avvicinare il più possibile i cittadini all'Unione¹. Dal momento che il Trattato può entrare in vigore solo se tutti gli Stati membri lo ratificano, soltanto un secondo voto in Francia e Paesi Bassi sembra ora poter salvare il testo nella sua attuale forma². Nelle settimane successive al voto, questa ipotesi è stata effettivamente formulata da alcuni leader europei, ma la convocazione di un secondo referendum in Francia e Paesi Bassi appare a molti un'operazione rischiosa, dal momento che l'alta affluenza alle urne registrata nelle due votazioni (il 69,34% in Francia e il 63% nei Paesi Bassi) e il netto vantaggio con cui si sono affermati i no rendono molto improbabile un risultato diverso in un nuovo voto. L'esito delle due consultazioni è stato attribuito a molteplici fattori. In Francia, la vittoria dei no è stata determinata dalla convergenza dei voti delle fazioni della destra maggiormente attaccate al mantenimento della sovranità francese, con quelli di una parte considerevole della sinistra (parte dei socialisti e l'estrema sinistra). Sull'esito del voto hanno pesato la difficile congiuntura economica e la crescente impopolarità del Presidente Chirac. Nel corso della campagna referendaria, la sinistra si è scagliata contro la scarsa protezione dell'Unione per il «modello sociale francese», e la mancanza di adeguate politiche sociali a compensazione dei vincoli economici e monetari imposti dall'integrazione³. La destra ha invece denunciato la progres-

¹ Dalla Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001 alla firma del Trattato a Roma nell'ottobre 2004.

² In passato casi analoghi – nel 1992 con la Danimarca e nel 2001 con l'Irlanda – si sono risolti con un secondo voto sul testo dopo l'approvazione di apposite dichiarazioni volte a chiarire l'interpretazione di alcune sue disposizioni.

³ I timori dell'opinione pubblica francese sono simboleggiati in questi mesi dalla c.d. «sindrome dell'operaio polacco», il cui lavoro a basso prezzo minaccerebbe la sicurezza dei lavoratori francesi.

siva perdita di identità e sovranità francesi, in un'Unione sempre più ampia e diversificata.

Nei Paesi Bassi, alla vittoria dei no ha contribuito soprattutto il timore per la perdita di sovranità, in un'Unione che i cittadini considerano sempre più al servizio degli interessi dei più grandi. L'opinione pubblica ha risentito del giudizio negativo sull'euro e dei timori di futuri allargamenti, dal momento che i Paesi Bassi sono tra i maggiori contribuenti netti (pro capite) al bilancio comune.

In Europa, il fallimento dei due referendum è stato percepito come un segnale della diminuita attrattiva che le ragioni dell'integrazione esercitano sui cittadini dell'Unione. La vittoria dei no è suonata come un campanello d'allarme della ridotta legittimità con cui i governi europei gestiscono sul piano internazionale le sfide della globalizzazione.

Immediatamente dopo il voto, e senza attendere la consultazione con i partner europei, Londra ha annunciato la decisione di sospendere l'esame del testo in attesa di un chiarimento da parte dei due paesi responsabili della crisi⁴. La decisione non ha destato molte sorprese, dal momento che erano sempre apparse scarse le probabilità che nel Regno Unito il Trattato venisse approvato dagli elettori nel referendum popolare promesso dal governo. Prendendo atto del risultato negativo dei due referendum, i Capi di Stato e di Governo riuniti a giugno hanno concordato una pausa di riflessione nel processo di ratifica, rinviando di fatto l'entrata in vigore del Trattato⁵. La decisione mal cela il disorientamento delle capitali europee, aggravato dal mancato raggiungimento, nel vertice di giugno, dell'atteso accordo sul bilancio. A luglio, il primo ministro lussemburghese Jean-Claude Juncker ha invece tenuto ferma la decisione di sottoporre il Trattato al voto dei propri cittadini. Per un breve momento l'esito positivo di questa consultazione (56,52% di sì) è sembrato generare nuova fiducia sulle sorti della riforma; all'ini-

⁴ L'annuncio è stato dato da Jack Straw alla Camera dei Comuni il 6 giugno 2005. Il primo giugno aveva approvato il testo il Parlamento lettone.

⁵ Vedi *Dichiarazione dei Capi di stato e di governo degli Stati membri dell'Unione europea sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005, SN117/05 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/85335.pdf).

zio dell'estate, il Trattato costituzionale è stato approvato anche dai parlamenti di Malta e Cipro.

A partire dall'autunno, il processo di ratifica ha però subito una nuova battuta d'arresto; sull'esempio britannico, molti paesi dell'Unione hanno deciso di sospendere o rinviare l'esame del testo. Benché motivata dal clima di incertezza provocato dai due referendum, in alcuni casi la loro scelta è stata determinata anche da ragioni di politica interna⁶.

Nonostante la crisi, nella seconda metà dell'anno la pausa di riflessione decretata dai governi non ha sollevato un autentico dibattito. I governi si sono mostrati poco propensi a riaprire la questione all'indomani di un così grosso fallimento e in assenza di chiare prospettive sul futuro. Il Regno Unito, alla Presidenza dell'Unione nel secondo semestre, ha dimostrato scarso interesse per il problema. In un brillante intervento al Parlamento europeo, Tony Blair ha invitato i propri partner a spostare l'attenzione dal Trattato al contesto nel quale la bocciatura è avvenuta⁷. Per ricostruire la fiducia dei cittadini nell'Unione, il premier inglese ha invitato i paesi europei ad affrontare con slancio le prossime sfide in agenda, come l'accordo sul bilancio o l'apertura dei negoziati con Turchia e Croazia. Piuttosto che discutere di istituzioni, Blair ha rilanciato il tema dell'Europa sociale, già al centro della campagna francese: la questione è stata oggetto di un incontro tra i Capi di Stato e di Governo a ottobre, l'unico contributo della Presidenza alla pausa di riflessione sul Trattato.

Per il momento, la questione sembra rinviata al Consiglio europeo del giugno 2006, data indicata dai Capi di Stato e di Governo come termine della pausa di riflessione. Con la fine del 2005, però, è emerso con sempre maggiore chiarezza che per risolvere la crisi sarà probabilmente necessario attendere le elezioni presidenziali in Francia e quelle parlamentari nei Paesi Bassi, previste non prima del 2007.

⁶ Oltre al Regno Unito la ratifica è stata sospesa o rinviata in: Polonia, Danimarca, Svezia, Repubblica Ceca, Portogallo, Irlanda, Finlandia, Estonia.

⁷ Il discorso si è tenuto al Parlamento europeo il 23 giugno. Il testo è disponibile nell'archivio delle discussioni parlamentari (<http://www.europarl.eu.int/activities/archive/cre.do?language=IT>).

1. Il dibattito in Europa sulle possibili vie d'uscita dalla crisi

Dopo la battuta d'arresto provocata dai due no in Francia e Paesi Bassi, un certo scetticismo sull'entrata in vigore del Trattato si è diffuso tra le maggiori istituzioni dell'Unione⁸. In risposta alla crisi, la Commissione europea ha deciso di concentrarsi sul rilancio delle politiche, soprattutto quelle economiche dell'Unione. Questa scelta riflette una precisa lettura della crisi in atto, che identifica nelle carenze delle politiche comuni, più che nel Trattato in sé, la principale ragione del fallimento dei due referendum. Ritenendo che «la principale responsabilità della riapertura del dibattito è degli Stati membri», e «il compito della Commissione e del Parlamento è stimolarne un attivo coinvolgimento»⁹, il collegio ha assunto un atteggiamento defilato. Nel corso dell'autunno si è fatto promotore di una serie di iniziative per stimolare la riflessione, ma si è astenuto dall'intervenire sulle modalità o i tempi di una riapertura della riforma¹⁰. Con questa condotta, spiegata con la necessità di attendere condizioni politiche più favorevoli alla risoluzione della crisi, la Commissione si è attirata alcune critiche per la scarsa iniziativa mostrata per salvare la riforma.

Con l'inizio dell'autunno, un ruolo più propositivo è stato assunto dai membri del Parlamento europeo. Alla fine di settembre, i membri della Commissione affari costituzionali Andrew Duff e Hannes Voggenhuber hanno presentato un ambizioso piano di rilancio della Costituzione¹¹. La proposta prevedeva, tra l'altro, la convocazione di una nuova convenzione europea per la ridiscussione del testo. A causa delle divisioni emerse in seno ai governi e delle forti ripercussioni dei due referendum sull'opinione pubblica, il piano è stato giudicato prematuro; nel

⁸ In un intervento in Polonia il 31 agosto José Barroso ha affermato che «nel prossimo futuro non avremo una Costituzione. È ovvio. Non mi sono ancora imbattuto in nessuna formula magica che possa riportarla in vita».

⁹ Così il Commissario Margot Wallstrom, in un intervento alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo il 3 ottobre.

¹⁰ Vedi *Un Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito*, Com(2005) 494, 13 ottobre 2005 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0494it01.pdf).

¹¹ Il piano, presentato a Bruxelles il 22 settembre, si intitola *We, the Citizens of Europe*.

clima di grande disinteresse generato dalla crisi, ha avuto però l'indubbio merito di rilanciare il dibattito.

A seguito della relazione dei due parlamentari, a dicembre la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo ha invitato i governi a prendere una decisione sulle sorti del testo non più tardi della seconda metà del 2007. I parlamentari hanno ribadito il loro sostegno per il Trattato, considerando «un esito positivo del periodo di riflessione il mantenimento del presente testo, nonostante alcune misure possano essere prese per rassicurare l'opinione pubblica»¹². L'auspicio è che il Trattato possa entrare in vigore nel 2009, anno delle prossime elezioni europee.

Nel dibattito seguito alla crisi, è emersa con ancora forte chiarezza l'esistenza tra gli oppositori al Trattato di anime molto diverse. Per le fazioni euroscettiche del Parlamento europeo, qualsiasi iniziativa volta a recuperare il trattato costituzionale andrebbe contro il volere dei cittadini. Un atteggiamento diverso è stato assunto dalla sinistra francese e da altre forze politiche che hanno riproposto l'esigenza di rilanciare l'integrazione su nuove basi rafforzando il modello sociale europeo. In Francia e in altri paesi ha ripreso quota anche l'ipotesi di avanguardie di paesi tra i quali avviare cooperazioni più strette, fino a realizzare un'Unione politica¹³. La crisi ha però coinvolto a tal punto il centro dell'Unione (Francia e Paesi Bassi sono entrambi paesi fondatori e membri dell'euro), che è difficile immaginare quale gruppo di paesi potrebbe farsi promotore di una simile iniziativa.

Nella speranza di recuperare almeno parte della riforma, vari esperti e centri studi di tutta Europa hanno inoltre formulato alcune proposte per tentare di salvare parte del Trattato nel caso non tutti i paesi lo ratifichino. In primo luogo, le misure di riforma del Trattato costituzionale compatibili con i trattati in vi-

¹² Vedi il parere della Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo sulla pausa di riflessione sul Trattato costituzionale approvato il 16 dicembre.

¹³ L'idea di un rilancio a partire da un'avanguardia di paesi non dispiace in Francia al ministro degli Esteri Philippe Douste-Blazy e al leader dell'Ump Nicolas Sarkozy (*Sarkozy Calls for «G6» to Lead Eu*, in «Financial Times», 26 settembre 2005). L'ipotesi di un'Unione a più velocità è formulata anche dal primo ministro belga Guy Verhofstadt nel suo libro *Les Etats-Unis d'Europe*, Bruxelles, Luc Pire, 2006.

gore potrebbero essere introdotte nel sistema attuale. Per questa via, si potrebbero apportare modifiche utili al sistema vigente, anche se di portata limitata. In assenza di una modifica del quadro costituzionale, si teme però che queste innovazioni sbilancino il delicato equilibrio istituzionale dell'Unione. Una seconda ipotesi è che le clausole più rilevanti della Costituzione vengano inserite in un nuovo mini-trattato di revisione (uno scenario che è stato battezzato «Nizza-plus»)¹⁴. In questo modo si potrebbe attuare una riforma più ampia di quanto consentito dagli strumenti in vigore, anche se ci si rassegnerebbe a procedere con il tradizionale metodo incrementale di revisione dei trattati, laddove, con il Trattato costituzionale, si puntava a dare un assetto sostanzialmente nuovo alla base giuridica dell'Unione. Questa idea è stata contestata da coloro che temono che un simile espediente possa aggirare il voto popolare, realizzando una riforma già bocciata dalle urne. Si teme inoltre che anche in un nuovo negoziato per un trattato «Nizza-plus» potrebbero emergere contrasti insanabili fra i governi. Un'ultima proposta, è quella di approvare una versione del Trattato costituzionale ridotta o rivista, come già ipotizzato dal socialista Laurent Fabius nel corso della campagna referendaria francese. In questo modo, verrebbe conservata l'ambizione originale di un testo del tutto nuovo in sostituzione di quelli vigenti. Questa soluzione richiederebbe però un processo prevedibilmente lungo, che dovrebbe peraltro svilupparsi sulla base di un testo già bocciato dagli elettori: uno scenario che presenta scarse attrattive per i governi. Come per l'ipotesi precedente, al termine di questo processo il Trattato rivisto dovrebbe poi superare lo scoglio di un nuovo difficile processo di ratifica.

Solo verso la fine dell'anno, il dibattito sulle sorti del Trattato ha ripreso lentamente quota anche tra i governi. A novembre il nuovo governo tedesco di grande coalizione si è impegnato a sostenere il Trattato e a rilanciare il processo di ratifica quando

¹⁴ Vedi ad esempio C. Grant, *There is Life Beyond a European Constitution*, in «Financial Times», 23 maggio 2005. Un'ipotesi di *Trattato che emenda il Trattato di Nizza* è inoltre elaborata dal Center for Applied Policy Research dell'Università di Monaco e dalla Fondazione Bertelsmann. Vedi *Treaty Amending the Treaty of Nice*, giugno 2005 (http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_Treaty.pdf).

la Germania avrà la Presidenza dell'Unione (prima metà del 2007). Negli ultimi mesi dell'anno questa linea è emersa chiaramente dalle dichiarazioni del cancelliere Angela Merkel, che ha proposto, tra l'altro, che una dichiarazione non vincolante sulla dimensione sociale dell'Europa venga annessa al Trattato, senza modificare il testo di quest'ultimo. La dichiarazione servirebbe a rassicurare gli elettori francesi e olandesi in previsione, evidentemente, di un secondo voto sul testo. L'impegno della nuova dirigenza tedesca a favore della riforma potrebbe fornire un impulso importante per il suo rilancio. Molti analisti ritengono però che un nuovo referendum sul Trattato in Francia e Paesi Bassi sia altamente improbabile. In ogni caso, come già accennato, una decisione in merito non sarà verosimilmente presa prima del 2007.

2. Posizioni e dibattito in Italia

Il processo di ratifica del Trattato costituzionale dell'Unione europea si è svolto in Italia in un clima di generale disinteresse¹⁵. Dopo l'entusiasmo espresso in occasione della firma del Trattato nell'ottobre del 2004, il tema è caduto nel dimenticatoio. Complice l'assenza di un contraddittorio tra le maggiori forze politiche italiane, l'approvazione del testo da parte di Camera e Senato si è svolta nella pressoché completa indifferenza dei media e dell'opinione pubblica. A favore del Trattato ha votato un'ampia maggioranza bipartisan del Parlamento. Pur criticando le riserve del governo nei confronti di nuovi progressi sulla via dell'integrazione in alcuni settori della politica europea, l'opposizione ha tendenzialmente appoggiato il suo operato nel processo di riforma costituzionale, dandogli atto di «aver sostenuto (...) le ragioni storiche dell'europesismo italiano», «nella realistica convinzione che l'interesse nazionale coincide con l'interesse a una più forte Unione europea»¹⁶.

Solamente due forze politiche, Rifondazione comunista e Lega Nord, si sono opposte al Trattato. Per i membri di Rifon-

¹⁵ La ratifica del Trattato costituzionale viene approvata alla Camera il 25 gennaio e al Senato il 6 aprile.

¹⁶ Vedi l'intervento del Sen. Andrea Manzella in occasione del dibattito sulla ratifica del Trattato costituzionale, Senato, 6 aprile 2005.

dazione comunista, il testo è frutto di un processo di riforma non democratico e lascia l'Unione priva di adeguate competenze in ambito sociale, a fronte di forti vincoli economici e monetari. La Lega, dal canto suo, ha contestato la minaccia che l'Unione rappresenta per la sovranità dei suoi membri; nel corso dell'anno, i suoi esponenti si sono contraddistinti per i frequenti attacchi contro l'euro e gli appelli a un rinnovato protezionismo, in risposta alla difficile situazione economica del paese. Parzialmente ambiguo l'atteggiamento dei Verdi, che hanno criticato la scarsa democraticità del processo di riforma (sostanzialmente deciso dai governi) e alla Camera si sono astenuti.

Benché per la maggioranza delle forze politiche italiane il testo abbia rappresentato un progresso positivo nel processo di integrazione, non sono mancate alcune perplessità. Le istituzioni europee definite nel Trattato, ha sostenuto ad esempio un parlamentare dell'opposizione, «non consentono di superare il forte deficit democratico di cui esse soffrono» mentre «deboli sono gli strumenti che possano consentire all'Europa di realizzare nel mondo la vocazione per la pace (...) che rappresenta la vera identità di questo continente»¹⁷.

Contestualmente alla ratifica, i membri della maggioranza hanno rivolto al governo alcune esortazioni. Particolare rilievo è stato attribuito al mancato riconoscimento all'interno del Trattato delle radici giudaico-cristiane dell'Europa, un elemento costante del dibattito italiano e già punto fermo dell'Italia nel corso del negoziato. I parlamentari della maggioranza, in secondo luogo, hanno invitato il governo a mantenere le proprie competenze e a rispettare i principi della Costituzione italiana in materia di famiglia, matrimonio e diritto alla vita. I ministri competenti, infine, sono stati esortati ad adottare tutte le iniziative necessarie a favorire il successo del processo di riforma, promuovendo una maggiore leadership del paese¹⁸.

Come anticipato, l'attenzione dell'opinione pubblica per il dibattito sulla ratifica è stata piuttosto scarsa. Nel corso della primavera, l'imprevisto esito del referendum francese e olandese

¹⁷ Vedi l'intervento del Sen. Cesare Salvi al Senato, 6 aprile 2005.

¹⁸ Vedi gli ordini del giorno approvati da Camera e Senato rispettivamente il 25 gennaio e il 6 aprile.

ha però riaperto un certo interesse, dando nuovo spazio soprattutto alle ragioni degli oppositori al Trattato. Il ministro degli Esteri Fini ha attribuito la crisi a un complesso insieme di fattori, tra i quali

il rapido allargamento dell'Unione; il forte malessere di alcuni ceti produttivi dinanzi alla concorrenza dei nuovi Stati membri; la riluttanza ad accettare le riforme liberiste in una prolungata fase di stagnazione economica, (...) un senso di estraneità rispetto ai meccanismi decisionali; le paure crescenti determinate dalla pressione migratoria e dalla conseguente percezione delle identità nazionali minacciate¹⁹.

Alcuni commentatori hanno posto l'accento, in particolare, sulle responsabilità delle forze politiche nazionali; per Tommaso Padoa Schioppa il fallimento dei due referendum è il sintomo della crisi delle democrazie europee e dell'abuso dell'idea di Unione da parte delle classi dirigenti nazionali per giustificare la loro impotenza o rimediare alla propria impopolarità²⁰.

Immediatamente dopo il voto, in Italia come altrove si sono riaffacciate le ipotesi di un'Europa a più velocità che consentano ai paesi più propensi all'integrazione di sviluppare forme di integrazione più avanzate anche senza gli altri. Tali ipotesi hanno però anche fatto riaffiorare il timore che possano formarsi nuovi direttori da cui l'Italia potrebbe essere esclusa. Come prevedibile, il fallimento dei due referendum ha inoltre generato una diffusa inquietudine sulle sorti del processo di riforma e sul futuro stesso dell'Unione.

All'indomani del voto, il governo ha ribadito il proprio sostegno al Trattato invitando gli altri paesi a proseguire il processo di ratifica. Contemporaneamente, il ministro degli Esteri Fini ha fatto intravedere una certa apertura verso l'ipotesi di una rinegoziazione del testo, nel tentativo di salvare la riforma²¹.

¹⁹ Intervista a Gianfranco Fini, *Ora il no non diventi un veto*, in «Corriere della Sera», 31 maggio 2005.

²⁰ T. Padoa Schioppa, *Non mentire sul no francese*, in «il Mulino», 54, 2005, n. 420, 4, pp. 636-643.

²¹ Vedi la dichiarazione del ministro Fini sull'esito del referendum francese del 30 maggio 2005 e l'intervista *La Francia bocchia il trattato non l'Europa*, in «Il Giornale», 1° giugno 2005.

Al di là della presa di posizione del governo, il dibattito sulle possibili vie d'uscita dalla crisi ha coinvolto per lo più un pubblico ristretto. L'ipotesi di un secondo referendum in Francia e nei Paesi Bassi ha perso rapidamente terreno a causa del forte scarto con cui il Trattato è stato bocciato nei due paesi. L'ex vice presidente della Convenzione europea Giuliano Amato ha formulato invece due ipotesi diverse: il temporaneo congelamento della Costituzione, in attesa di condizioni politiche più favorevoli, o «il trapianto nei Trattati esistenti di quelle parti di essa che tutti ritengano essenziali all'efficienza e alla trasparenza del sistema»²². Mentre per la seconda ipotesi non sembra ancora esserci un consenso all'interno dell'Unione, in Italia si teme che il congelamento del Trattato possa preludere all'abbandono della riforma. Un appello a non rinunciare al testo lanciato dal Presidente della Repubblica Ciampi è stato accolto con favore da gran parte della maggioranza e dell'opposizione. In assenza di chiare indicazioni da parte dei partner europei, il governo ha però mantenuto un atteggiamento cauto, in attesa di «condizioni politiche diverse rispetto a quelle del passato»²³.

Nel complesso, il dibattito del 2005 sulla riforma costituzionale dell'Unione non ha cambiato gli orientamenti dell'opinione pubblica italiana. Nell'autunno del 2005 il 70% degli italiani era favorevole al Trattato costituzionale (16% contrari), un dato in leggero calo rispetto al passato (nell'autunno 2004 il 72% degli italiani erano favorevoli e il 10% contrari, dati Eurobarometro), e in controtendenza rispetto ad altri paesi europei. L'opinione pubblica nazionale è comunque rimasta tra le maggiori sostenitrici del testo, pur accusando preoccupanti livelli di disinformazione e disinteresse per le questioni dell'Unione.

Se è vero che l'Europa rinasce dalle proprie crisi, il fallimento dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi è destinato a segnare un punto di svolta nel processo di integrazione. Dopo

²² Vedi G. Amato, *Carta Ue, due opzioni e il coraggio delle riforme*, in «Il Sole-24 Ore», 5 giugno 2005. Per una presa di posizione a favore di una continuazione del processo di ratifica v. G.L. Tosato e E. Greco, *Costituzione europea: come procedere se Francia o Paesi Bassi votano no*, Documenti IAI0503, 2005 (<http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0503.pdf>).

²³ Vedi l'intervento di Fini al Senato il 6 dicembre.

l'avvio in sordina nel 2005, è quindi auspicabile che le forze politiche e l'opinione pubblica italiana colgano questa occasione per aprire un vero dibattito sulle future scelte del paese.

10. L'Unione europea: allargamento e politica estera

di Michele Comelli

1. Introduzione

Questo capitolo esamina gli sviluppi del processo di allargamento dell'Unione europea e le principali iniziative di politica estera europea nel corso del 2005. Sul fronte dell'allargamento, particolare attenzione è dedicata all'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia. Per quanto riguarda la politica estera europea, vengono analizzate le iniziative più significative che l'Unione ha realizzato nelle varie aree¹. Il capitolo esamina inoltre il contributo apportato dall'Italia a queste politiche.

2. Il processo di allargamento e la Politica di vicinato

2.1. La continuazione del processo di allargamento e l'apertura dei negoziati con la Turchia

Il 2005 ha rappresentato una sorta di *annus horribilis* per l'Europa, caratterizzato dal rigetto del Trattato costituzionale da parte degli elettori francesi e olandesi, dalle difficoltà legate all'approvazione delle prospettive finanziarie 2007-2013 e da una generale incapacità di accordarsi su una serie di importanti riforme, che è stata da taluni imputata all'allargamento del 2004. Certamente l'ingresso di dieci nuovi paesi ha alterato alcuni delicati equilibri politici interni dell'Ue e ha reso più difficile il già macchinoso processo decisionale comunitario; tuttavia non

¹ Le relazioni con gli Stati Uniti non sono qui trattate perché formano l'oggetto specifico del capitolo di R. Alcaro in questo volume.

si devono esagerarne gli effetti negativi nello spiegare le attuali difficoltà del processo di integrazione europea.

Queste problematiche sono state tenute in considerazione dal Consiglio che, discutendo lo Strategy Paper 2005 sull'allargamento elaborato dalla Commissione, il 12 dicembre ha deciso che per il futuro si dovrà cercare di comunicare in maniera più convincente il processo di allargamento ai cittadini dell'Unione e applicare più efficacemente il principio di condizionalità² ai paesi candidati, riconfermando nel contempo la loro prospettiva europea³.

La decisione più importante, adottata il 3 ottobre, è stata l'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia. Si è trattato di una decisione molto sofferta, a causa dell'iniziale perplessità di alcuni Paesi membri, tra cui l'Austria, e della complessità delle trattative con Ankara su alcuni punti, tra i quali il riconoscimento della Repubblica di Cipro⁴. Il testo finale relativo al quadro dei negoziati stabilisce con chiarezza che l'obiettivo di questi ultimi è l'adesione, escludendo quindi altre alternative, come ad esempio il «partenariato rafforzato» che pure era stato auspicato da alcuni leader europei. Allo stesso tempo, il testo sottolinea il carattere aperto del negoziato, «il cui esito non può essere garantito a priori»⁵ e la necessità di tenere in considerazione tutti i criteri di Copenaghen, e anche la capacità di assorbimento della Turchia da parte dell'Ue. Inoltre, in considerazione delle ingenti conseguenze economiche che l'ingresso di Ankara avrà per l'Ue, i negoziati di adesione potranno concludersi solamente dopo l'accordo sulle prospettive finanziarie per il periodo successivo al 2014, e possibilmente dopo una riforma

² Al fine di poter accedere all'Unione europea, i paesi candidati devono dimostrare il rispetto di alcuni criteri, noti come criteri di Copenaghen, i quali prevedono: istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, la preminenza del diritto, i diritti umani e il rispetto delle minoranze; valida economia di mercato; recepimento dell'«acquis» comunitario.

³ Consiglio affari generali e relazioni esterne, Comunicato Stampa, Bruxelles, 12 dicembre 2005, 14960/05 (presse 317), p. 11.

⁴ Infatti, dopo la secessione della parte settentrionale di Cipro, la Turchia considera la Repubblica di Cipro come un nuovo stato, che necessita quindi di un formale riconoscimento.

⁵ *Negotiating Framework. Principles Governing the Negotiations*, in «Bulletin Quotidien Europe», Europe documents, n. 2421, 6 ottobre 2005, p. 2.

del bilancio dell'Unione. La decisione relativa all'apertura dei negoziati è giunta in seguito alla risoluzione di una serie di contrasti che riguardavano i rapporti tra la Turchia e Cipro. Il 29 luglio, infatti, la Turchia, al momento della firma del Protocollo che estendeva il proprio accordo di associazione con l'Unione europea ai nuovi paesi membri – quindi anche a Cipro – aveva dichiarato che tale firma non equivaleva a un riconoscimento⁶, nemmeno a livello implicito, di Cipro. In una dichiarazione adottata il 21 settembre, l'Unione aveva a sua volta definito la dichiarazione di Ankara unilaterale e priva di valore, e aveva esortato il governo turco a rimuovere tutti gli ostacoli che continuava a frapporre alla libera circolazione di merci da e per Cipro. Inoltre, nel documento relativo al quadro negoziale tra la Ue e la Turchia, Bruxelles aveva chiesto ad Ankara di non bloccare l'accesso di paesi membri dell'Ue a organizzazioni internazionali, riferendosi al possibile veto turco rispetto all'ingresso di Cipro nella Nato. La Turchia ha alla fine accettato tutte queste condizioni, ottenendo in cambio alcune rassicurazioni da parte dell'Unione europea. Un ruolo molto attivo nel processo diplomatico che ha portato all'accordo tra Ue e Turchia è stato svolto dall'amministrazione degli Stati Uniti – e in particolare dal Segretario di Stato Condoleezza Rice – da sempre fautori di un ingresso della Turchia nell'Ue.

L'apertura dei negoziati per l'adesione della Turchia all'Ue sono stati accolti con entusiasmo e soddisfazione da parte della presidenza inglese, che ha sottolineato l'importanza della possibilità dell'ingresso nell'Ue di un paese laico a maggioranza musulmana, a sostegno della tesi della compatibilità tra Islam e democrazia e della convivenza tra civiltà differenti. A favore dell'ingresso della Turchia sono stati evidenziati anche i possibili benefici economici che l'Ue trarrebbe ampliandosi a un grande mercato, in forte crescita, come quello turco. Tuttavia, si sono levate anche voci contrarie all'adesione della Turchia: alcuni sostengono l'incompatibilità culturale e religiosa tra Turchia e paesi europei, altri ritengono che l'attuale crisi dell'Unione imponga un ripensamento *tout court* della strategia di allargamento. Altri ancora hanno invece espresso riserve sull'impatto

⁶ Cfr. nota 3.

istituzionale, economico e finanziario dell'ingresso di Ankara nell'Unione⁷. Infine, permangono le preoccupazioni legate alle reiterate violazioni dei diritti umani e di quelli politici in Turchia, di cui l'incriminazione dello scrittore Pamuk – che aveva menzionato il silenzio gravante sulla questione del genocidio degli armeni – ha costituito il caso più emblematico.

In ogni caso, l'ingresso della Turchia non sarà solamente questione di negoziati diplomatici: i leader europei dovranno anche convincere un'opinione pubblica poco entusiasta o addirittura apertamente contraria, come nel caso dei francesi, dei tedeschi e degli austriaci⁸. Inoltre, i governi austriaco e francese⁹ hanno deciso di sottoporre a referendum l'ingresso della Turchia nell'Unione europea.

Per quanto riguarda l'ingresso nell'Unione di Bulgaria e Romania, previsto per il primo gennaio 2007, il Consiglio ha esortato i due paesi «ad affrontare in maniera decisa e senza ritardi»¹⁰ i problemi evidenziati nei relativi rapporti della Commissione – in particolare corruzione, tutela delle minoranze e rapporti di frontiera – al fine di poter accedere all'Ue nei tempi previsti.

Il prossimo paese destinato a fare il suo ingresso nell'Unione, dopo Bulgaria e Romania, sarà presumibilmente la Croazia, con cui l'Unione ha deciso di aprire i negoziati di adesione nel corso del Consiglio del 3-4 ottobre. La decisione è stata presa in seguito alla positiva valutazione del procuratore del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Icty), Carla Del Ponte,

⁷ L'ex Commissario europeo all'agricoltura Franz Fischler aveva stimato in 11,3 miliardi di euro per anno il probabile costo dei soli sussidi agricoli dell'Ue alla Turchia. Cfr. F. Fischler, *Attack on Eu Plans for Turkey*, in «Financial Times», 10 settembre 2004.

⁸ La percentuale di austriaci favorevoli all'ingresso di Ankara nell'Ue è solo del 10% e tutti i principali partiti politici del paese, con l'eccezione dei Verdi, si sono schierati contro. Cfr. *Austrian Left Supports Referendum on Turkey*, in «Eu Business», 13 ottobre 2005 (online in <http://www.eubusiness.com>).

⁹ Il 28 febbraio il Parlamento francese ha approvato la riforma della Costituzione che prevede, tra l'altro di sottoporre le nuove adesioni all'Unione europea a ratifica tramite referendum popolare.

¹⁰ Consiglio Affari generali e relazioni esterne, Comunicato stampa, Bruxelles, 12 dicembre 2005, 14960/05 (Presse 317), p. 11.

sulla cooperazione del governo croato con l'Icty. Era stata proprio l'insufficiente cooperazione di Zagabria con il Tribunale a procrastinare l'apertura dei negoziati di adesione, inizialmente previsti per il 17 marzo.

In relazione agli altri paesi dei Balcani occidentali, il Consiglio del 3 ottobre ha deciso di avviare i negoziati per l'Accordo di Associazione e stabilizzazione con l'Unione di Serbia e Montenegro e il Consiglio europeo del 15-16 dicembre ha concesso lo *status* di paese candidato all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. L'apertura dei negoziati di adesione con Skopje è stata però vincolata a una serie di condizioni. Si attenderà, fra l'altro, l'esito del dibattito sulla strategia per l'allargamento, proposto dalla Francia, che dovrebbe aver luogo nel 2006.

2.2. Sviluppi della Politica europea di vicinato

Nel 2005 la Politica europea di vicinato (Pev) è entrata nella fase attuativa: tra febbraio e luglio sono stati formalmente adottati ed entrati in vigore i primi Piani d'azione con Autorità palestinese, Israele, Giordania, Moldavia, Marocco, Siria, Tunisia e Ucraina. Al momento sono in corso i negoziati per l'adozione dei Piani d'azione con Armenia, Azerbaigian, Egitto, Georgia e Libano. Inoltre, in occasione dell'approvazione delle prospettive finanziarie 2007-2013 decise dal Consiglio europeo del 15-16 dicembre, sono state approvate le spese relative alle politiche e azioni esterne dell'Unione, ma bisogna attendere un accordo interistituzionale per conoscere l'ammontare che sarà destinato allo Strumento di vicinato e partenariato europeo (European Neighbourhood and Partnership Instrument, Enpi) per finanziare la Pev.

Il 2005 ha visto una serie di tentativi da parte dell'Ue di estendere la cooperazione con i paesi vicini e di incoraggiarne i processi di riforma interni. Benché al momento risulti prematuro valutarne l'efficacia, la Pev continua a soffrire di alcuni problemi congeniti. In primo luogo, il quadro unico per i vicini orientali e meridionali – con i primi che aspirano a entrare nell'Unione europea nel lungo periodo e i secondi che privilegiano le relazioni commerciali a quelle politiche con l'Ue – presenta marcati tratti di disomogeneità. In secondo luogo, permane

problematico l'atteggiamento verso la Pev della Russia, la quale non solo preferisce gestire i rapporti con Bruxelles in maniera bilaterale, ma ha anche forti interessi politici, economici e strategici nell'area del vicinato che potrebbero condurla, a trovarsi in contrasto con l'Unione, come è già accaduto in relazione all'Ucraina. Infine, rimane l'incognita del reale impegno finanziario che gli Stati membri saranno disposti a sostenere per finanziare quest'iniziativa.

3. L'evoluzione della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc)

3.1. Mediterraneo e Medio Oriente

Nel 2005 è stato celebrato il decimo anniversario del lancio del Partenariato euro-mediterraneo (Processo di Barcellona) con un vertice dei 35 paesi euromediterranei (i 25 paesi membri dell'Ue più i partner mediterranei, ossia Algeria, Autorità palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia) che si è svolto a Barcellona il 27-28 novembre. L'obiettivo principale del vertice era quello di rilanciare il Partenariato euro-mediterraneo, ma i risultati non sono stati soddisfacenti. Innanzitutto, l'incontro è stato caratterizzato dall'assenza di otto tra i dieci capi di stato dei partner mediterranei, che hanno così dimostrato la propria insoddisfazione rispetto ai risultati ottenuti finora dal Processo di Barcellona. Inoltre, non è stato possibile adottare una dichiarazione comune a 35, a causa delle divergenze sul conflitto israelo-palestinese e sulla definizione di terrorismo. Un accordo è stato raggiunto solamente sull'adozione di un codice di condotta per la lotta contro il terrorismo e di un programma quinquennale di lavoro, che introduce misure e strumenti a sostegno delle riforme. I paesi mediterranei hanno chiesto che vengano chiariti i rapporti tra il Partenariato euro-mediterraneo e la Politica di vicinato.

I rapporti dell'Ue con la Siria, deterioratisi soprattutto dopo l'assassinio dell'ex primo ministro libanese Rafiq Hariri, avvenuto il 14 febbraio e presumibilmente perpetrato da ambienti legati ai servizi di *intelligence* siriani, sono rimasti tesi. Il Consiglio europeo di giugno ha ribadito il proprio sostegno alla

commissione d'inchiesta internazionale indipendente, costituita in conformità alla risoluzione 1595 (2005) del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, volta a far luce sull'episodio. Inoltre, l'Ue ha premuto per il ritiro delle forze militari siriane dal Libano, che ha avuto effettivamente luogo ad aprile.

L'Ue ha intensificato la sua azione per contribuire a risolvere il conflitto israelo-palestinese, sostenendo il disimpegno degli israeliani dalla Striscia di Gaza e da parte della Cisgiordania, ed esortandoli a rispettare il piano di pace noto come Road Map. Il lancio di due missioni – una per l'addestramento della polizia palestinese e l'altra per l'assistenza al valico di frontiera di Rafah tra Egitto e Striscia di Gaza – è la conferma che l'Ue sta assumendo un ruolo crescente nella regione.

Per quanto riguarda l'Iraq, permangono le differenze tra europei circa la volontà di collaborare a livello militare con gli Usa. Nel corso dell'anno alcuni paesi europei, come Portogallo, Paesi Bassi e Ungheria hanno ritirato le proprie truppe dal paese, mentre Italia, Polonia e Repubblica Ceca le ritireranno presumibilmente entro la fine del 2006. Nonostante le divisioni presenti al suo interno, l'Unione europea ha comunque trovato un accordo per aiutare l'Iraq nel processo di transizione politica, in conformità con le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu 1546 (2004) e 1637 (2005). Oltre al sostegno finanziario di 200 milioni di euro approvato dalla Commissione europea a marzo, l'Unione europea ha lanciato a giugno la missione «Eu Just Lex»¹¹, che ha l'obiettivo di formare magistrati, funzionari di polizia e funzionari penitenziari iracheni.

3.2. Iran

Il 2005 ha visto l'interruzione dei negoziati tra l'Unione europea – rappresentata da Francia, Germania e Regno Unito (il cosiddetto Ue-3) – e l'Iran sul problema del nucleare iraniano. Nei primi mesi dell'anno non si sono registrati progressi rispetto all'accordo di Parigi del novembre 2004, che prevedeva

¹¹ Per le missioni Ue in Iraq e Palestina vedi il capitolo di G. Gasparini e M. Nones in questo volume.

il congelamento volontario e temporaneo delle attività di arricchimento dell'uranio da parte dell'Iran. Ad agosto i tre paesi europei hanno deciso di interrompere le trattative con Teheran dopo che l'Iran aveva rifiutato le proposte formulate dagli europei a luglio, e aveva ripreso le attività di arricchimento dell'uranio, in violazione dell'accordo di Parigi. Per questo motivo, a fine settembre, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica ha approvato una risoluzione di condanna dell'Iran, promossa dagli europei e dagli americani. Questi ultimi hanno sin dall'inizio dell'anno sostenuto i tentativi diplomatici dell'Ue-3, pur non partecipandovi direttamente e senza nascondere il proprio scetticismo sulla loro efficacia. L'Iran non ha accolto con favore nemmeno i successivi tentativi di mediazione di Mosca, che si è dichiarata disponibile a realizzare l'arricchimento dell'uranio iraniano sul proprio territorio, in modo da tenere fermo il divieto per Teheran di condurre tale operazione nel proprio paese. A fine novembre i ministri degli Esteri di Francia, Germania e Regno Unito, insieme con l'Alto rappresentante per la Pesca Solana, hanno scritto al governo iraniano dicendosi disposti a riprendere il dialogo. Tuttavia, le prospettive di una ripresa del dialogo e delle trattative negoziali sembrano remote.

3.3. Russia e Ucraina

Se il 2004 si era concluso con il successo della «rivoluzione arancione» in Ucraina, che aveva fatto pensare a un progressivo rafforzamento del ruolo dell'Unione nell'area a spese della Russia, il 2005 è sembrato smentire quest'idea. La forte dipendenza energetica – di gas in particolare – dell'Ucraina e di molti paesi membri dell'Ue dalla Russia¹² si è manifestata in modo palese negli ultimi giorni dell'anno, quando Mosca ha prima chiesto a Kiev di pagare il gas russo al prezzo di mercato e successiva-

¹² La percentuale di gas importato dalla Russia sul totale del gas consumato è quasi del 30% in Italia, 25% in Francia e 45% in Germania. La percentuale di petrolio importata dalla Russia è invece del 27% in Grecia, 20% in Italia, 15% in Francia e 12% in Spagna. Cfr. P. Sutela, *Eu, Russia and Common Economic Space*, Helsinki, Bofit – Institute for Economies in Transition, 2005 (online in <http://www.bofit.fi/bofit/fin/7online/index.stm>).

mente, causa l'eccezionale freddo, ha diminuito le forniture di gas all'Europa e ad altri paesi. Da un lato, quindi, Mosca è in grado di utilizzare l'energia come fattore di condizionamento nei confronti dell'Ucraina e degli altri paesi che fanno parte del suo c.d. *near abroad*, limitando l'efficacia del ruolo dell'Unione nella stessa area. Dall'altro, gli stessi Paesi membri dell'Ue sono condizionati direttamente dalla dipendenza energetica dalla Russia, un fattore che può in parte spiegare la riluttanza di alcuni di essi a criticare alcuni sviluppi della politica interna ed estera di Mosca. Sono in particolare i grandi Paesi membri dell'Ue ad adottare questa linea di *Realpolitik* nei confronti della Russia, mentre i paesi scandinavi ed i nuovi paesi membri cercano di enfatizzare, rispettivamente, l'importanza della promozione dei diritti umani e la necessità di un ruolo più incisivo dell'Ue nei confronti dei suoi vicini orientali.

Se il dialogo politico tra Bruxelles e Mosca ha sofferto di queste contraddizioni, alcuni progressi significativi si sono registrati in alcuni settori della cooperazione bilaterale. Nel corso di un vertice svoltosi il 4 ottobre, si è raggiunto un accordo per un alligierimento del regime dei visti e per il rimpatrio degli immigrati illegali¹³, e si è discusso dell'attuazione della tabella di marcia relativa ai quattro spazi comuni: economico; di libertà, giustizia e sicurezza; di sicurezza esterna; di ricerca, cultura e istruzione.

3.4. Cina

Il 2005, che segna il trentesimo anniversario del ristabilimento dei rapporti diplomatici tra l'Ue e la Cina, ha visto progredire ulteriormente il «Partenariato strategico» tra Bruxelles e Pechino¹⁴. Nel corso di un vertice svoltosi il 5 settembre le due

¹³ Tali accordi sono stati poi firmati in occasione del Consiglio permanente di Partenariato Ue-Russia riunitosi a Lussemburgo il 13 ottobre a livello di ministri Giustizia e Affari Interni. Giova sottolineare che l'accordo sulla riammissione è stato fortemente voluto dall'Ue, quello sulla facilitazione del regime dei visti dalla Russia.

¹⁴ Così viene definita la relazione tra l'Ue e la Cina dalla Strategia di sicurezza dell'Ue approvata nel dicembre 2003, il c.d. «documento Solana». Tuttavia, manca una più chiara definizione del Partenariato strategico tra Bruxelles e Pechino.

parti hanno deciso di avviare i negoziati per la conclusione di un nuovo e più avanzato accordo-quadro bilaterale. Non mancano comunque questioni irrisolte a livello politico. Il Consiglio europeo del dicembre 2004 aveva fissato al giugno 2005 la scadenza per una decisione relativa alla questione della revoca dell'embargo sulla vendita di armi alla Cina in vigore dal 1989. Tuttavia, una serie di fattori, tra i quali la forte contrarietà degli Usa alla revoca, e la riluttanza del Regno Unito, che ha detenuto la Presidenza europea nel secondo semestre 2006, nonché i recenti sviluppi politici in Cina – in particolare l'approvazione da parte di Pechino di una legge che prospetta l'uso della forza nel caso Taiwan scegliesse la strada dell'indipendenza – hanno portato a un congelamento della questione. Inoltre, il neo eletto cancelliere tedesco Angela Merkel, che è entrata in carica a novembre, ha cambiato linea rispetto al predecessore Schröder, dichiarandosi contraria alla revoca dell'embargo a causa delle violazioni dei diritti umani in Cina. È prevedibile pertanto che la questione continuerà a rimanere irrisolta nel prossimo futuro.

4. Il contributo italiano

Il governo italiano ha espresso una posizione di forte sostegno al processo di allargamento, e in particolare il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ha sposato una linea di aperto sostegno alla Turchia, sia nelle dichiarazioni ufficiali sia nei negoziati tenutosi in sede di Consiglio europeo. Tuttavia, la linea ufficiale del governo non è stata condivisa da alcuni esponenti della maggioranza¹⁵, tra i quali il Presidente del Senato Marcello Pera, che ha posto con forza la questione identitaria, affermando che se entrasse nell'Ue «la Turchia, con i suoi 67 milioni di musulmani (...) si stravolgerebbe l'identità del nostro continente»¹⁶. Su toni ancora più critici è la Lega Nord, unico partito della compagine governativa a essersi espresso ufficialmente contro

¹⁵ In relazione alle divisioni in seno alla maggioranza circa l'opportunità dell'ingresso della Turchia nell'Ue cfr. *Perché la Turchia spacca la destra italiana e francese*, in «Il Riformista», 17 dicembre 2004.

¹⁶ *Pera: farò campagna elettorale sui valori*, in «Corriere della Sera», 27 dicembre 2005.

l'adesione della Turchia all'Unione europea. Sebbene l'opposizione di centro-sinistra sia a favore dell'ingresso della Turchia nell'Ue, non mancano comunque importanti eccezioni, come quella costituita dal candidato premier alle elezioni politiche ed ex Presidente della Commissione europea Romano Prodi, il quale ha affermato che «... adesso non ci sono più le condizioni per un ingresso turco nella Ue a breve o a medio termine»¹⁷. Le motivazioni di Prodi sono però diverse, essendo legate alla necessità di ripensare i futuri allargamenti dell'Unione europea in un momento di crisi dell'Europa e di mancanza di sostegno popolare al processo di allargamento in alcuni Paesi membri.

Il sostegno dell'Italia – e anche quello di altri paesi europei – ai processi di approfondimento e di allargamento dell'Unione lascia comunque inevasa la domanda di come fare a conciliare in maniera efficace tali processi nel quadro della crisi europea. Il problema è destinato a porsi con sempre maggiore urgenza anche in considerazione del fatto che l'Italia, uno dei paesi tradizionalmente più favorevoli al processo di integrazione europeo sia a livello di classe politica sia a livello di opinione pubblica, sta sperimentando un significativo calo del consenso alla costruzione europea¹⁸. Da una parte, la Lega Nord ha spesso criticato la partecipazione italiana a una serie di politiche europee, dall'altra emerge nel paese un preoccupante calo di consenso nei confronti del processo di integrazione europea¹⁹ e dell'allargamento²⁰. Tali atteggiamenti dell'opinione pubblica

¹⁷ Prodi contrario alla Turchia nell'Ue, in «Corriere della Sera», 22 giugno 2005.

¹⁸ Cfr. i capitoli di E. Brighi e di F. Zanon in questo volume.

¹⁹ Gli italiani che si dicono favorevoli alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea sono calati ulteriormente, passando dal 56% della primavera 2005 al 50% dell'autunno dello stesso anno. Cfr. Eurobarometer 64 (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_en.pdf).

²⁰ Gli italiani che si dicono favorevoli ai prossimi turni dell'allargamento sono passati dal 59% della primavera 2005 al 54% dell'autunno dello stesso anno. Inoltre, se da un lato gli italiani restano sensibilmente più favorevoli a nuovi allargamenti rispetto alla media del campione europeo, dall'altro sono meno favorevoli, rispetto al campione europeo, all'allargamento alla Turchia e ai paesi dei Balcani occidentali. Cfr. dati del citato Eurobarometer 64 e del precedente Eurobarometro 63 (rapporto nazionale, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_it.pdf).

dovranno essere tenuti presenti, adottando un'adeguata strategia di comunicazione per i futuri allargamenti dell'Unione. Per quanto riguarda la Politica europea di vicinato, il governo italiano ha continuato a ribadire la necessità di mantenere un equilibrio tra la dimensione orientale e quella meridionale, affinché quest'ultima non risulti sacrificata in conseguenza dell'allargamento del primo maggio 2004 che ha spostato il baricentro geopolitico dell'Unione verso nord-est.

L'Italia ha poi sostenuto tutte le principali iniziative europee nel campo della politica estera e di sicurezza, ma suscita perplessità la sua esclusione dall'Ue-3, il gruppo composto da Francia, Germania e Regno Unito che ha condotto i negoziati sul nucleare con l'Iran per conto dell'Unione europea.

5. Conclusioni

Il principale evento del 2005 riguardo al processo di allargamento dell'Ue è stato l'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia, che tuttavia si preannunciano particolarmente complicati per le perplessità che suscita la situazione interna della Turchia, segnatamente per quanto riguarda i diritti politici e delle minoranze, in particolare quella curda, ma anche per i timori che la prospettiva dell'ingresso di Ankara nell'Ue genera nei governi e soprattutto nelle opinioni pubbliche di alcuni stati membri.

Sul fronte della politica estera, ad agosto si sono interrotte le trattative europee con l'Iran sulla questione nucleare, un problema che continuerà a destare preoccupazione in Europa e nel mondo per le sue potenziali ripercussioni sulla sicurezza regionale e internazionale. Si segnala un ruolo relativamente più attivo dell'Ue nella regione mediorientale, con l'invio di una missione in Iraq e due in Palestina, mentre il vertice del decennale di Barcellona verrà ricordato più per l'assenza della maggior parte dei leader dei paesi mediterranei che per i risultati ottenuti. Continua la cooperazione con la Russia, sebbene alcune importanti questioni politiche come i rapporti con l'Ucraina e il tema energetico hanno creato problemi non indifferenti tra Bruxelles e Mosca. Continua anche il dialogo con la Cina, ma una decisione sulla revoca dell'embargo sulla vendita delle armi appare ancora lontana.

L'Italia ha sostenuto tutte le iniziative in tema di allargamento anche se la Lega e alcune importanti figure politiche si sono apertamente schierate contro l'ingresso della Turchia nell'Unione. Anche in politica estera l'Italia ha partecipato attivamente alle iniziative comuni europee. Rimane comunque significativa la sua esclusione dal gruppo dei paesi che ha condotto i negoziati con l'Iran sulla questione nucleare. Inoltre, non è emersa una precisa strategia, né a Roma né a Bruxelles, per affrontare la grande questione dell'integrazione europea: come rendere compatibile l'allargamento dell'Unione con una maggiore integrazione politica e istituzionale?

11. La gestione dell'immigrazione a livello comunitario

di Chiara Favilli e Bruno Nascimbene

1. Il Programma dell'Aja e il Piano di azione: la realizzazione progressiva dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Il Programma dell'Aja adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 4 e 5 novembre 2004 costituisce il nuovo quadro programmatico, di durata quinquennale, entro il quale deve svolgersi l'azione delle istituzioni europee volta alla costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Uno spazio, in realtà, da continuare a costruire, quale «proseguimento» del c.d. Programma di Tampere operativo nel quinquennio 1999-2004, dopo l'entrata in vigore del Trattato di adesione il 1° maggio 1999¹. Il Piano di azione (pubblicato dalla Commissione il 10

I paragrafi 2, 3 e 4 sono di Chiara Favilli; i paragrafi 1 e 5 sono di Bruno Nascimbene.

¹ Sui problemi oggetto di analisi, si vedano C. Favilli e B. Nascimbene, *Orientamenti comunitari*, in Ismu, *Undicesimo rapporto annuale sull'immigrazione 2005*, Milano, Franco Angeli, 2006 e precedenti rapporti. Per profili di carattere generale sul diritto degli stranieri cfr. B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004. Sul tema dell'immigrazione nel contesto, più ampio, della libera circolazione delle persone A. Adinolfi, *La libertà di circolazione delle persone*, in G. Strozzi (a cura di), *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 70 ss.; M. Condinanzi, A. Lang e B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, 2^a ed., Milano, Giuffrè, 2006, pp. 249 ss. Sui profili dell'immigrazione nella Costituzione europea, fra gli altri, S. Giubboni, *Immigrazione e politiche dell'Unione europea. Dal Trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in «Giornale del diritto del lavoro e delle relazioni industriali», 27, 2005, n. 106, pp. 205-250 e in precedenza B. Nascimbene, *Il progetto di Costituzione europea e l'immigrazione*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 6, 2004, n. 1, pp. 13-23. Sul tema, in generale, E. Guild, *The Legal Elements of European Identity. Eu Citizenship and Migration Law*, The Hague, Kluwer

maggio 2005) è volto a identificare le specifiche aree prioritarie per il periodo 2005-2010².

Nel settore dell'asilo, immigrazione e controlli alle frontiere il Programma dell'Aja contempla le seguenti misure: *a)* la realizzazione di un sistema europeo comune in materia di asilo con una procedura uniforme e uno *status* uniforme entro il 2009; *b)* l'adozione di misure contro l'impiego illegale di lavoratori cittadini di paesi terzi; *c)* la creazione di un quadro giuridico europeo per garantire la piena integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti; *d)* il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi al fine di migliorare il sistema per il riconoscimento del diritto di asilo, il contrasto dell'immigrazione illegale e l'efficace realizzazione dei programmi di rimpatrio; *e)* l'elaborazione e realizzazione di una politica per allontanare ed effettivamente rimpatriare nel loro paese di origine gli immigrati illegali; *f)* la creazione di un fondo per la gestione delle frontiere esterne; *g)* la realizzazione del Sistema d'informazione Schengen (Sis II) e la sua messa in opera entro il 2007; *h)* l'adozione di regole comuni in materia di visti con la realizzazione di comuni centri per inoltrare le richieste e l'introduzione dei dati biometrici nel Sistema informazione visti (Vis). Si tratta, insomma, della previsione di procedure comuni o uniformi, di standard minimi, affinché la condizione dello straniero, cittadino di paese terzo, sia sempre meglio definita e, possibilmente, uniforme negli ordinamenti dei paesi membri.

Law International, 2004, spec. pp. 82 ss.; R. Cholewinski, *The Legal Status of Migrants Admitted for Employment. A comparative study of law and practice in selected European states*, Strasbourg, Council of Europe, 2005; House of Lords European Union Committee, *Economic Migration to the Eu. 14th Report of Session 2005-06*, London, The Stationery Office, 16 novembre 2005 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/58/58.pdf>); S. Peers, *Key Legislative Developments on Migration in the European Union*, in «European Journal of Migration and Law», 7, 2005, n. 1, pp. 87-118.

² Il Programma dell'Aja è in *GuUe* C 53 del 3 marzo 2005; il Piano d'azione è in *GuUe* C 198 del 12 agosto 2005.

2. La gestione della migrazione economica: la priorità di linee comuni e le difficoltà di realizzazione. La cooperazione con i paesi terzi

Il settore in cui la cooperazione europea non è riuscita a raggiungere, in mancanza del necessario consenso (all'unanimità), alcun risultato significativo nel corso del «ciclo di Tampere», è stato quello della gestione della migrazione economica. Nell'ultimo scorcio del 2005 la Commissione europea ha presentato, però, un Piano sull'immigrazione legale volto a rilanciare la realizzazione di un quadro normativo comune in materia di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro. Constatata infatti l'impossibilità da parte del Consiglio di procedere all'adozione della proposta di direttiva Com (2001)386³, la Commissione ha aperto nel 2005 un dibattito pubblicando in gennaio un Libro verde, al quale è seguita una conferenza pubblica in giugno⁴. Dopo la raccolta e la rielaborazione dei contributi⁵, la Commissione ha adottato il Piano d'azione⁶. Il Piano di dicembre era già contemplato dal Programma dell'Aja, che espressamente chiedeva alla Commissione di presentare, entro la fine del 2005, «un programma politico in materia di migrazione legale che includa procedure di ammissione che consentano di reagire rapidamente alla domanda fluttuante di manodopera straniera nel mercato del lavoro». Esso prospetta una pluralità di misure, legislative e non legislative, che la Commissione intende promuovere nel periodo 2006-2009. In particolare sono individuate quattro sfere di azioni di pari importanza per lo sviluppo di una politica comune dell'Ue in materia di migrazione legale: *a*) una sezione legislativa per disciplinare le condizioni di entrata e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi ai fini dell'occupazione; *b*) azioni e politiche volte a promuovere l'acquisizione di competenze e lo scambio di informazioni nel settore dell'immigrazione; *c*) poli-

³ La proposta, dell'11 luglio 2001, riguardava le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendevano svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo.

⁴ Comunicazione Com(2004)811 dell'11 gennaio 2005.

⁵ Contributions on economic migration (http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm).

⁶ Comunicazione Com(2005)669 del 21 dicembre 2005.

tiche e finanziamenti finalizzati a sostenere e migliorare l'integrazione dei migranti economici e dei loro familiari nel mercato del lavoro e nella società di accoglienza; *d*) misure finalizzate a una gestione più efficiente dei flussi migratori internazionali che richiedono la cooperazione e il sostegno dei paesi di origine. Il 2006 dovrebbe essere dedicato, quasi interamente, a effettuare studi su temi specifici con dibattiti che consentano di individuare il migliore modo di procedere mentre, a partire dal 2007, dovrebbero essere adottate le prime iniziative concrete.

Si tratta di un approccio pragmatico e probabilmente l'unico che la Commissione poteva adottare. Dopo il fallimento della proposta di direttiva già ricordata, la difficoltà dei negoziati sulla Direttiva sul ricongiungimento familiare e sulla Direttiva sulle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (v. *infra*), «imbarcarsi» in un altro estenuante e scarsamente produttivo processo di negoziazione sarebbe stato senz'altro controproducente. Si consideri, inoltre, che quello dell'immigrazione economica è ancora l'unico settore in cui si adottano gli atti secondo la procedura di consultazione dettata dall'art. 67 Trattato Ce con voto all'unanimità da parte del Consiglio. Negli ultimi anni tutti gli Stati membri a forte immigrazione hanno proceduto ad adottare norme in materia di immigrazione di cittadini di paesi terzi, senza che nel dibattito nazionale e nelle norme adottate abbia, in modo significativo, influito il processo di integrazione europea. Il cambiamento delle normative nazionali non può non incidere negativamente sul processo di costruzione della politica di immigrazione, soprattutto quando si tratta di cambiamenti radicali o comunque sostanziali (come è avvenuto in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna). Il tentativo della Commissione di compiere, in primo luogo, un ampio dibattito pubblico e quindi di proseguire alla luce degli esiti di quel dibattito con un approfondito esame, prima comunque di proporre atti normativi, è da apprezzare: l'auspicio è che gli stati concludano questo processo con una rinnovata e autentica condivisione di obiettivi comuni.

Il Piano d'azione non contiene, in proposito, alcuna proposta normativa od operativa. Esso, tenendo conto del contesto delle politiche sociali e di libertà, sicurezza e giustizia, definisce un percorso per il triennio 2006-2009 ed elenca le azioni e le proposte normative che la Commissione intende adottare per

conseguire un significativo sviluppo della politica migratoria europea. Il Piano è diviso in quattro sezioni, ciascuna di uguale importanza, che concernono le dimensioni dell'immigrazione economica secondo il consueto approccio globale della Commissione europea.

La Commissione dovrebbe presentare una serie di misure normative relative alle condizioni di ingresso e di soggiorno, per motivi di lavoro, dei cittadini di paesi terzi. Tali proposte dovrebbero concretizzarsi in una direttiva quadro sui diritti fondamentali di tutti i lavoratori immigrati ammessi nell'Unione europea, assieme ad altre questioni di carattere trasversale, e in quattro direttive specifiche, concernenti le condizioni di ingresso e soggiorno di certe categorie di immigrati (altamente specializzati, lavoratori stagionali, trasferimenti intrasocietari e formazione remunerata). Occorre precisare che la direttiva quadro non riguarderà le procedure e le condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per lavoro. Inoltre gli Stati membri manterranno la competenza a determinare il volume delle persone da ammettere come, tra l'altro, espressamente specificato anche nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (art. III-267, par. 5).

Sempre secondo il Piano, la Commissione promuoverà alcuni strumenti non normativi per migliorare sostanzialmente l'accesso, lo scambio e il coordinamento di informazioni nel settore dell'immigrazione. Queste misure comprenderanno la realizzazione di un portale europeo dell'immigrazione, la revisione e il miglioramento del Portale europeo sulla mobilità (Eures) e dell'*European Migration Network*, in relazione al quale una consultazione pubblica è già stata avviata⁷.

Un settore sempre attentamente considerato dalla Comunità europea è rappresentato dall'integrazione degli immigrati regolarmente residenti. A questo fine la Commissione intende attuare le misure delineate nella comunicazione su *Un'agenda per l'integrazione*⁸, che presta una particolare attenzione alla rea-

⁷ Libro Verde relativo al futuro della rete europea sulle migrazioni, Com(2005)606 del 28 novembre 2005.

⁸ *Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, Com(2005)389 del 1° settembre 2005.

lizzazione di «pacchetti» di informazioni e alla realizzazione di corsi di orientamento civico e di lingua per gli immigrati (per motivi di lavoro) appena arrivati.

Considerando il bisogno di rafforzare la cooperazione con i paesi di origine dell'immigrazione per gestire effettivamente i flussi migratori nell'interesse sia di tali paesi, sia dell'Unione europea, la Commissione propone alcune misure che necessitano della cooperazione di detti paesi per essere applicate. Tra queste si segnalano le attività di monitoraggio per controllare gli effetti negativi della fuga dei cervelli; gli strumenti per incoraggiare il ritorno e la circolazione delle persone; la realizzazione di corsi di formazione professionale e di lingua attraverso l'istituzione di strutture di formazione nei paesi di origine sotto la responsabilità delle autorità locali o di Ong. L'impegno perché le iniziative proposte si realizzino non è di poco rilievo: se manca la volontà politica dei partner paesi terzi, queste iniziative sono destinate a rimanere «sulla carta».

3. Il coordinamento del controllo delle frontiere esterne

Uno dei più significativi risultati conseguiti nel 2005 è stata la realizzazione e la messa in opera dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne con sede a Varsavia (detta Frontex)⁹. Tale agenzia non ha compiti normativi e non sostituisce gli Stati membri nell'attività di controllo delle frontiere. Per la prima volta, tuttavia, si ha un unico organismo tecnico europeo che si occupa del coordinamento delle attività degli Stati membri in questo delicato settore della gestione dei flussi migratori. Esso deve coordinare la cooperazione operativa degli stati, che in parte si è già realizzata attraverso i Gruppi di lavoro *ad hoc* istituiti dal Consiglio e coordinati dagli stati stessi. Questi hanno promosso (e coordinato) l'attuazione di programmi operativi pilota di coordinamento delle operazioni di controllo delle coste mediterranee, che dovrebbero, in futuro, essere coordinati dall'agenzia Frontex. Un

⁹ Regolamento (Ce) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, in *GuUe* L 349 del 25 novembre 2004.

aspetto fondamentale dell'attività dell'Agenzia è rappresentato dall'analisi del rischio, strumento già utilizzato da alcuni stati come il Regno Unito, che dovrebbe fornire elementi importanti su cui orientare l'azione della Comunità europea in questo settore.

4. La dimensione esterna della politica di immigrazione. Gli accordi internazionali, i rapporti fra sviluppo e immigrazione e i programmi di protezione regionale

Le istituzioni comunitarie hanno enfatizzato la dimensione esterna comune delle politiche dell'asilo e dell'immigrazione. Ciò si è tradotto sia nell'adozione di misure e accordi internazionali *ad hoc*, i c.d. accordi di riammissione, sia nell'inserimento del capitolo immigrazione e asilo nelle «strategie Regione o paese» che delineano le azioni di cooperazione della Comunità nei paesi terzi.

Il Consiglio ha finora autorizzato la Commissione europea a negoziare accordi di riammissione con undici paesi/enti di governo: Marocco, Sri Lanka, Russia, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ucraina, Albania, Algeria, Cina, Turchia.

I negoziati si sono positivamente conclusi con Hong Kong, Macao, Sri Lanka e Albania. L'accordo con Hong Kong (regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese), concluso nel dicembre 2003, è stato il primo accordo di riammissione della Comunità europea a entrare in vigore il 1° marzo 2004. L'accordo con Macao (regione ad amministrazione speciale di Macao della Repubblica popolare cinese), concluso nell'aprile 2004, è in vigore dal 1° giugno 2004. Infine, l'accordo con lo Sri Lanka del maggio 2002 è in vigore dal 1° maggio 2005, mentre quello con l'Albania, firmato nell'aprile 2005, dovrebbe entrare in vigore nel 2006.

Mentre con la Russia i negoziati si sono conclusi nell'ottobre 2005, quelli con il Pakistan, il Marocco, l'Ucraina e la Turchia sono ancora in corso, e quelli con la Cina e l'Algeria non sono ancora iniziati.

Oltre agli autentici accordi di riammissione, che la Comunità ha solo recentemente cominciato a concludere, la Comunità ha adottato la prassi di inserire delle clausole di riammissione negli

accordi di associazione e di cooperazione. Dal 1996 tali clausole sono state incluse negli accordi di cooperazione commerciale con l'Algeria, la Comunità andina, l'Armenia, l'Azerbaijan, il Cile, la Comunità degli stati dell'America centrale, la Croazia, l'Egitto, la Georgia, il Libano, la Macedonia, la Siria e l'Uzbekistan. Le clausole non sono degli accordi di riammissione, ma potrebbero stabilire un contesto giuridico per la negoziazione di tali accordi nel futuro. L'inserimento di clausole siffatte in tutti gli accordi di cooperazione o di associazione contengono una clausola analoga sulla gestione dei flussi migratori.

Recentemente la Commissione ha rilanciato l'approccio globale alla gestione dell'immigrazione proponendo nuove strategie di cooperazione con le regioni di origine. Queste sono individuate, in particolare, nell'Africa, nell'area dei paesi del Mediterraneo, nell'Europa orientale, in quest'ultimo caso sia nel contesto del processo di allargamento dell'Unione europea, sia in quello di conclusione degli accordi di associazione con gli stati dei Balcani occidentali, con la Russia e nell'ambito della c.d. Politica di vicinato. Il capitolo immigrazione e asilo sarà, comunque, sempre inserito nelle relazioni con tutti gli altri paesi e regioni e diventerà un punto fisso nell'agenda delle relazioni anche con i paesi dell'America Latina e dell'Asia.

La Commissione ha così adottato nella seconda metà del 2005 due documenti strategici, uno sul rapporto tra immigrazione e sviluppo e l'altro sui programmi di protezione regionale.

Il primo è contenuto nella comunicazione Com(2005)390 del 1° settembre 2005 su sviluppo e immigrazione, in parte ripreso dal Consiglio dell'Unione europea nelle conclusioni sulla Strategia europea per l'Africa adottate il 21 novembre 2005. Secondo tale strategia la Comunità dovrà *a)* intessere un dialogo ampio su tutti i fronti dell'immigrazione e delle questioni connesse; *b)* fornire l'assistenza tecnica necessaria per la migliore gestione dell'immigrazione legale; *c)* mirare a rimuovere le cause dell'immigrazione come la povertà e l'insicurezza. L'immigrazione, quindi, è considerata effettivamente con un approccio globale, ponendo attenzione sul paese di origine, sia perché favorirne lo sviluppo può tradursi in un contenimento delle spinte migratorie; sia per le relazioni che gli immigrati continuano a mantenere con i paesi di origine, in primo luogo con l'invio di rimesse che costituiscono una voce rilevante del bilancio di molti paesi di origine.

Il contenuto dei Programmi di protezione regionale è invece delineato nella comunicazione Com(2005)388 del 1° settembre 2005. Essi, da realizzarsi insieme all'United Nations High Commissioner for Refugees (Unhcr), sono volti a sostenere e rafforzare le capacità di protezione delle zone di origine o di transito in modo che questi paesi siano in grado di gestire e garantire un adeguato trattamento, compatibile con gli standard internazionali, ai richiedenti asilo. L'area interessata dal primo Programma di protezione regionale sarà quella dei Balcani occidentali (Ucraina, Moldavia e Bielorussia). Successivamente dovrebbe essere realizzato il programma relativo alla regione dei Grandi laghi, con priorità per la Tanzania.

5. L'asilo: la direttiva «procedure» e i problemi di attuazione

Il 1° dicembre 2005 è stata adottata la Direttiva 2005/85/Ce recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato¹⁰ che conclude la prima fase della politica di asilo europea come delineata sin dalla comunicazione Com(2000)755 del 22 novembre 2000. Anche in questo caso, come per altre proposte adottate, si è trattato di un negoziato particolarmente complesso e, spesso, dagli esiti incerti. Le modifiche apportate dal Consiglio alla proposta originaria sono state molteplici e la necessità di raggiungere l'unanime consenso degli stati ha portato a inserire disposizioni specifiche relative alle normative nazionali e a trasformare molte delle norme già previste in norme facoltative, lasciando sostanzialmente liberi gli stati se adottarle (o non).

L'obiettivo principale della direttiva è di contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo tra gli Stati membri dovuti alla diversità delle normative sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello *status* di rifugiato. Tuttavia le disposizioni opzionali e non vincolanti sono talmente numerose che l'armonizzazione delle normative sarà non solo minima, ma anche meramente eventuale. Pressoché ogni articolo si presta

¹⁰ In *GuUe* L 326 del 13 dicembre 2005.

a tali considerazioni, ma un esempio particolarmente chiaro è quello dell'art. 39 relativo al diritto a un mezzo di impugnazione efficace. Secondo il par. 3: «Gli Stati membri prevedono, se del caso, norme conformi ai loro obblighi internazionali intese: a) a determinare se il rimedio di cui al par. 1 produce l'effetto di consentire ai richiedenti asilo di rimanere nello Stato membro interessato in attesa del relativo esito». La possibilità, quindi, di non essere allontanati prima dell'esaurimento dei ricorsi avverso una decisione negativa è una disposizione che gli Stati possono (o non) prevedere («... se del caso...»), salva la precisazione della conformità agli obblighi internazionali. È da auspicare che l'interpretazione della normativa da parte delle autorità giurisdizionali interne e comunitarie approdi a un dispositivo più pregnante della norma, agendo sia sulla specificazione degli obblighi internazionali, sia sulla qualificazione del mezzo di impugnazione come efficace. A questo proposito potrebbe essere di ausilio la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'art. 13 («Diritto ad un mezzo di ricorso effettivo») in relazione alla sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di allontanamento in pendenza di un ricorso¹¹.

Un altro aspetto delicato della Direttiva, che è destinato a provocare rilevanti problemi nell'attuazione, è quello del concetto di paesi terzi sicuri. Secondo l'art. 25, par. 2, gli Stati membri non sono tenuti a esaminare una domanda di asilo se formulata da una persona appartenente a uno Stato considerato sicuro. Tali stati «sicuri» saranno individuati dal Consiglio con un elenco da approvare a maggioranza qualificata sulla base dei criteri indicati nell'allegato II alla Direttiva. Invero il Consiglio non è stato in grado di trovare un accordo sull'elenco di detti paesi, come originariamente previsto, costituendo, questo, uno dei punti di maggiore disaccordo tra gli Stati membri. Per quegli stati che non utilizzano la nozione di paese terzo sicuro si tratta senz'altro di una diminuzione del livello «garantito» di protezione, che è probabilmente destinato a sollevare problemi

¹¹ Cfr. le sentenze dell'11 luglio 2000, *Jabari c. Turchia*, ric. n. 40035/98; del 5 febbraio 2002, *Čonka c. Belgio*, ric. n. 51564/99; sul tema J.-P. Costa, *Expulsion et réadmission: la protection des libertés fondamentales*, in U. Leanza (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale e comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005, pp. 143 ss.

di applicazione e dubbi di compatibilità con la normativa internazionale.

6. Considerazioni conclusive. Le prossime difficoltà; l'impegno richiesto agli Stati membri

L'adozione della «Direttiva procedure» consente di considerare soddisfatta la condizione prevista dall'art. 67, par. 2 Trattato Ce: tutte le normative in materia di asilo potranno essere adottate in base alla procedura di codecisione e con deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata. Analogamente per le altre misure in materia di immigrazione, visti e frontiere, grazie alla Decisione 2004/927/Ce del 22 dicembre 2004¹². La procedura consultiva con delibera all'unanimità rimane solo per le norme in materia di immigrazione economica che, come si è detto, non sono state ancora oggetto di proposta.

Il passaggio alla procedura di codecisione e, quindi, la partecipazione alla decisione del Parlamento europeo e la delibera da parte del Consiglio a maggioranza qualificata, può ragionevolmente far ritenere che il futuro della politica europea di immigrazione e asilo sarà diverso rispetto a quanto si è realizzato durante il «ciclo di Tampere». Tale procedura, invero, è considerata come la principale causa degli scarsi risultati ottenuti e dello svuotamento delle proposte della Commissione essendo richiesto l'unanime consenso di tutti gli Stati membri. Non v'è dubbio che senza una nuova condivisione di obiettivi comuni la costruzione della seconda fase della politica di immigrazione e di asilo si prospetti difficile: salvo accontentarsi di risultati minimi, e quindi poco incisivi sullo standard di trattamento dello straniero, il cui miglioramento è l'obiettivo di fondo di tale politica.

Quanto al contributo del nostro paese alla formazione della politica comunitaria in materia, nella c.d. fase ascendente della formazione delle norme comunitarie, si sottolinea la totale mancanza di partecipazione da parte del Parlamento italiano¹³. Non

¹² In *GuUe* L 396 del 31 dicembre 2004.

¹³ Ciò, nonostante quanto disposto dal Regolamento della Camera dei Deputati, artt. 125-127-ter e Regolamento del Senato della Repubblica, artt. 142-144-ter.

è infatti stato adottato alcun atto di indirizzo o di richiesta di informazioni al governo e, in particolare, ai ministri competenti antecedente o posteriore alle riunioni del Consiglio dell'Unione europea o del Consiglio europeo¹⁴. La legge 4 febbraio 2005, n. 11, che detta norme generali sulla partecipazione del nostro paese al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari (art. 3 ss.) ha ribadito e confermato tale possibilità di intervento¹⁵. Essa, inoltre, consente anche una verifica dell'attività compiuta dal governo attraverso la discussione, in parlamento, della relazione annuale che lo stesso governo deve presentare entro il 31 gennaio. L'appuntamento per il parlamento della nuova, XV legislatura, è quindi, fin d'ora, fissato: sarà peraltro la prima occasione di esame dopo l'entrata in vigore della legge 11/05.

¹⁴ Sito della Camera dei Deputati, sezione «Banche dati – Attività non legislativa – Atti comunitari e di assemblee internazionali» (<http://www.camera.it>).

¹⁵ In *Gu* n. 37 del 15 febbraio 2005. Come è noto, tale legge ha abrogato la legge 186 del 1989, c.d. Legge La Pergola, che pur prevedeva il coinvolgimento del Parlamento nella fase ascendente del diritto comunitario, anche se in modo meno articolato.

12. Crescita e squilibri nell'economia mondiale: una faticosa convivenza

di Paolo Guerrieri

1. Nel 2005 è continuata la crescita dell'economia mondiale in presenza di forti aumenti del prezzo del petrolio

Nel 2005 l'economia mondiale ha continuato a crescere a ritmi sostenuti (circa il 3,5%) nonostante i forti incrementi del prezzo del petrolio e l'approfondirsi degli squilibri macroeconomici, consolidando sviluppo e industrializzazione in molte aree e paesi emergenti. Un anno nel complesso positivo, quindi, che ha visto ancora una volta gli Stati Uniti nel ruolo di principale motore della crescita globale. Il rovescio della medaglia è stato l'aggravarsi dei forti squilibri macroeconomici su cui poggia da tempo la ripresa americana. Il più eclatante è il disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti che ha infranto quest'anno la barriera degli 800 miliardi di dollari. I problemi di finanziamento di questo enorme disavanzo sono stati brillantemente risolti nel 2005 grazie a un ingente afflusso di capitali esteri negli Stati Uniti, sostenuto dal rialzo dei tassi di interesse americani. La maggioranza degli osservatori si aspetta che questi finanziamenti proseguano anche il prossimo anno, ma nessuno è in grado di prevedere la loro sostenibilità nel medio periodo. Tanto più che la ripresa in corso ha convissuto con nuovi forti rialzi dei prezzi del greggio e persistenti elevati prezzi sul mercato immobiliare in seguito al formarsi di una bolla speculativa in molti paesi avanzati.

A finanziare gran parte del deficit americano e sostenere la ripresa globale ha pensato ancora una volta l'Asia: le sue dinamiche economiche anche nel 2005 hanno realizzato elevate performance di crescita. Oltre al Giappone, che appare aver superato molti dei problemi strutturali degli anni novanta, l'economia cinese ha registrato ancora una volta le migliori prestazioni

in termini di crescita, accumulazione, esportazioni, pur nelle incertezze politiche, sociali e ambientali che continuano ad accompagnare la sua tumultuosa industrializzazione. Anche l'India ha continuato la propria crescita e si sta affermando come un nuovo grande polo di sviluppo in Asia.

L'Europa, che è stata in tutti questi anni un po' la cenerentola tra le grandi aree sviluppate, ha faticosamente ripreso a crescere nel 2005 anche se con dinamiche nettamente inferiori a quelle americane e asiatiche. Le prospettive europee sono comunque migliorate nella seconda parte dell'anno scorso e lasciano bene sperare per quest'anno. L'area dell'euro, in particolare, ha fatto registrare nel 2005 un tasso di espansione nel complesso modesto pari in media all'1,3%, ma una sua accelerazione è prevista per quest'anno (1,7%). Nell'intera Unione europea la crescita annua, sempre nel 2005, è stata dell'1,6%.

Tale miglioramento non è dovuto solo a incrementi delle esportazioni europee ma a un risveglio della domanda domestica, alimentato in primo luogo dagli incrementi degli investimenti. Anche nel caso europeo, tuttavia, non vanno trascurate le numerose incognite e tensioni che si annidano dietro la graduale ripresa in corso, come il possibile freno sulla domanda interna derivante dagli effetti dei passati rincari petroliferi.

L'aumento dei prezzi del petrolio ha in effetti occupato la scena per buona parte dell'anno scorso. Al di là di fattori specifici, sono soprattutto due le tendenze di fondo che sostengono da tempo la crescita del prezzo del petrolio: la domanda crescente legata alla ripresa mondiale in corso, specialmente in alcuni paesi emergenti, innanzi tutto la Cina; vaste strozzature nell'offerta di greggio, dovute a un'inadeguata espansione negli ultimi anni della capacità di estrazione e ai timori di brusche interruzioni nelle forniture, a causa del dilagante terrorismo mediorientale e delle perturbazioni politiche che hanno investito a turno importanti paesi produttori (quali il Venezuela, prima, la Nigeria, poi, e oggi l'Iran).

Gran parte della crescita della domanda è soddisfatta dalla produzione dei paesi Opec mentre l'offerta dei paesi che non fanno parte del cartello petrolifero presenta comunque limiti nella sua capacità di espandersi. Ciò significa che grandi produttori come l'Arabia Saudita e il Kuwait sono sì in grado di garantire gli aumenti annui di domanda sui mercati ma estraendo

a un ritmo molto prossimo alla capacità massima. Non dispongono così di margini inutilizzati da poter sfruttare – come in passato – per aumentare l'offerta e stabilizzare i prezzi in presenza di forti e imprevedute perturbazioni sui mercati.

A ciò si aggiunga che gli andamenti dei prezzi del petrolio sono sempre più dominati dai movimenti finanziari speculativi che lucrano sulle incertezze politiche e sulle situazioni di crisi che caratterizzano i mercati petroliferi mondiali. Sono tutte tendenze destinate a perdurare. Ne consegue che si dovrà convivere nei prossimi anni con alti prezzi del greggio, che potranno oscillare tra i 50-60 dollari in termini reali, ma con punte di oscillazione anche molto più forti.

Ora i prezzi elevati non hanno penalizzato – almeno finora – la fase di espansione in corso. Ma ciò è dovuto a una serie di favorevoli circostanze che molto difficilmente potranno ripetersi in futuro. Gli alti prezzi del greggio sono così destinati ad avere certamente un impatto negativo sulla crescita delle economie dei paesi industrializzati, soprattutto su quelle che più dipendono dall'import di greggio. È il caso dei paesi dell'euro e, in particolare, dell'Italia: il persistente aumento dei prezzi dei prodotti energetici potrebbe addirittura arrivare a compromettere la timida graduale ripresa economica che è profilata a partire dalla seconda metà del 2005 per questi paesi.

2. Il contesto globale ha continuato a favorire le aree-paesi emergenti

Nel corso del 2005 i paesi emergenti hanno continuato a trarre benefici dal proseguimento della fase di espansione globale e, in particolare, dalla crescita della domanda dell'area industrializzata, registrando consistenti incrementi delle loro esportazioni e un significativo aumento delle loro domande interne. L'avversione al rischio degli investitori internazionali è rimasta su livelli bassi per cui molto significativi sono stati i flussi di capitale estero che sono stati investiti nell'area emergente nel corso del 2005. In altre parole, è continuato da parte degli investitori lo spostamento della loro liquidità da attività con bassi rendimenti nelle economie sviluppate verso attività con rendimenti maggiori nei paesi in via di sviluppo.

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 rallentamento, mentre si sono manifestati alcuni primi segnali di 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 forti disavanzi esterni e di elevati indebitamenti.

Tra questi vi sono i paesi dell'America Latina che hanno registrato anche nel 2005 una buona performance di crescita complessiva, anche se in presenza di dinamiche meno elevate nella seconda parte dell'anno, a fronte di un rallentamento della domanda di importazioni degli Stati Uniti e della Cina e di prezzi delle materie prime in fase di assestamento dopo diversi anni di rapidi e forti incrementi.

I paesi del Commonwealth of Independent States (Cis) e le economie in transizione dell'Europa dell'est hanno continuato a crescere nel corso del 2005. 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 nel prossimo biennio, anche in presenza della ripresa nella zona dell'euro. Al contrario, la crescita dei paesi Cis andrà gradualmente ridimensionandosi – specialmente nel 2007 – a seguito di un prevedibile rallentamento della produzione e degli aumenti del prezzo del petrolio.

Le economie emergenti dell'Asia hanno visto rallentare la loro crescita nel corso del 2005, e si prevede che tale frenata si protrarrà per tutto il prossimo biennio. Negli ultimi cinque anni l'Asia ha comunque fatto registrare i tassi di espansione del Pil più elevati tra le varie aree del mondo (5,5% in media all'anno) e rappresenta il gruppo di paesi che più e meglio di altri ha saputo approfittare del rapido formarsi di un'economia globale.

3. L'Asia nell'economia globale: una storia di successo

Quando si parla di Asia, si pensa subito alla Cina e allo sviluppo economico davvero formidabile che l'ha caratterizzata: fra il 1980 e il 2004 il tasso di crescita del Pil cinese è stato di oltre il 9% medio annuo, il più alto per intensità e continuità a livello mondiale. Va ricordato che in questi primi anni del secolo la Cina è riuscita a diventare, grazie allo sviluppo economico davvero formidabile che l'ha caratterizzata in questi ultimi venti anni (il tasso di crescita del Pil cinese è stato di oltre il 9% medio annuo), la seconda più grande economia dell'Asia (subito dopo il Giappone) e quella che oggi vanta la dinamica di espansione più sostenuta. Nei confronti degli Stati Uniti, in particolare, anche grazie ai crescenti investimenti delle imprese americane, la Cina è riuscita ad aumentare fortemente le proprie esportazioni accumulando avanzi commerciali da record, che hanno superato i 160 miliardi di dollari l'anno scorso e si apprestano a raggiungere i 200 miliardi di dollari quest'anno.

Il surplus commerciale cinese è diventato uno dei punti di massima frizione nei rapporti con gli Stati Uniti e l'amministrazione Bush. Con un crescendo di richieste divenuto martellante nella prima parte del 2005, l'amministrazione americana ha continuato a domandare una rapida e significativa rivalutazione dello yuan; mentre membri del Congresso americano hanno varato una linea ancor più dura, approvando un progetto di legge destinato a imporre una tariffa del 27,5% su tutte le importazioni dalla Cina qualora il governo cinese si fosse rifiutato di rivalutare la propria moneta. Pressioni assai pesanti e che di fatto hanno finito per trasformare la questione del tasso di cambio in un tema squisitamente politico nei rapporti tra Pechino e Washington.

La scelta della Cina è stata di muoversi con estrema cautela in direzione di una prima rivalutazione dello yuan e – fatto ancor più importante – di legare la valuta cinese non più solo al dollaro, ma a un paniere di valute. Va considerato che quest'ultima modifica comporterà nel tempo la diversificazione delle riserve di valuta estera della Cina, dal dollaro verso altre monete, quali l'euro e lo yen. Anche se c'è da aggiungere che effetti significativi di questa diversificazione sono prevedibili in particolare per i flussi futuri di nuove riserve, mentre assai più incerto

sarà l'impatto sulla composizione degli stock attuali, e quindi sull'ammontare di dollari detenuti attualmente nei forzieri della Cina.

Sempre in campo economico va tenuto conto delle nuove ambizioni espresse dal governo di Pechino nei confronti dell'intera regione asiatica e ancor più della sua espansione commerciale a livello globale in Africa e America Latina.

Tuttavia la Cina non è solo un concorrente degli Stati Uniti, ma è oggi vista dall'amministrazione Bush anche come un potenziale partner strategico di cui gli Stati Uniti devono assicurarsi l'appoggio. Non solo è nella sfera delle relazioni politiche, basti ricordare la lotta al terrorismo, ma anche e soprattutto in quelle economiche.

Proprio tenuto conto di questo doppio ruolo oggi della Cina si può capire l'ambiguità di atteggiamenti oggi degli Stati Uniti tra fermezza e flessibilità. Il fatto è che l'amministrazione Bush non ha ancora deciso quale politica seguire nei confronti di Pechino. Se quella del contenimento ovvero di una sorveglianza stretta e senza sconti o viceversa quella della mano tesa e del coinvolgimento.

Ma in Asia non c'è solo la Cina. Anche l'India, con una dimensione demografica che si avvicina a quella cinese, si candida a divenire uno dei futuri giganti dell'economia mondiale. Certo è oggi ancora distante dalla Cina. Ma in una prospettiva a più lungo termine, l'India dovrebbe divenire entro il 2030 la terza potenza economica mondiale – in termini assoluti – davanti al Giappone e subito dopo gli Stati Uniti e la stessa Cina.

Sempre in Asia, va considerato poi il gruppo dei paesi del sud-est della regione, le famose «Tigri asiatiche», con in testa Singapore, Taiwan e la Corea del Sud. In pochi decenni, grazie a processi di rapida industrializzazione, questi paesi hanno raggiunto redditi pro-capite ai livelli delle economie più avanzate e compresi tra i 13.500 dollari di Taiwan e i 25.200 dollari di Singapore. E, ancora, c'è il Giappone. Dopo un decennio di crisi e ristagno negli anni novanta l'economia giapponese ha ripreso a crescere e al di là di ogni aspettativa, sia per la favorevole congiuntura internazionale, sia per essere riuscita a sanare alcuni dei suoi mali più antichi.

Gli ingredienti del rapido sviluppo delle economie asiatiche possono essere individuati, se ridotti all'osso, nei seguenti:

un forte afflusso di investimenti dal resto del mondo, spesso accompagnati da tecnologie e conoscenze (*know how*) manageriali; uno spiccato dualismo tra settore avanzato e settore arretrato, così da alimentare un grande serbatoio di forza lavoro a basso costo; lo sviluppo di una complessa divisione del lavoro industriale nella regione, in grado di legare molte economie asiatiche tra loro.

Nell'elettronica, negli apparecchi elettrici, nell'informatica, tanto per citare i settori più rilevanti, questa divisione del lavoro fa sì che le componenti di ogni singolo prodotto – si pensi ai computer – vengano fabbricate in più paesi dell'area e siano poi rifinite e assemblate soprattutto in Cina. Di qui sono esportate verso il resto del mondo. Circa metà del commercio estero cinese è oggi alimentato da questi scambi di pezzi e componenti *made in Asia*. Tanto da far assomigliare l'intera regione a una grande piattaforma produttiva che fabbrica al suo interno manufatti e li esporta poi, soprattutto, verso Stati Uniti e Europa, i mercati di sbocco più ricchi e privilegiati.

Ora, sono proprio queste caratteristiche che spiegano perché la crescita di tutte le economie asiatiche, a partire dalla Cina, dipenda in modo così rilevante dall'andamento delle loro esportazioni. Vi è sempre stata in effetti una stretta relazione tra dinamiche del commercio mondiale e tassi di crescita dell'area asiatica nel suo complesso.

Ma questa eccessiva dipendenza dall'export, se dovesse perdurare a lungo, potrebbe rappresentare, a ben vedere, una sorta di tallone d'Achille dell'intera area. Essa è alla base degli enormi avanzi commerciali e di riserve valutarie accumulati dai paesi asiatici in questi anni. Di riflesso, essa è anche la fonte di forti tensioni e scontri protezionistici con l'Europa e gli Stati Uniti, sempre meno disposti a comprare (importare) a piè di lista prodotti asiatici (cinesi) e ad acquistare molto più di quanto non possano vendere.

È vero che una correzione verso l'alto dei tassi di cambio delle monete asiatiche, oggi fortemente sottovalutate, potrebbe aiutare. Ma non riuscirebbe certo a eliminare il surplus asiatico, che ha caratteri, come si è visto, strutturali. Occorrerebbero in realtà dinamiche di crescita nuove nella regione, più orientate al mercato interno e capaci di rilanciare la domanda e i consumi domestici dei paesi asiatici, oggi fortemente sottodimensionati

rispetto agli standard occidentali. Ma non sarà così facile. I cambiamenti necessari non si potranno decidere a tavolino. Richiederanno in realtà profonde riconversioni degli stessi processi di sviluppo. E quindi tempi lunghi per realizzarsi.

4. Il Doha Round e l'accordo di basso profilo a Hong Kong

Non sono tempi facili, questi di oggi, per il «libero commercio» e i suoi sostenitori. L'entusiasmo per l'apertura delle frontiere appare declinare un po' ovunque nel mondo. Il protezionismo nelle sue varie forme comincia a diffondersi negli Stati Uniti e in Europa come risposta ai grandi problemi sollevati dall'economia globale. Non sorprende dunque l'esito nel complesso deludente dell'importante Conferenza del Wto che si è svolta a Hong Kong a dicembre dello scorso anno e che avrebbe dovuto coronare quattro anni di negoziati.

All'inizio del 2005 i paesi membri del Wto (sono diventati 149 con l'entrata dell'Arabia Saudita) avevano fissato una scadenza (fine luglio 2005) per presentare una prima bozza di accordo da definire nella Conferenza ministeriale di Hong Kong. La scadenza non è stata rispettata e gli sviluppi del negoziato nella seconda parte dell'anno avevano reso evidente che non c'era alcuna possibilità di poter arrivare a un esito positivo del confronto.

La Conferenza di Hong Kong si è così conclusa con un compromesso di basso profilo che ha rinviato di fatto al 2006 tutte le decisioni più importanti per concludere con un risultato favorevole il negoziato commerciale del Doha Round. L'unico dato positivo è che in questo modo si è evitato un nuovo drammatico fallimento, come avvenne a Cancun, due anni fa, e, ancora prima, nel 1999 a Seattle allorché il lancio di un nuovo Round fallì con gran clamore.

Un esito deludente che era stato largamente previsto alla vigilia, dopo che il contrastato sviluppo del negoziato negli ultimi mesi del 2005 aveva lasciato capire l'impossibilità di arrivare a un accordo soddisfacente tra tutti i paesi membri del Wto.

I contrasti si sono manifestati su tutte e tre i temi più importanti del negoziato: l'agricoltura (soprattutto in tema di riduzioni tariffarie), i prodotti industriali (anche qui il problema

è l'abbassamento delle tariffe) e i servizi (in questo caso il negoziato abbraccia più temi). Il confronto sull'agricoltura, a causa della (solita) posizione intransigente o, in ogni modo, eccessivamente rigida dell'Unione europea, e della Francia in particolare, ha finito per condizionare ancora una volta negativamente l'esito complessivo del negoziato. Anche se va aggiunto che nemmeno in tema di prodotti industriali e servizi si era raggiunto un qualche accordo preliminare, con responsabilità in questo caso da addossare soprattutto ai paesi in via di sviluppo più influenti.

Detto ciò, non si può negare che qualche passo avanti sia stato fatto a Hong Kong. In primo luogo stabilendo una data certa (il 2013) entro cui smantellare i famigerati sussidi alle esportazioni agricole; decidendo, poi, prime parziali misure a favore del commercio dei paesi più poveri e meno sviluppati. Determinante in questo caso è stato il sostegno venuto da un gruppo di paesi emergenti guidato da India e Brasile, a conferma dei mutati rapporti di forza all'interno del Wto.

Ma si è trattato di risultati modesti, nel loro complesso. Le divisioni e i contrasti sui tre più importanti dossier negoziali – smantellamento del protezionismo agricolo, apertura dei mercati dei servizi e riduzione delle tariffe dei prodotti industriali – sono rimasti tutti aperti e dovranno essere affrontati nei prossimi mesi e, comunque, entro questo anno. Un compito, questo ultimo, che il mancato raggiungimento a Hong Kong di un accordo preliminare sulle questioni più spinose ha certamente reso più difficile.

L'insuccesso del vertice di Hong Kong non può essere archiviato come un mero incidente di percorso, a cui porre riparo con qualche accorgimento e qualche sforzo in più. Certo, è il risultato di una molteplicità di fattori, per certi versi assai eterogenei. Ma se letto insieme agli esiti negativi delle conferenze di Cancun e Seattle, esso segnala il forte disagio che caratterizza da tempo la vita di un'organizzazione internazionale come il Wto.

Nell'attuale contesto economico globale l'indebolimento di un riferimento forte a livello multilaterale – quale il Wto – potrebbe determinare rischi di duplice natura: i paesi potrebbero sempre più ricorrere a politiche e strumenti protezionistici e/o potrebbe aumentare la tendenza a ricorrere alla firma di accordi bilaterali o regionali.

Per quanto riguarda questi ultimi va detto, ripercorrendo la storia degli accordi commerciali internazionali degli ultimi decenni, che a ogni stallo negoziale a livello multilaterale ha fatto seguito la ripresa di iniziative regionali che, a loro volta, hanno stimolato il rilancio del dialogo a livello multilaterale. Ma se oggi gli Stati Uniti (come hanno fatto nel periodo più recente) e l'Ue dovessero ricorrere sempre più a strategie di liberalizzazione commerciale di natura regionale-bilaterale in risposta alle difficoltà del negoziato multilaterale, il quadro d'insieme rischierebbe seriamente di frammentarsi, e a farne le spese sarebbero soprattutto i paesi piccoli e più poveri, in quanto privi di un reale potere negoziale.

La positiva conclusione di *Round* commerciali multilaterali finalizzati alla riduzione delle barriere tariffarie e alla costruzione di nuove regole globali resta pertanto il meccanismo più efficace per evitare gli effetti negativi degli accordi preferenziali regionali e bilaterali.

È dunque molto importante evitare dopo l'esito deludente della conferenza ministeriale Wto di Hong Kong uno stallo dell'intero negoziato del Doha Round. Ma il tempo a disposizione è molto scarso. Se non si arrivasse a un qualche positivo risultato del negoziato entro dicembre di quest'anno, tutto diverrebbe più complicato visto che a metà 2007 scadrà il *Trade Promotion Authority* del Presidente Bush e l'amministrazione americana non potrà più negoziare accordi commerciali internazionali da poter approvare nel loro complesso, se non ottenendo un rinnovo del mandato da parte del Congresso, un'ipotesi quest'ultima ritenuta oggi molto poco realistica.

Lo scoglio più difficile della trattativa sarà, come sempre, quello dell'agricoltura e di come assicurare un aumento significativo dell'apertura dei mercati dell'area più avanzata, e in particolare europea. Ma molto dipenderà anche dai risultati che si potranno raggiungere sugli altri due tavoli (prodotti industriali e servizi). Le motivazioni alla base dell'idea di un negoziato multilaterale come il Doha Round sono, in effetti, di tipo squisitamente «politico»: in un confronto negoziale complessivo è più facile effettuare scambi di concessioni (*trade off*) tra settori e far aumentare la possibilità che il gioco alla fine diventi a «somma positiva».

Un altro tema importante da citare riguarda la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, che nel commercio internazionale

è regolata dall'accordo Trips (Trade Related Aspects on Intellectual Property Rights agreement), in cui rientra anche il riconoscimento delle denominazioni geografiche.

Per la nostra industria e le nostre imprese è un tavolo negoziale particolarmente importante, dato il proliferare negli ultimi anni di fenomeni di contraffazione e di altre pratiche commerciali fraudolente. Questi ultimi penalizzano fortemente il valore di marchi e brevetti regolarmente registrati, attraverso la falsificazione dell'origine dei prodotti e indicazioni truffaldine per il consumatore.

Un ultimo tema che merita di essere menzionato sono le *regole di origine non preferenziali*. A questo proposito, è fondamentale che l'Omc chiarisca la base giuridica a cui far riferimento. Molti paesi (Usa, Cina, Giappone e molti altri) adottano da tempo legislazioni interne che impongono l'indicazione di origine alle merci importate. L'Europa non lo ha ancora fatto per timore di porre ostacoli tecnici al commercio internazionale. Noi – come paese – ci battiamo da tempo perché anche in Europa venga introdotta questa legislazione.

Per una svolta positiva del Doha Round sono necessari impegni concreti e iniziative adeguate da parte di tutti i paesi che contano. Sono innanzitutto Europa e Stati Uniti che devono svolgere un ruolo attivo e di leadership in una logica di rinnovata cooperazione. Non sarà facile attivare tale cooperazione transatlantica anche tenuto conto delle serie difficoltà che l'Unione europea sta attualmente attraversando. E non è nemmeno scontato che possa essere sufficiente, visto che il sistema commerciale è oggi davvero multipolare e la collaborazione di molti altri paesi appare decisiva. Basti pensare all'accresciuto peso, in termini economici e demografici, di paesi come la Cina (entrata nell'Omc nel 2001), il Brasile e l'India.

Questo nucleo portante dei Paesi in via di sviluppo (Pvs) a medio reddito – in cui vive la maggior parte della popolazione del globo – sembra avere ormai acquisito maggiore consapevolezza della propria forza e un maggiore interesse nel risultato finale dei negoziati multilaterali. Essi inoltre hanno capito l'importanza di formare coalizioni forti per non rimanere esclusi dalle trattative e hanno imparato l'uso degli strumenti previsti dagli accordi Omc.

Gli scenari che si possono disegnare, a questo punto, sono sostanzialmente due. Il primo, più negativo, è che non si faccia

in tempo ad arrivare a siglare accordi significativi sui tre tavoli entro la fine del prossimo anno. In questa prospettiva negativa il Doha Round entrerebbe in una fase di «congelamento» che potrebbe protrarsi per diversi anni, dato che tutto sarebbe rinviato a dopo le elezioni presidenziali americane del 2008. Uno scenario ovviamente foriero di rischi per l'economia mondiale, tra cui una crescente frammentazione (bilateralismo) delle relazioni commerciali internazionali.

Il secondo scenario è parzialmente più favorevole perché prevede che si riesca a siglare un accordo entro il 2006 su tutti i temi più importanti, ma a condizione di accontentarsi di un pacchetto finale fatto di misure di liberalizzazione limitate e che sappiano tener conto dei pesanti contenziosi esistenti oggi tra i vari gruppi di paesi. Nell'assetto attuale ogni maggiore ambizione rischierebbe di scontrarsi con i poteri di veto incrociato dei paesi. Il fatto di chiudere il Doha Round rappresenterebbe comunque un risultato positivo.

13. Cina e rischio di nuovo protezionismo

di Gabriella Venturini

1. La partecipazione della Cina all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc)

Sebbene l'adesione della Cina all'Omc porti la data dell'11 dicembre 2001, il suo orientamento verso la cooperazione giuridica internazionale in materia commerciale risale al 1947: la Cina figura, infatti, fra le 23 parti contraenti originarie dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, stipulato il 30 ottobre 1947 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1948. Dopo la rivoluzione comunista, nel 1949 il governo di Taipei decise che la Cina si sarebbe ritirata dal Gatt, senza che peraltro il governo di Pechino riconoscesse la validità del recesso. Di fatto, per 40 anni né la Repubblica popolare, né la Repubblica cinese di Taiwan parteciparono all'applicazione dell'Accordo generale; ma nel 1986, a seguito delle riforme economiche avviate all'inizio degli anni ottanta, Pechino avanzò la richiesta di «riprendere» il suo *status* di parte contraente.

L'esame della questione (limitatamente all'oggetto del Gatt 1947, ovvero gli scambi di merci) fu affidato a un gruppo di lavoro del Gatt aperto a tutte le parti contraenti interessate, che divenne nel 1995 un gruppo di lavoro dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) con un mandato allargato agli ostacoli non tariffari agli scambi, ai servizi e agli aspetti commerciali della protezione della proprietà intellettuale. Parallelamente alle trattative multilaterali, si erano svolti negoziati bilaterali fra la Cina e i partner commerciali interessati, finalizzati alla stipulazione di impegni destinati a essere consolidati nei confronti di tutti gli altri membri del Omc al momento del-

l'adesione¹. Si può ben dire, dunque, che il negoziato con la Cina ha accompagnato la transizione dal Gatt 1947 al sistema Omc, concludendosi, dopo 15 anni, con l'adozione del protocollo di adesione, che sarebbe stato approvato dalla Conferenza ministeriale dell'Omc a Doha e immediatamente ratificato dalla Cina².

Entrando a fare parte dell'Omc la Cina si è impegnata a concedere un trattamento non discriminatorio a tutti i membri dell'organizzazione, il che comporta l'applicazione generale della clausola della nazione più favorita e il trattamento nazionale per i prodotti e per i servizi di detti membri. Questi ultimi, dal canto loro, hanno assunto l'obbligo di eliminare progressivamente i divieti e le restrizioni applicati alle importazioni dalla Cina, nei termini e alle condizioni stabilite dal Protocollo di adesione, mantenendo però, per un periodo di 12 anni, la facoltà di introdurre misure transitorie di salvaguardia per tutelare i settori che mostrino una grave crisi a seguito dell'incremento delle importazioni dalla Cina.

In tema di scambi di merci, la Cina ha consolidato tutti i suoi dazi e assunto impegni di progressive riduzioni che entro il 2010 porteranno il livello medio dei dazi sui prodotti agricoli a circa il 15% e quello dei dazi sui prodotti industriali a circa il 9%³. In materia agricola, la Cina si è impegnata a limitare le sovvenzioni all'8,5% del valore complessivo della produzione e a non introdurre sovvenzioni ulteriori rispetto a quelle esistenti,

¹ Particolare importanza hanno assunto a tale fine gli accordi bilaterali con gli Stati Uniti del 15 novembre 1999 (v. <http://www.uschina.org/public/991115a.html>) e con la Comunità europea del 19 maggio 2000 (v. *Bilateral Eu-China agreement on Wto*, online nella pagina della Commissione dedicata alla Cina in *Bilateral Trade Relations*, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm). Sul negoziato per l'adesione della Cina si veda F.M. Abbott, *China's Accession to the Wto*, in «Asil Insights», gennaio 1998 e nota del febbraio 1999 (<http://www.asil.org/insights/insigh13.htm>).

² Tutti i documenti relativi all'adesione della Cina sono reperibili attraverso la pagina *China and the Wto* (http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/china_e.htm). L'adesione della Cina ha reso possibile, l'anno successivo, quella di Taiwan in qualità di territorio doganale autonomo. Si veda R. Cavalieri, *L'adesione della Cina alla Wto. Implicazioni giuridiche*, Lecce, Argo, 2003.

³ Ulteriori riduzioni sono previste a seguito del negoziato Nama del c.d. Doha Round, sul quale vedi P. Guerrieri in questo volume.

pur mantenendo il commercio di stato per taluni prodotti (quali, ad esempio, i cereali e il tabacco).

Per quanto concerne i servizi, gli impegni della Cina comprendono la completa abolizione entro cinque anni (dunque, entro il 2006) delle restrizioni alla fornitura di servizi e agli investimenti nei settori delle telecomunicazioni, finanziario e assicurativo; mentre in relazione alla proprietà intellettuale la Cina si è obbligata ad applicare integralmente l'accordo Trips a partire dalla data dell'adesione. L'applicazione degli accordi multilaterali comporta l'adozione di una legislazione interna conforme, in parte già modificata nel corso del negoziato per l'adesione, in parte da elaborare parallelamente all'attuazione degli impegni.

2. I rapporti con l'Unione europea

A partire dal 1985 le relazioni bilaterali fra l'Ue e la Cina sono regolate da un accordo quadro che contempla, oltre alle consuete clausole in materia di cooperazione commerciale (*in primis*, il trattamento della nazione più favorita) ed economica (fra cui la promozione e protezione degli investimenti), un meccanismo di consultazioni fondato su un Comitato congiunto che controlla lo stato di applicazione dell'accordo ed esamina i problemi sorti nel corso della sua attuazione⁴. La Cina è oggi il secondo partner commerciale dell'Unione europea (dopo gli Stati Uniti); come paese in via di sviluppo, essa beneficia largamente del sistema generalizzato di preferenze dell'Ue, nel quale copre una quota superiore all'11%. Dal canto suo, l'Ue è divenuta il primo partner commerciale della Cina (seguita dagli Usa e dal Giappone), ma presenta nei suoi confronti un crescente deficit commerciale, in luogo dell'avanzo che caratterizzava la bilancia commerciale negli anni ottanta⁵.

Dopo l'adesione della Cina all'Omc, il quadro giuridico delle relazioni bilaterali fra l'Ue e la Cina si è arricchito di un dialogo

⁴ *Agreement on Trade and Economic Cooperation between the European Economic Community and the People's Republic of China, 1985* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/index.htm).

⁵ Si vedano i dati Eurostat online nella pagina *Bilateral Trade Relations* citata alla nota 1.

politico ed è stato integrato da accordi in materia di turismo⁶, scienza e tecnologia⁷, trasporto marittimo⁸, radionavigazione satellitare⁹, uso pacifico dell'energia nucleare e cooperazione in materia doganale¹⁰. Da parte europea, la strategia si fonda sugli orientamenti espressi da una serie di documenti della Commissione che individuano un'area di dialogo politico (comprendente le questioni relative al rispetto dei diritti umani), un'area economica e commerciale (rapporti bilaterali e multilaterali nell'ambito Omc) e una serie di settori specifici (dall'immigrazione alla politica industriale, alla protezione dell'ambiente, alla cultura e all'istruzione)¹¹. Anche la Cina ha formulato la sua strategia nei confronti dell'Ue, che persegue il rafforzamento delle relazioni bilaterali su un'ampia gamma di temi politici, economici e sociali¹².

In attuazione della strategia politica, economica e settoriale l'Ue ha messo in atto un programma di cooperazione con

⁶ *Memorandum of Understanding between the National Tourism Administration of the People's Republic of China, and The European Community On Visa and Related Issues concerning Tourist Groups from the People's Republic of China*, accordo entrato in vigore nel maggio 2004 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/mou_291003_en.pdf).

⁷ *Accordo di cooperazione scientifica e tecnologica tra la Comunità europea e il governo della Repubblica popolare cinese* del 22 dicembre 1999, in «Guce», n. L 6 dell'11 gennaio 2000, p. 40.

⁸ «Bollettino Ue», n. 10, 2002, punto 1.4.59 (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/it/200210/p104059.htm>).

⁹ Council of the European Union, *Cooperation Agreement on a Civil Global Navigation Satellite System (Gnss) – Galileo, between the European Community and its Member States and the Peoples Republic of China* del 17 ottobre 2003 (<http://galileo.ihm.hu/showbinary.php?did=131>).

¹⁰ V. *Settimo vertice Unione europea-Cina*, in «Bollettino Ue», n. 12, 2004, punto 1.6.138 (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/it/200412/p106138.htm>).

¹¹ *Sviluppare una partnership globale con la Cina*, Com(1998) 181 del 25 marzo 1998; *Relazione sull'attuazione della comunicazione «Verso una partnership globale con la Cina» e future iniziative per una politica comunitaria più efficace*, Com(2001) 265 del 15 maggio 2001; *Un partenariato sempre più maturo – sfide e interessi comuni nell'ambito delle relazioni Ue-Cina*, Com(2003) 533 del 10 settembre 2003. Per questi documenti v. riferimenti in «Bollettino Ue», n. 9, 2003, punto 1.6.116 (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/it/200309/p106116.htm>).

¹² Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Cina's Eu Policy Paper*, 13 ottobre 2003 (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbj/zjg/xos/dqzywt/t27708.htm>).

la Cina attraverso un'azione concentrata su tre aree: le riforme economiche e sociali finalizzate alla lotta contro la povertà e all'integrazione della Cina nell'economia mondiale, con particolare riguardo all'assistenza nell'attuazione degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Omc; la prevenzione del degrado ambientale e l'equilibrio fra la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale; la promozione della *good governance*, della democrazia e dei diritti umani nella prospettiva dell'instaurazione di uno stato di diritto¹³. Con riferimento all'attuazione degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Omc il programma europeo prevede assistenza agli organi di governo della Cina, all'industria manifatturiera e dei servizi attraverso studi, consulenze di esperti e addestramento nelle materie rilevanti, quali procedure doganali e licenze; agricoltura e settore agro-alimentare; ostacoli tecnici agli scambi; misure sanitarie e fito-sanitarie; servizi; diritti di proprietà intellettuale e adattamento della legislazione interna.

Appare, dunque, evidente che le relazioni fra l'Unione europea e la Cina coprono un arco assai ampio, che va progressivamente estendendosi a settori quali concorrenza e politica industriale, cultura e istruzione, economia e finanza. Nell'insieme di tali relazioni, i rapporti commerciali costituiscono una porzione d'importanza fondamentale, ma sono lungi dall'esaurirne la portata. In altre parole, l'andamento di tali rapporti, se indubbiamente determina conseguenze rilevanti sull'insieme delle relazioni euro-cinesi, non è e non può essere l'unico elemento di valutazione del loro stato.

3. L'attuazione degli accordi multilaterali Omc da parte della Cina

Per dare attuazione agli obblighi derivanti dalla partecipazione della Cina all'Omc, la legge cinese sul commercio estero del 1994, adottata già nella prospettiva dell'adesione, ma giu-

¹³ V. European Commission, *Country Strategy Paper China, 2002-2006*, del 1° marzo 2002 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/csp/index.htm). Gli obiettivi del *Country Strategy Paper* sono posti in atto attraverso Programmi nazionali indicativi (Nips) finanziati complessivamente per 250 milioni di euro.

dicata negativamente dai partner commerciali quanto a trasparenza e certezza del diritto¹⁴, è stata sostanzialmente emendata alla fine del 2003; le modifiche sono state quindi approvate dal Congresso nazionale popolare il 6 aprile 2004¹⁵.

La nuova legislazione prevede il diritto dei privati di intraprendere scambi commerciali con l'estero e la parità di trattamento degli operatori e delle imprese stranieri rispetto a quelli cinesi; riduce le formalità amministrative all'importazione e all'esportazione di beni e servizi e istituisce un servizio d'informazione al pubblico per il commercio estero. È stata introdotta una sezione dedicata alle misure commerciali riguardanti la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, conformemente all'accordo Trips. In generale, le norme incompatibili con gli accordi commerciali multilaterali sono state abrogate e sostituite da disposizioni volte ad assicurarne il rispetto, ma soprattutto a rendere possibile la piena partecipazione della Cina ai meccanismi e alle procedure dell'Omc, con una particolare attenzione alle condizioni per l'adozione di misure di salvaguardia e per la condotta delle inchieste sulle conseguenze della liberalizzazione per l'industria nazionale. La Cina, in altre parole, si propone una condotta proattiva nel contesto Omc, quasi a voler cogliere in contropiede i partner commerciali nella difesa dei vantaggi derivanti dalla partecipazione al sistema.

L'attuazione degli impegni assunti dalla potenza asiatica nell'ambito Omc sembra essere valutata nel complesso in modo soddisfacente, pur rilevandosi talune aree nelle quali la normativa presenta aspetti critici, ritardi, ovvero permangono elementi di scarsa trasparenza. Fra questi, nel settore delle merci, l'insufficiente riduzione degli ostacoli non tariffari; nel settore dei servizi, le limitazioni all'accesso al mercato da parte delle imprese straniere nei settori della distribuzione, delle telecomunicazioni, delle costruzioni e delle risorse naturali; nel settore delle misure commerciali relative alla proprietà intellettuale, i vincoli posti

¹⁴ Si veda I. Gebhardt e K. Olbtich, *Foreign Trade Law in China. Perspectives regarding Rules of Origin*, in «Journal of World Trade», 36, 2002, n. 1, pp. 117-127.

¹⁵ Si veda Z. Wei, *A Look at China's New Foreign Trade Law*, aprile 2004 (<http://www.china.org.cn/english/2004/Apr/93182.htm>).

all'esperimento dei mezzi di ricorso da parte dei soggetti titolari di un diritto violato¹⁶.

4. Anti-dumping e misure di salvaguardia

In relazione ai rischi di nuovo protezionismo, due problematiche cruciali relative alla partecipazione della Cina all'Omc riguardano la disciplina anti-dumping e quella delle misure di salvaguardia¹⁷.

Le relazioni commerciali fra Ue e Cina sono storicamente caratterizzate da un assai ampio ricorso a procedimenti anti-dumping da parte della Comunità europea che hanno portato, nella maggioranza dei casi, all'imposizione di dazi elevati su un gran numero di prodotti, soprattutto manufatti industriali, prodotti chimici e minerari, componenti elettronici¹⁸. La Cina, dal canto suo, possiede una legislazione anti-dumping assai giovane: il primo regolamento sulla materia, infatti, risale al 1997 e dopo soli cinque anni è stato modificato per renderlo conforme all'Accordo relativo all'applicazione dell'articolo VI del Gatt 1994 (Accordo anti-dumping)¹⁹.

¹⁶ US-China Business Council, *Highlights of China's Implementation Efforts*, 2004 (<http://www.uschina.org/public/documents/2005/04/wtocompliance-2004.pdf>); US-China Business Council, *China's Omc Scorecard: Selected Year-Three Service Commitments*, 2005 (http://www.uschina.org/public/documents/2005/08/wtoscorecard_aug2005.pdf); Commissione europea, pagina *Bilateral Trade Relations* citata alle note 1 e 5.

¹⁷ Mentre i dazi anti-dumping possono essere adottati quando un prodotto è importato a un prezzo inferiore al suo valore normale (art. VI.1 Gatt 1994 e art. 2.2 Accordo relativo all'applicazione dell'art. VI), le misure di salvaguardia hanno lo scopo di difendere l'industria nazionale da un danno grave derivante da un eccesso di importazioni nel suo territorio (art. XIX.1.a Gatt 1994 e art. 2.1 Accordo sulle misure di salvaguardia).

¹⁸ Si veda in proposito l'ampia rassegna di X. Liu e H. Vandenbussche, *European Union Anti-dumping Cases Against China. An Overview and Future Prospects with Respect to China's WTO Membership*, in «Journal of World Trade», 36, 2002, n. 6, pp. 1125-1144, spec. pp. 1136 ss.

¹⁹ Un'accurata analisi sulla conformità della legislazione cinese in vigore con la disciplina anti-dumping dell'Omc è condotta da L. Wang e S. Yu, *China's New Anti-Dumping Regulations. Improvements to Comply with the Wto Rules*, in «Journal of World Trade», 36, 2002, n. 5, pp. 903-920. L'aspetto più criticato è l'inadeguatezza dei mezzi di ricorso (p. 920).

La messa in atto di una disciplina interna anti-dumping da parte della Cina ha indubbiamente comportato un rafforzamento della sua posizione nei rapporti commerciali internazionali: non sono più le sole esportazioni cinesi verso l'Ue oggetto delle misure comunitarie di difesa commerciale, ma anche le esportazioni comunitarie verso la Cina possono essere (e, in alcuni casi, sono state) sottoposte a procedure anti-dumping ai sensi della legislazione interna cinese. Peraltro, il rischio dell'insorgere di «guerre commerciali» fra i due partner, dovute a una possibile *escalation* del ricorso ai dazi anti-dumping da parte di entrambi, sembra largamente bilanciato, da un lato, dalla cautela indotta dalla reciprocità; dall'altro, e soprattutto, dalla sottoposizione delle misure anti-dumping al sistema di soluzione delle controversie, dunque al giudizio degli organi contenziosi dell'Omc.

In tema di misure di salvaguardia²⁰ l'Ue dispone da tempo di una legislazione di difesa commerciale attivabile in conformità con le disposizioni dell'Omc, che nella specie sono racchiuse nell'art. XIX Gatt 1994 e nell'Accordo sulle misure di salvaguardia²¹. Nei confronti della Cina, peraltro (secondo quanto previsto dall'accordo bilaterale del 19 maggio 2000 e dal protocollo di adesione della Cina all'Omc) è in vigore uno strumento speciale di salvaguardia (c.d. Tpsm, Transitional Product-Specific Safeguard Measure) che consente l'introduzione di misure temporanee nei confronti di alcuni prodotti²². A sua volta, la Cina, dopo l'adesione all'Omc, ha promulgato una disciplina che regola il ricorso alle misure di salvaguardia con ben maggiore

²⁰ A differenza dei dazi anti-dumping o compensativi, che correggono il prezzo anormalmente basso di un prodotto importato dovuto a vendita sottocosto o a sovvenzione all'esportazione, le misure di salvaguardia tutelano l'industria nazionale.

²¹ V. Regolamento (Ce) n. 3285/94 del Consiglio del 22 dicembre 1994 relativo al regime comune applicabile alle importazioni, in «Guce» n. L 349 del 31 dicembre 1994; regolamento (Ce) n. 519/94 del Consiglio del 7 marzo 1994, relativo al regime comune applicabile alle importazioni da alcuni paesi terzi, in «Guce» n. L 67 del 10 marzo 1994.

²² V. Regolamento (Ce) n. 427/2003 del Consiglio del 3 marzo 2003 relativo a un meccanismo transitorio di salvaguardia specifico per prodotto per le importazioni originarie della Repubblica popolare cinese, in «Guce» n. L 65 dell'8 marzo 2003.

dettaglio rispetto alla generica previsione contenuta nella legge sul commercio estero del 1994²³; disciplina ben presto utilizzata per giustificare l'imposizione di contingenti tariffari all'importazione di alcuni prodotti dell'acciaio, quale reazione alle misure statunitensi del marzo 2002²⁴. Nella relativa controversia, che ha opposto otto membri dell'Omc agli Stati Uniti, l'Ue e la Cina si sono trovate dalla stessa parte come co-ricorrenti, ottenendo da parte del panel incaricato della soluzione la condanna degli Usa e la conseguente revoca delle misure contestate²⁵.

Questo «attivismo» della Cina ha sconcertato alcuni osservatori, nella misura in cui ci si attendeva inizialmente da Pechino quel comportamento di basso profilo, che normalmente è suggerito ai nuovi membri dai problemi applicativi della normativa multilaterale e dall'opportunità di non contrariare le controparti durante il periodo transitorio di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Omc. Se però, da un lato, l'atteggiamento della Cina è apparso suscettibile di provocare irrigidimenti da parte dei più potenti partner commerciali (quali gli Usa e l'Ue) con conseguente rischio di nuovo protezionismo, dall'altro si è rilevato come la partecipazione della Cina al sistema di soluzione delle controversie nell'Omc sia destinata a produrre effetti positivi nel medio e lungo periodo, derivanti dalla necessità di rispettare le decisioni degli organi contenziosi e di coinvolgere gli enti e le imprese nazionali nella loro attuazione²⁶. Quest'ultima valutazione sembra confermata dagli sviluppi più recenti, che hanno visto da parte della Cina un ricorso moderato alle procedure contenziose dell'Omc e una propensione al raggiungimento di soluzioni concordate, com'è avvenuto nell'ottobre 2005 in occasione del ricorso statunitense nei

²³ Per un esame particolareggiato della regolamentazione introdotta nel 2002 si veda T. Weisheng Huang, *China Launches its Safeguard Enforcement. A Critical Assessment*, in «Journal of World Trade», 37, 2003, n. 2, pp. 329-357.

²⁴ Y. Jung, *China's Aggressive Legalism. China's First Safeguard Measure*, in «Journal of World Trade», 36, 2002, n. 6, pp. 1037-1060.

²⁵ *Stati Uniti – Misure di salvaguardia definitive all'importazione di certi prodotti dell'acciaio*, Rapporto dell'Organo d'appello dell'11 novembre 2003, WT/DS252/AB/R.

²⁶ V. Y. Jung, *China's Aggressive Legalism. China's First Safeguard Measure*, cit., pp. 1059-1060.

confronti dell'imposizione fiscale preferenziale cinese sui circuiti integrati di produzione nazionale²⁷.

5. Le vicende relative al commercio dei prodotti tessili

Nel settore tessile la partecipazione della Cina all'Omc ha comportato l'abolizione di tutte le restrizioni quantitative al commercio di tali prodotti entro il 2004, conformemente agli impegni contenuti nell'Accordo sui tessili e sull'abbigliamento²⁸. Nel Protocollo di adesione della Cina, peraltro, è contemplato un meccanismo (c.d. Tssc, Textiles Specific Safeguard Clause) che consente agli altri membri dell'Omc di adottare, fino a tutto il 2008, misure di salvaguardia in caso di perturbazione del mercato (*market disruption*) causata all'industria nazionale dalle accresciute importazioni di prodotti tessili dalla Cina. A livello europeo è stato pertanto emanato un regolamento apposito²⁹, che costituisce una disciplina speciale rispetto alla richiamata normativa generale di salvaguardia nei confronti delle importazioni provenienti dalla Cina³⁰. Inoltre, la Commissione europea ha pubblicato delle linee-guida che stabiliscono procedure e criteri da adottare per la determinazione del ricorso a misure di salvaguardia³¹.

²⁷ Cina – Imposta sul valore aggiunto sui circuiti integrati, WT/DS309.

²⁸ Ai sensi dell'art. 9, l'Accordo sui tessili e sull'abbigliamento è scaduto il 1° gennaio 2005, pertanto gli scambi di tali prodotti fra membri del Wto sono ora pienamente sottoposti al Gatt 1994. Si v. in proposito M. Williams, K. Yuk-Choi e S. Yan, *Bonanza or Mirage? Textiles and China's Accession to the Wto*, in «Journal of World Trade», 36, 2002, n. 3, pp. 577-591; e J. Mayer, *Not Totally Naked: Textiles and Clothing Trade in a Quota-free Environment*, in «Journal of World Trade», 39, 2005, n. 3, pp. 393-426. Secondo gli autori, gli obiettivi di sviluppo della Cina suggeriscono aggiustamenti strutturali verso settori produttivi a maggior valore aggiunto rispetto a quello tessile (pp. 590, 406-420).

²⁹ Regolamento (Ce) n. 138/2003 del Consiglio del 21 gennaio 2003 che modifica il regolamento (Cee) n. 3030/93 relativo al regime comune da applicare alle importazioni di alcuni prodotti tessili originari dei paesi terzi, in «Guce» n. L 23 del 28 gennaio 2003.

³⁰ V. nota 22.

³¹ *Guidelines for the Use of Safeguards on Chinese Textiles Exports to the Eu*, Brussels, 6 April 2005 (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/textile/memo060405_en.htm).

I primi mesi del 2005 sono stati caratterizzati da una crescita esponenziale delle esportazioni di prodotti tessili cinesi verso l'Europa, a seguito della quale la Commissione europea (sollecitata, fra gli altri, dal governo italiano) ha avviato in aprile un'indagine per l'attivazione di misure di salvaguardia nei confronti di nove categorie di prodotti tessili provenienti dalla Cina³²; per due di queste, alla fine di maggio è stata approvata la procedura d'urgenza che impone alla Cina di riportare, entro quindici giorni, l'aumento delle esportazioni a un livello indicato dal Tssc. La vicenda si è conclusa il 10 giugno, con un'intesa (Memorandum of Understanding) fra la Commissione europea e il ministero cinese del commercio estero, ai sensi del quale le esportazioni cinesi in dieci categorie di prodotti tessili saranno limitate entro livelli di crescita concordati (fra l'8 e il 12,5% l'anno) sino alla fine del 2007: in base a questo impegno la Commissione ha chiuso l'indagine in corso³³.

L'immediata attuazione dell'intesa ha apportato benefici tangibili, almeno stando ai dati relativi all'Italia³⁴. Se, quindi, la partecipazione della Cina all'Omc ha prodotto un'impressionante crescita delle sue esportazioni, in un contesto ormai libero dai vincoli dei contingenti imposti per decenni nel quadro degli Accordi multifibre, il sistema di salvaguardie inserito nel protocollo di adesione sembra garantire ai membri dell'Omc un'adeguata tutela nei confronti delle perturbazioni dei loro mercati. Il rischio di nuove forme generalizzate di protezionismo potrà pertanto essere fronteggiato attraverso il ricorso ai meccanismi e alle procedure previste dagli strumenti multilaterali, ai quali la Cina non si è sinora sottratta e la cui piena attuazione potrà contribuire a una sua completa e equilibrata integrazione nel sistema commerciale internazionale.

³² Vedi http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/textile/pr240405_en.htm.

³³ Vedi memo del 12 giugno 2005, *Eu-China Textile Agreement 10 June 2005* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/memo05_201.htm). Si v. P. Baudin, *Les relations entre la Chine et l'Union européenne: jusque et y-compris l'accord textiles du 10 juin 2005*, in «Revue du Marché commun et de l'Union européenne», 2005, n. 490, pp. 428-433.

³⁴ Rapporto del Centro studi della Federazione imprese tessili e moda italiane (Smi-Ati), *Il settore tessile-abbigliamento italiano nel 2005-2006*, novembre 2005 (http://www.sistemamodaitalia.it/studiericerche/documenti/Note-Congiunturali/TA_2005_NOVEMBRE.pdf).

14. La macroeconomia europea e la riforma del Patto di Stabilità e Crescita

di Franco Bruni

1. Crescita, inflazione e politica monetaria

Durante il 2005 la macroeconomia dell'area dell'euro ha visto un consistente rallentamento del tasso di crescita, la sostanziale stabilità del tasso di inflazione nonostante l'alto prezzo del petrolio, il timido avvio di una politica di rialzo dei tassi di interesse, la svalutazione dell'euro, un aumento del disavanzo pubblico medio dei paesi membri accompagnato dalla riforma del Patto di Stabilità e Crescita.

Il *tasso di crescita* medio dell'anno si è fermato all'1,3%, 0,8 meno dell'anno precedente¹. Il rallentamento, nella prima parte dell'anno, proseguiva quello della fine del 2004; nel terzo trimestre c'è stata ripresa, e poi un nuovo inciampo alla fine dell'anno che non ha però impedito positive previsioni di consenso per la crescita del 2006. Il contributo principale alla crescita e alla ripresa di metà anno è venuto dalla domanda interna per investimenti in costruzioni, macchinari e trasporti. La dispersione dei tassi di crescita nazionali attorno alla media dell'area è rimasta praticamente identica a quella del 2004 e a far meglio o peggio della media sono stati esattamente gli stessi paesi. La dispersione può esser giudicata relativamente contenuta: gli unici paesi la cui crescita si scosta più dell'1,5% dalla media sono rimasti i casi positivi, ciascuno spiegabile in un diverso modo, di Spagna, Grecia e Irlanda. L'Italia, con un tasso di crescita sceso allo 0,1%, è rimasta l'economia più lenta dell'area aumentando il suo distacco dalla media fino al -1,2%. Di circa mezzo punto

¹ European Commission, *European Economy. February 2006 Interim Forecast*, 21 febbraio 2006 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2006/interim_forecast_0206_en.pdf).

inferiore alla media anche la Germania, mentre l'altra grande economia dell'area, la Francia, è cresciuta, come già nel 2004, poco più della media.

Anche nei paesi dell'Ue al di fuori dell'area dell'euro la crescita è rallentata, pur rimanendo superiore a quella media dei paesi che condividono la moneta unica. Significativo il rallentamento del Regno Unito dove la crescita del Pil è stata dell'1,8% contro il 3,2 dell'anno precedente. Nel complesso i 10 nuovi paesi membri hanno mantenuto una crescita abbastanza brillante e una congiuntura che ha ben reagito al processo di integrazione.

Il rallentamento della crescita europea è spiegabile solo in parte con quello dell'economia mondiale che, al di fuori dell'Unione, nonostante gli aumenti di prezzo dell'energia e delle materie prime, è cresciuta un po' meno che nel 2004 ma più del 5%, tre volte e mezza la crescita media dei 25 paesi dell'Ue. La stima dell'*output gap* dell'area euro è rimasta contenuta riducendosi forse fino a meno dell'1%; si è approfondita e diffusa la convinzione che l'accelerazione della crescita europea è possibile solo con provvedimenti di riforma, liberalizzazione, perfezionamento del mercato unico, dal lato dell'offerta: provvedimenti, in sostanza, di adattamento competitivo alla globalizzazione.

L'*inflazione* è rimasta bassa: 2,2% nella media dell'anno, sia nell'area dell'euro che nell'Ue a 25. Ciononostante la politica monetaria dell'area dell'euro l'ha costantemente avvertita come un fastidio. Non tanto perché è sempre stata un filo sopra l'obiettivo del 2%, ma per altre due ragioni. Innanzitutto perché essa deriva in parte notevole dall'impatto dell'alto prezzo del petrolio; in secondo luogo perché essa misura solo gli aumenti dei nuovi flussi di produzione e consumo mentre nasconde gli aumenti dei prezzi delle attività che costituiscono il patrimonio delle persone e delle imprese, soprattutto delle attività immobiliari.

La prima ragione è ovviamente fonte di dilemma e imbarazzo per la politica monetaria, che da un lato deve evitare l'inflazione, ma dall'altro potrebbe sentirsi chiamata a combattere, in direzione opposta, l'effetto depressivo del peggioramento delle ragioni scambio dei paesi consumatori di petrolio. Entrambe le ragioni tendono comunque a far sospettare che la misura attuale del tasso di inflazione sottovaluti la pressione infla-

tiva insita nel sistema, la quale potrebbe esplodere con aumenti più consistenti da un momento all'altro. Sul fronte dei costi del petrolio, dell'energia e di molte materie prime, si teme soprattutto un'ondata di *second round effects* imperniati su possibili futuri aumenti dei salari tendenti a recuperare il potere d'acquisto eroso dalla crescita di tali costi, in un quadro in cui la distribuzione dei redditi favorisce da qualche anno i profitti. Il timore si è andato rinforzando man mano che, proprio durante il 2005, è diventato evidente che gli aumenti del petrolio non sono temporanei e speculativi, ma destinati a perdurare a lungo, e come tali percepiti e attesi, giustificabili in base a consistenti eccessi di domanda mondiali, dovuti sia ai giganteschi consumi delle economie asiatiche emergenti che ai limiti delle capacità di estrazione e raffinazione, che richiedono parecchio tempo per essere superati. Quanto ai prezzi degli immobili e di altri *asset* il timore è che essi configurino una bolla che, rigonfiando la misura della ricchezza, stimoli artificialmente la capacità di consumare e spendere a credito: ciò potrebbe risultare sia in un'accelerazione dei prezzi al consumo che in uno scoppio della bolla con conseguente improvvisa crisi e instabilità finanziaria.

Dubbi e timori si appoggiano anche sul fatto che il contenuto tasso di inflazione non appare coerente con l'ingente aumento della liquidità che si è verificato in tutto il mondo e che nell'area dell'euro ha portato l'aggregato M3, anche durante tutto il 2005, a crescere molto rapidamente, a tassi annui fra il 6,5 e l'8,5%, contro un «valore critico» che la Bce colloca al 4,5%. Punte superiori all'11% si sono verificate nella crescita della parte più liquida dell'aggregato, chiamata M1. Il credito al settore privato è aumentato a velocità comprese fra il 7,5 e il 9,5% in ragione annua. Sono numeri che fanno temere che la creazione di moneta, credito, liquidità, sia fuori controllo e che, se ancora ciò non si è tradotto in inflazione dei prezzi al consumo, la pressione inflativa è presente, crescente e minaccia di emergere da un momento all'altro.

Questo mantiene all'erta la *politica monetaria* europea. Anche perché gli Usa, lungo tutto il 2005, hanno proseguito il graduale rialzo dei tassi di interesse a breve controllati dalla banca centrale, iniziato a metà dell'anno precedente, portandoli, in otto piccole mosse successive, regolari e ben previste dal mercato, dal 2,25 al 4,25% e concludendo l'anno con un'attesa ab-

bastanza condivisa, e guidata dalla stessa Fed, di ulteriori rialzi di almeno mezzo punto percentuale. La Bce ha invece insistito a non variare il corrispondente tasso di riferimento, fermo al 2% dalla metà del 2003, fino al 6 dicembre, quando l'ha portato al 2,25%, senza peraltro dare alcun messaggio chiaro sulle sue mosse future. Il grado molto permissivo della politica monetaria europea è stato mantenuto nonostante la Bce minacciasse continuamente il rialzo dei tassi e insistesse nel dire, nei suoi comunicati, che la liquidità era sovrabbondante e i pericoli di inflazione presenti. Ne è derivato che i mercati, che avvertivano anche le frequenti pressioni politiche – contrarie allo spirito e forse a tratti persino alla lettera del Trattato di Maastricht – perché non venisse «stroncata la debole ripresa» con una stretta monetaria, non hanno migliorato la loro comprensione della strategia della Bce, che è apparsa non far seguire i fatti alle sue stesse parole.

Uno degli aspetti più discussi della congiuntura monetaria mondiale, nel 2005, è stato il permanere e l'acutizzarsi del cosiddetto «appiattimento» della curva per scadenza dei tassi di interesse cioè del restringersi della differenza, di solito positiva, fra i rendimenti dei titoli a lunga scadenza e quelli a scadenza breve, a parità di rischio. Il fenomeno è stato molto marcato negli Usa dove i tassi dei titoli di Stato a dieci anni sono saliti, da dicembre 2004 a dicembre 2005, di meno di un quarto di punto percentuale, a fronte dei due punti di aumento, sopra ricordati, dei tassi a breve controllati dalla Fed: ne è risultata a fine anno una curva quasi completamente «piatta». Nell'area dell'euro il fenomeno è stato meno accentuato e ha lasciato, a fine anno, un differenziale, fra i titoli a dieci anni e i tassi a brevissimo termine, di poco più di un punto percentuale, ridottosi però di più di mezzo punto lungo l'anno. Le interpretazioni di questo appiattimento sono numerose e vanno dall'attesa di un forte futuro rallentamento congiunturale, che costringerà le politiche monetarie a tornare a essere decisamente espansive, a una riduzione strutturale, su scala mondiale, del premio per il rischio di inflazione, a un eccesso di domanda di titoli a lunga scadenza, conseguente alle esigenze di investimento dei fondi previdenziali e alla gestione delle riserve ufficiali delle banche centrali asiatiche. L'appiattimento è da alcuni considerato anche una delle manifestazioni della «bolla» prodotta dall'eccesso mondiale di liquidità, che rigonfia i prezzi di attività e titoli, comprese le

obbligazioni a lungo termine. Il fenomeno era già presente nel 2004: il 2005 ha reso più pressanti e importanti i punti di domanda sulla sua interpretazione, dietro i quali vi sono questioni di fondo sul futuro della congiuntura mondiale. Nell'area dell'euro la questione si collega anche a quella posta da chi ritiene che i rendimenti dei titoli di Stato a lunga non riflettono abbastanza il grado di indebitamento dei governi emittenti².

2. Il tasso di cambio dell'euro

La netta divergenza fra la politica monetaria attuata nel 2005 dalla Bce di Francoforte e quella gradualmente ma nettamente più restrittiva della Fed statunitense, si è verificata mentre persisteva e preoccupava sempre più il *disavanzo delle partite correnti degli Usa* e la conseguente *fragilità del cambio del dollaro*. Il disavanzo Usa è cresciuto ancora, raggiungendo e superando il 6,5% del Pil, circa un punto in più dell'anno precedente. Il suo finanziamento, anche se in alcuni mesi ha potuto beneficiare di un certo afflusso di investimenti di portafoglio privati, è rimasto affidato prevalentemente all'accumulo di riserve da parte delle banche centrali asiatiche. Un finanziamento che è parso precario soprattutto quando si sono diffuse voci di una possibile, consistente diversificazione di tali riserve con uscite dal dollaro e investimenti in euro, yen e altre valute. Lo squilibrio con l'estero degli Usa, coerente con la mancanza di risparmio delle famiglie americane e con un forte disavanzo del settore pubblico, ha caratterizzato per tutto l'anno il dibattito sulla congiuntura mondiale, giungendo a costituire, secondo alcuni, la causa potenziale di una grave crisi valutaria e finanziaria globale e sollecitando

² Ciò sarebbe dovuto anche al fatto che la Bce accetta i titoli di Stato a garanzia del suo rifinanziamento senza far differenza fra il grado di indebitamento dei governi emittenti. Sul tema si veda, ad esempio, W.A. Allen, *The Microeconomics of Open Market Operations: Interest Rate Bands, Intra-Day Credit and Reserve Averaging*, documento presentato alla conferenza «Open Market Operations and the Financial Markets», Suerf and Bank of Finland Joint Conference, 22-23 settembre 2005; e F. Bruni, *Monetary Policy and the Allocation of Resources*, *ibidem*. Nel 2005 la Bce ha comunque ribadito che non sono ammessi al rifinanziamento titoli con *rating* inferiore a una soglia minima.

(invano) un nuovo impulso della cooperazione internazionale, segnatamente di quella transatlantica³.

Un dollaro che minaccia di precipitare significa per l'euro, fra l'altro, il timore di una rivalutazione violenta e insopportabile per la competitività delle esportazioni europee. Eppure quel che è successo nel corso del 2005 è stato proprio il contrario: *l'euro si è svalutato* risultando, nel dicembre del 2005 in confronto a dodici mesi prima, più debole dell'11,6% rispetto al dollaro e del 6% (5,6% in termini reali) rispetto alla media delle principali 23 valute con cui viene scambiato. A ciò ha contribuito sia la congiuntura più debole dell'Europa, nel confronto con gli Usa e col resto del mondo, che la sua politica monetaria più espansiva. Secondo alcuni anche la non brillante evoluzione politico-istituzionale dell'Ue, che ha visto una contestata riforma del Patto di Stabilità e il fallimento della ratifica del Trattato costituzionale, ha influito negativamente sull'euro. In ogni caso, nonostante il cambio dell'euro non sia lontano dal valore medio che aveva quando nacque, è difficile affermare che il suo valore sia oggi, soprattutto rispetto alla valuta Usa, un valore «di equilibrio»: è indebolito in modo anomalo, in sostanza, dallo stato particolarmente «triste» della congiuntura economica e politica dell'integrazione europea. Il suo indebolirsi non fornisce un aiuto duraturo alla competitività dell'area: rinvia piuttosto il problema dell'aggiustamento del dollaro e attenua lo stimolo di cui l'Europa avrebbe bisogno per riorganizzare la sua struttura produttiva e i suoi mercati, rendendoli più integrati e concorrenziali e spostando le sue produzioni verso gamme più avanzate che meglio riflettono i suoi vantaggi comparati nella concorrenza globale. L'Italia è fra i paesi dell'area dell'euro che più richiederebbero tali riorganizzazioni e sono soprattutto gli ostacoli a esse opposti che spiegano come mai cresce meno degli altri.

Durante il 2005 è raddoppiato il numero di paesi che hanno fissato il loro cambio all'euro nell'ambito degli Accordi europei

³ Un esame del problema e della principale letteratura relativa si trova in F. Bruni, *Politiche macroeconomiche e tasso di cambio: verso una cooperazione transatlantica?*, in *Alleanze alla prova: Europa e Stati Uniti tra cooperazione e conflitto*, a cura di C. Secchi e E. Sassoon, Milano, Egea – Università Bocconi Editore, 2006.

di cambio (Aec II) che preludono, dopo un periodo minimo di due anni, all'ammissione delle monete nell'area dell'euro. Il 29 aprile sono entrati negli Accordi (che dal giugno precedente già includevano le corone danese ed estone, il litas lituano e il tallero sloveno), le valute di Cipro, Lettonia e Malta. Il 25 novembre si è aggiunta la corona slovacca. Dato il buon grado di convergenza macroeconomica di alcuni fra questi otto paesi è evidente che l'area dell'euro è prossima ad allargarsi.

3. Le politiche di bilancio e il Patto di Stabilità e Crescita

Oltre a non riflettere né il grado molto espansivo della politica monetaria né il cambio dell'euro più competitivo, la lentezza della crescita europea sembra in contrasto con il tono delle *politiche di bilancio* che, nella media dell'Unione e soprattutto nell'area dell'euro, hanno visto rimanere elevate e crescenti le spese, i disavanzi e i debiti pubblici. Evidentemente lo stimolo del bilancio non funziona come stimolo alla congiuntura, soprattutto perché gli squilibri della finanza pubblica non appaiono sotto controllo e dunque l'impatto negativo dell'incertezza e della previsione di futuri, più dolorosi necessari aggiustamenti, prevale sulla meccanica con cui i disavanzi alimentano la domanda aggregata.

Rapportata al Pil la spesa pubblica dell'area dell'euro è un poco cresciuta, restando dunque alta, superiore al 48%, circa 10 punti più del Giappone e 15 più degli Usa. Sempre in rapporto al Pil, è cresciuto il disavanzo medio dell'area dell'euro, prossimo al 3%, così come è cresciuto il debito, avvicinandosi al 72%, molto sopra la soglia del 60% di Maastricht. L'Italia, con un disavanzo sopra il 4% e un debito superiore al 108%, tornato a crescere rispetto al Pil per la prima volta dal 1997, è il Paese dell'area dell'euro (dopo il Portogallo) con la finanza pubblica più espansiva e che si è più deteriorata nel corso del 2005. Il segno della politica di bilancio europea è rimasto espansivo anche guardando ai saldi primari (cioè al netto degli interessi sul debito) aggiustati per il ciclo (cioè corretti per tener conto, fra l'altro, del fatto che quando la crescita è bassa il gettito delle imposte si riduce). Nel caso dell'Italia rimane un piccolo avanzo primario, che supera ormai di poco lo 0,5%, 1/3 del-

l'anno prima e che, anche aggiustato per il ciclo, è fra 1/3 e 1/4 di quello medio del periodo 1996-2000, quando la macroeconomia italiana stava convergendo verso i parametri di Maastricht. Guardando all'Unione a 25, gli squilibri della finanza pubblica appaiono un poco più contenuti, ma si stima che il disavanzo sia cresciuto dal 2,6 al 2,7 del Pil e il debito dal 63,4 al 64,1⁴.

Nella metà dei dodici paesi dell'area dell'euro il disavanzo pubblico è cresciuto e in cinque di essi (uno in più rispetto al 2004) è stato superiore al 3%. La situazione è stata dunque di quelle in cui il Patto di Stabilità e Crescita avrebbe dovuto segnare punti di allarme, incentivare la disciplina, prescrivere sollecite manovre di aggiustamento. Ciò invece non è avvenuto perché il Patto stesso è stato modificato in senso fortemente permissivo.

La *riforma del Patto* è stata la conseguenza della sua crisi, giunta fino al conflitto istituzionale del 2003-4 fra Commissione e Consiglio e all'intervento della Corte di Giustizia⁵. Essa ha avuto luogo nel marzo 2005⁶ e riguarda sia il meccanismo preventivo del Patto che quello correttivo. Nella parte dedicata a *prevenire i deficit eccessivi* , con un'adeguata programmazione pluriennale dei disavanzi monitorata dalla Commissione e dal Consiglio, la principale modifica è consistita nella possibilità di ciascun paese di fissare un suo diverso «obiettivo di medio termine» per il disavanzo strutturale⁷, nonché un diverso ritmo di

⁴ European Commission, *Economic Forecasts Autumn 2005*, in «European Economy», n. 5, 2005 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee505en.pdf).

⁵ V. capitoli corrispondenti nelle precedenti edizioni di questo annuario (ad es. il capitolo 12 dell'edizione 2005, pp. 165-176), dove è sintetizzata la natura, la nascita, l'evoluzione, la crisi e le proposte di riforma del Patto di Stabilità e Crescita, fino dal 1999. Sono altresì richiamati i documenti ufficiali in proposito e alcuni riferimenti bibliografici.

⁶ Il Consiglio Ecofin ha adottato il 20 marzo 2005 la relazione *Migliorare l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in seguito approvata dal Consiglio e divenuta parte integrante del Patto con la conseguente revisione dei regolamenti del 1997 modificati dai regolamenti nn. 1055 e 1056 del 2005. Un'esposizione sintetica della riforma è contenuta, ad esempio, nell'articolo *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, nel «Bollettino mensile» di agosto 2005 della Bce, pp. 61-76 (<http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bce/mb>).

⁷ Nella versione precedente il Patto prevedeva per tutti un obiettivo a medio termine di bilancio strutturalmente in pareggio o in surplus.

avvicinamento a tale obiettivo⁸, che la Commissione e il Consiglio giudicheranno guardando le condizioni d'insieme della convergenza del paese, compreso il livello del rapporto debito/Pil, la sua crescita potenziale e le eventuali riforme strutturali in corso. La riforma della procedura per *correggere i deficit eccessivi* è più profonda. Allarga la definizione di «grave recessione economica» che a norma del Trattato consente di tollerare i deficit superiori al 3%, fino a comprendervi un calo cumulato del prodotto durante un periodo di crescita molto bassa. Permette di rinviare la procedura di deficit eccessivo in base a considerazioni concernenti una molteplicità di «fattori rilevanti» che vanno dallo stato di attuazione del programma di Lisbona all'entità degli investimenti pubblici, dai costi sostenuti per le riforme pensionistiche alla dinamica dello stock di debito, dagli sforzi fatti per sostenere la solidarietà internazionale fino a «qualsiasi altro fattore che, secondo lo stato membro interessato, sia rilevante per valutare in termini qualitativi il superamento del valore di riferimento». Consente, sempre in base alla considerazione di molteplici «fattori significativi», di prorogare di almeno un anno i termini per la correzione dei disavanzi eccessivi e prolunga comunque le scadenze della procedura di interazione correttiva fra lo stato membro in deficit eccessivo e gli organi comunitari. Nel complesso è una riforma che aumenta molto il grado di discrezionalità e di possibile tolleranza nell'applicazione del Patto e sacrifica alla flessibilità la chiarezza e la semplicità delle sue regole. Si riducono così, fra l'altro, i costi di reputazione di politiche di bilancio non rigorose e si allontana la prospettiva di incorrere nelle ammende previste dal Trattato a carico dei paesi che non rientrano tempestivamente dal deficit eccessivo. Poiché inoltre la discrezionalità è amministrata in ultima istanza dal Consiglio, cioè dai governi che dovrebbero autodisciplinarsi, aumenta la tentazione di scambiarsi proprio quei favori di tolleranza reciproca che hanno inceppato il funzionamento del Patto fino a portarlo alla crisi.

⁸ È stato peraltro ufficializzato il criterio (dal quale si possono accettare motivati scostamenti) secondo cui tale avvicinamento deve essere di almeno lo 0,5% del Pil ogni anno, misurato in termini del saldo corretto per il ciclo e considerando le misure una tantum singolarmente, nel merito e caso per caso.

La Banca centrale europea è stata sempre contraria alla riforma e si è pronunciata criticamente su di essa⁹. Ha sostenuto d'altra parte che le conseguenze della riforma dipenderanno da come la Commissione e il Consiglio faranno uso della maggior discrezionalità che il nuovo Patto concede loro. In teoria è ancora possibile che si comportino in modo rigoroso. La nuova procedura sarà messa alla prova fin dalla prima metà del 2006: sarà una prova molto rilevante perché, come detto sopra, ben cinque paesi si trovavano, alla fine del 2005, in condizioni di deficit eccessivo. I loro programmi di rientro, presentati con un certo affanno¹⁰ alla fine dell'anno, stanno andando incontro ai primi giudizi della Commissione e saranno poi soggetti alle decisioni e alle raccomandazioni del Consiglio. Scorrendo tali programmi e le previsioni di finanza pubblica che essi contengono con riferimento ai quattro anni successivi, si ha l'impressione che essi non incorporino severi impegni di consolidamento e siano basati su ipotesi piuttosto ottimiste sul futuro andamento dell'economia e della finanza pubblica.

Il Programma di Stabilità dell'Italia, presentato il 23 dicembre, ha fra l'altro l'obiettivo di spiegare come il paese correggerà la situazione di «deficit eccessivo» nella quale l'Italia è stata collocata ufficialmente da una decisione del Consiglio del 28 luglio. In quell'occasione il Consiglio raccomandava all'Italia di correggere il deficit entro il 2007. In effetti il Programma prevede di riportare il disavanzo sotto il 3% solo nel 2007 e rinvia il raggiungimento del pareggio strutturale ben oltre l'orizzonte del 2009, anno in cui è previsto ancora un disavanzo dell'1,5% (1,1 corretto per il ciclo). L'aggiustamento delineato nel documento, inferiore all'1% annuo del Pil nel 2006-7, prosegue poi al ritmo minimo richiesto dello 0,5% all'anno. Circa la credibilità delle correzioni previste basti dire che la Commissione osserva che,

⁹ Si veda la *Dichiarazione del Consiglio Direttivo* del 21 marzo 2005, nonché i pareri della Bce del 3 giugno, concernenti le modifiche ai regolamenti del Patto. Curiosamente eufemistica è la frase con cui la banca sintetizza la sua critica della riforma nell'articolo *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, sopra citato: «La riforma ha significativamente ricalibrato l'importanza relativa attribuita ai diversi principi che caratterizzano buone regole di bilancio» (p. 69).

¹⁰ Tutti con ritardi più o meno ampi sulla scadenza del 1° dicembre richiesta dal «codice di condotta» del Patto.

per gli anni seguenti il 2006, «non c'è alcuna informazione sulle misure che si intendono adottare per attuare l'aggiustamento», e che la stessa Commissione, nelle sue previsioni autunnali, stimava il disavanzo dell'Italia nel 2006 e 2007, rispettivamente, in 0,7 e 1,8 punti percentuali di Pil in più delle previsioni contenute nel Programma. Il giudizio complessivo della Commissione sul Programma dell'Italia suona stranamente lapalissiano quando constata che «... qualora effettivamente implementato il Programma è consistente con l'obiettivo di correggere il deficit eccessivo (come richiesto) entro il 2007»¹¹.

La Francia è ufficialmente in «deficit eccessivo» dal giugno del 2003 e il 2005 è l'anno a suo tempo indicato per il rientro. Il Programma di Stabilità colloca il deficit 2005 esattamente al 3%, lo porta solo al 2,9% l'anno seguente e lo fa poi scendere gradualmente fino all'1% (0,6 corretto per il ciclo) del 2009, tralasciando di esplicitare l'obiettivo del pareggio strutturale di medio termine. Il giudizio della Commissione appare suo malgrado accondiscendente: mette in dubbio la credibilità di alcune ipotesi, sottolinea la carenza di informazioni sui provvedimenti previsti, suggerisce nuove restrizioni già nel 2006 e segnala i rischi di nuovi deterioramenti. Dopodiché però, senza contestare il rientro dal deficit eccessivo, si limita a raccomandare che «siano senza ritardo varati gli aggiustamenti strutturali necessari per portare il deficit sotto il 3% nel 2006 in modo credibile e sostenibile»¹².

Anche la maggiore fra le economie dell'area dell'euro, la Germania, è stata da tempo (dal gennaio 2003) dichiarata in condizioni di deficit eccessivo. Nel febbraio 2005, dopo le incertezze sostanziali e procedurali seguite al ricorso della Com-

¹¹ European Commission, *Commission's Assessment of the December 2005 Update of the Stability Programme of Italy*, 22 febbraio 2006, v. il secondo punto dell'Assessment, corsivo non nell'originale. Il testo di questo documento e di quelli citati nelle seguenti note è disponibile online nel sito della Commissione: v. full text, *Commission Assessments of the Stability and Convergence Programmes 2005-2006* (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/ca_en.htm).

¹² Evidentemente l'aggiustamento al 3% preconsuntivato nel Programma per il 2005 è poco credibile o poco sostenibile. European Commission, *Commission's Assessment of the January 2006 Update of the Stability Programme of France*, 22 febbraio 2006, v. il punto 13, corsivo non nell'originale.

missione alla Corte di Giustizia contro quanto disposto dal Consiglio a proposito della procedura per deficit eccessivo, il Consiglio ha invitato la Germania a disporre entro il 2005 le misure necessarie per rientrare entro il 2007 dall'eccesso di deficit. L'imprevisto ricorso alle elezioni, e il loro esito complesso, hanno ritardato la presentazione del Programma di Stabilità, che cifra il deficit 2005 al 3,3% del Pil. Non è previsto ulteriore miglioramento nel 2006 mentre in seguito il Programma prevede uno scalino al 2,5% e successivi aggiustamenti di mezzo punto all'anno: nel 2009 resterebbe ancora l'1,5% (1,1 corretto per il ciclo), anche se viene esplicitamente ribadito l'obiettivo del pareggio strutturale di medio periodo (ma quanto è lungo il medio periodo?). La Commissione dà sul Programma tedesco un giudizio che sembra prenderlo più «sul serio» del programmi italiano e francese, anche perché il documento tedesco è più specifico e concreto. I rischi insiti nelle previsioni sono valutati più equilibrati, viene ricordata positivamente la riforma pensionistica del precedente governo e apprezzata la chiara strategia di puntare molto sul contenimento e la razionalizzazione delle spese sociali. La Commissione critica i tempi lenti dell'aggiustamento che non lasciano, nei prossimi due-tre anni, margini sufficienti per gli imprevisti mettendo «a rischio la sostenibilità della finanza pubblica»¹³. Niente di meno: proprio il rischio che i Programmi di Stabilità dovrebbero servire a escludere.

Altre due piccole economie dell'area dell'euro sono in «deficit eccessivo»: Portogallo e Grecia. Durante il 2005 il disavanzo pubblico portoghese è balzato dal 3 al 6% del Pil; più di 2/3 dell'aumento è dovuto al cessare degli effetti di misure una tantum. Il deficit eccessivo è stato dichiarato dal Consiglio in settembre chiedendo la sua correzione entro il 2008. In effetti il programma presentato dal Portogallo prevede di scendere rapidamente sotto il 3% entro il 2008, si ferma all'anno seguente con un 1,5% (1,2 corretto per il ciclo) e definisce come obiettivo di convergenza più a lungo un disavanzo strutturale di non

¹³ European Commission, *Commission's Assessment of the February 2006 Update of the Stability Programme of Germany*, 1° marzo 2006, corsivo non nell'originale.

più di 0,5%. Il giudizio della Commissione¹⁴ mette in luce le molte difficoltà e rischi di un ingente aggiustamento e raccomanda il necessario... rigore. Vista la nuova versione del Patto viene da chiedersi quanto di questo rigore sarà possibile ottenere con severe delibere del Consiglio.

Una reazione analoga deriva dalla lettura del giudizio della Commissione sul Programma di Stabilità della Grecia¹⁵, che è in deficit eccessivo dal luglio del 2004, ha ricevuto dal Consiglio, nel febbraio 2005, un invito a rientrare entro il 2006, e ha concordato una rilevante revisione al rialzo delle stime dei deficit passati, nel settembre 2005. Nel 2005 ha attuato un significativo aggiustamento che sembra aver abbassato il deficit al 4,3% del Pil. Il Programma di Stabilità che ha presentato prevede manovre con grave rischio di credibilità, tali da rientrare fino al 2,6% nel 2006. Dopodiché l'aggiustamento previsto rallenta e si ferma all'1,7% nel 2009. Il che, avendo la Grecia un *output-gap* positivo, significa arrivare alla fine del decennio con un disavanzo strutturale aggiustato per il ciclo stimabile nel 2,4% del Pil: decisamente lontano dal riequilibrio di medio periodo richiesto dal Patto.

Nel complesso i giudizi della Commissione sembrano perplessi ma tolleranti. Se i governi se li attendevano in questa forma non ne sono stati certo stimolati a dedicare il 2005 a preparare progetti di bilancio molto severi. Entro la prima metà del 2006 i giudizi dovranno diventare «raccomandazioni per l'opinione del Consiglio» che il Consiglio dovrà poi, se lo riterrà, esprimere ufficialmente e far seguire da un continuo monitoraggio e da adeguate trattative con i governi nazionali. Vedremo allora alla prova il nuovo Patto. Ma, se ripensiamo ai programmi pluriennali di stabilità presentati in passato, disattesi ma più ambiziosi, il 2005 rimarrà comunque un anno di svolta per la disciplina di bilancio europea che ha, almeno temporaneamente, attenuato la sua pressione sugli Stati membri perché portino rapidamente le dinamiche dei loro deficit e debiti pubblici entro ritmi sicuramente sostenibili e riconoscibili come tali dai mercati.

¹⁴ European Commission, *Commission's Assessment of the December 2005 Update of the Stability Programme of Portugal*, 22 febbraio 2006.

¹⁵ European Commission, *Commission's Assessment of the December 2005 Update of the Stability Programme of Greece*, 22 febbraio 2006.

15. L'Europa centrale e orientale: Ucraina, Polonia, Bielorussia e Russia fra tensioni, cambiamento, stagnazione e continuità

di Alessandro Vitale

1. Un'area in trasformazione: dalla «rivoluzione arancione» a un'embrionale «transizione egemonica»

L'area delle Repubbliche occidentali ex sovietiche collocate fra Russia e Polonia, da quindici anni instabile, segnata da estrema frammentazione non pienamente rilevabile sulle carte geografiche, affetta da problemi internazionali e gravida dalla fine del periodo bipolare di tensioni e contrasti irrisolti, ha visto, a iniziare dalla rivolta popolare «arancione» in Ucraina del dicembre 2004, una nuova fase di profonde trasformazioni e di sconvolgimenti internazionali. Durante l'intero 2005 questi mutamenti hanno inciso sulla regione e sono sfociati significativamente alla fine dell'anno in una fase di alta tensione: la crisi energetica russo-ucraina¹, fonte di un'escalation spintasi fino alle minacce di ritorsioni sugli accordi relativi alle basi militari russe nel Mar Nero, che hanno coinvolto direttamente ed emotivamente l'opinione pubblica dei due paesi.

La «rivoluzione colorata» ucraina ha rappresentato un punto di svolta di primaria importanza e non solo per l'Europa orientale. L'estendersi infatti dell'influenza culturale e politica del «modello arancione» in tutta l'area ex sovietica, fino alla fascia meridionale delle Repubbliche centroasiatiche, ha dimostrato

¹ Sulle origini di questi problemi rimane fondamentale P.J. D'Anieri, *Economic Interdependence in Ukrainian-Russian Relations*, New York, State University of New York Press, 1999. Mi permetto di rimandare anche al mio *Il potenziale conflittuale nelle relazioni russo-ucraine*, in *Geopolitica della crisi. Balcani, Caucaso e Asia Centrale nel nuovo scenario internazionale*, a cura di A. Colombo, Milano, Egea, 2001, pp. 333-436.

la portata storica dell'avvenimento². Quello ucraino è stato un fenomeno inatteso, che ha finito per influenzare indirettamente persino la Russia, nella quale la minaccia di un attacco alla classe politica insediatasi alle leve di comando dopo la caduta dell'Urss, potenzialmente sferrato da una popolazione ancora gravata da pesanti problemi materiali, da una farraginoso transizione post-sovietica e persino orientata verso una lenta ma costante svolta autoritaria, viene percepita come reale, come dimostrano le contromisure interne e internazionali adottate a Mosca, quali il rafforzamento artificiale di movimenti nazionalisti filogovernativi, l'isolamento dell'opposizione, l'emarginazione dei quadri governativi più liberali spinti alle dimissioni, le chiusure imposte alle Ong straniere. Tale minaccia ha persino assunto nel corso dell'anno aspetti attivi in importanti ambiti regionali interni alla stessa Federazione russa³, come nel caso della Bashkiriya: quasi che le onde concentriche partite dall'Ucraina tendessero a travolgere, espandendosi, il centro dell'ex impero.

Sul piano internazionale la «rivoluzione» ucraina, dovuta in gran parte alla forza d'attrazione esercitata dagli allargamenti della Ue a Est nel 2004, che hanno polarizzato ulteriormente l'area⁴, storicamente sempre contesa fra oriente e occidente, più di quanto non fosse avvenuto negli anni novanta, ha favorito le occasioni di penetrazione degli interessi politico-strategici occidentali e statunitensi nell'area regionale, già «vulnerata» dall'inglobamento dei Paesi Baltici nelle istituzioni euro-occidentali. Si tratta però di un'area tutt'altro che di facile gestione da parte occidentale e non solo perché la Russia continua a considerarla

² La rivoluzione arancione ucraina non ha solo mostrato l'esistenza di un'embrionale società civile nel paese, ma ha anche fatto notare l'errore diffuso nel ritenere il paese ancora come una semplice «provincia russa». Cfr. E. Thévenin, *L'Enjeu ukrainien. Ce que révèle la Revolution Orange*, Paris, Cld éditions, 2005.

³ Cfr. E. Piovesana, *L'onda arancione arriva in Russia*, aprile 2005 e altri articoli sul tema in Peacereporter.net (http://www.peacereporter.net/dettaglio_articolo.php?idart=2138). A Volgograd nel mese di novembre per protestare contro il governo russo sono scese in piazza diecimila persone. Il nuovo dissenso riunisce un ampio spettro di attori sociali (giovani, intellettuali, pensionati) che a fasi alterne e sull'esempio ucraino hanno fatto sentire la loro voce.

⁴ G. Lepasant (a cura di), *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Paris, Cnrs éditions, 2005, p. 19. Cfr. anche J. Besters-Dilger (a cura di), *Die Ukraine in Europa. Aktuelle Lage, Hintergründe und Perspektiven*, Wien, Böhlau, 2003.

di sua «pertinenza» geostrategica. Le reazioni della classe politica russa, che del resto ha favorito indirettamente tale transizione egemonica (pur se ancora frenata e incompleta) con il clamoroso fallimento della sua stessa strategia «sporca» di pressione indiretta sulle elezioni presidenziali ucraine, nelle quali aveva «osato troppo», sono state per un anno intero misurate ma anche orientate verso un confronto meno moderato che in passato con gli interessi occidentali in un'area contesa, anche se in forme velate, fra occidente ed ex centro imperiale sovietico. Se di fatto continua nella regione un'embrionale e lenta transizione egemonica, in forme più complesse rispetto a quella in atto nel Caucaso dopo la «rivoluzione colorata» in Georgia, questa risulta contrassegnata da ostacoli e frenate improvvise, da gravi tensioni delle quali la Russia cerca di approfittare per recuperare il terreno perduto.

Una serie imponente di contrasti irrisolti, venuti a galla nel corso del 2005, continua a stimolare l'instabilità della regione: condizione questa che non giova a una lineare transizione egemonica. In questa fascia di paesi permangono infatti i rischi di una spirale di insicurezza che era rimasta latente nel periodo successivo al crollo del blocco politico-militare orientale, ma che continua a gravare, con fasi di periodica accensione conflittuale, sugli equilibri regionali. Se da un lato si assiste alla ricerca, da parte delle classi politiche locali, di relazioni speciali con gli Stati Uniti sul modello polacco e baltico, questo tentativo si accompagna a una crescente frammentazione sub-regionale: imponenti fattori di disintegrazione infatti derivano non solo dagli opposti poli di attrazione operanti nella regione, che rischiano di frantumare i fragili assetti delle attuali Repubbliche (in particolare l'Ucraina, ma non solo), ma anche dalle questioni aperte dagli allargamenti delle compagini istituzionali, d'alleanza e strategiche euro-occidentali e dal nuovo confine eurocomunitero spostato più a Est. Nella regione è rimasta stagnante quella condizione di sospensione e di incertezza che ha caratterizzato per un decennio l'intera *grey zone* dell'Europa centrale e orientale, incuneata fra oriente e occidente. Persino i Paesi Baltici, pur inglobati nel campo euro-occidentale, stanno vedendo cadere illusioni sulla loro collocazione nell'Europa centrale e sulla loro sicurezza e temono che le relazioni dei singoli governi occidentali con la Russia finiscano per scavalcare per importanza e

per priorità quelle previste all'interno del campo euro-occidentale⁵. Ancor più questa condizione, largamente percepita, risulta aggravata per le Repubbliche occidentali ex sovietiche ancora escluse dagli allargamenti euro-occidentali, le quali rimangono confinate in una stagnazione senza prospettive e sono ben poco aiutate dal palliativo dalla Politica europea di vicinato. Esse sono poi interessate da un'embrionale e incompleta transizione egemonica da una parte e per questo, dall'altra, anche soggette ai ricatti e alle facili pressioni dell'ex centro imperiale. Non è un caso che in questi paesi continuino a prevalere stagnazione, rimanenze del passato sovietico, regimi autoritari e/o populisti; corruzione endemica, mantenimento della proprietà statale in quasi tutti i settori economici, prepotenza politico-burocratica, tentativi di compromesso alternativamente con l'uno o con l'altro dei poli di influenza che guidano lo scontro nell'area fra «zolle tettoniche» e che rischia di mettere in pericolo persino la consistenza interna dei nuovi paesi indipendenti.

2. L'Ucraina «paese pivot» nella regione?

La condizione ucraina post-rivolta «arancione» implica due ordini di conseguenze per l'area. Da una parte la Repubblica indipendente si pone come punto di riferimento innovativo per tutta una regione che necessita di un rinnovamento che sia capace di gettare alle spalle la pesante eredità sovietica e dello stagnante e faticoso decennio post-sovietico⁶, ma dall'altra essa si dibatte in gravi e periodiche crisi interne e internazionali, diventando la prova vivente e quotidiana che questo tentativo di riforma va incontro in una regione come questa a crescenti

⁵ Il caso del pieno coinvolgimento nel 2005 dell'ex cancelliere tedesco Helmut Schröder nella gestione del futuro gasdotto russo-tedesco che collegando la Russia con la Germania esclude i Paesi Baltici, ha suscitato accese quanto dignitose proteste da parte del presidente della Lituania, Valdas Adamkus.

⁶ In questo senso i cittadini ucraini hanno cercato con i fatti di far uscire dalla retorica la definizione continuamente ripetuta negli anni novanta (in sede Nato e Ue) dell'Ucraina come «paese pivot» dell'Europa. Sul tema della collocazione dell'Ucraina in Europa: R. Makarska e B. Kerski (a cura di), *Die Ukraine, Polen und Europa: europäische Identität an der neue Eu-Ostgrenze*, Osnabrück, Fibre, 2004.

delusioni. Sul piano interno il 2005 ha visto il fallimento del nuovo governo, il licenziamento del premier Julija Timoshenko nel mese di settembre, lo svilupparsi di un caotico magma di operazioni economico-finanziarie nelle quali la classe politica è rimasta invischiata, una generale frenata economica. L'eredità dei governi precedenti non è stata smantellata. Un quarto della popolazione vive al di sotto del livello di povertà che viene identificato con gli standard internazionali. Il tasso di natalità è il più basso del mondo. I giovani cercano di espatriare per trovare lavoro. Profonde fratture e non solo quella che separa la parte orientale da quella occidentale attraversano il paese. È indubbio che il trovarsi incuneato fra la Russia e l'Ue sia per questo paese la fonte di una crisi permanente. A Est lo sfogo per la manodopera, la libera circolazione delle persone e delle merci e le relazioni ex sovietiche non esistono più; a Ovest una compagine come la Ue mantiene e rafforza barriere protezioniste e confinarie nel tentativo di espellere il «disordine», ma finendo in tal modo per alimentarlo e per trovarsi quello di tutta l'area concentrato come in una pentola in ebollizione⁷. Questa condizione favorisce la restaurazione politica interna⁸ e quella internazionale delle precedenti «pertinenze imperiali», i portatori delle quali rimangono convinti che la *nezaleznist'* (indipendenza) ucraina e la sua *samostijnist'* (capacità di tenuta dell'autogoverno) siano pretese senza futuro; ingenera radicale disillusione e scetticismo circa le reali prospettive di integrazione nelle strutture europee⁹ ed euroatlantiche, punto di riferimento della politica estera ucraina dal 1991 (sebbene dal 1994 abbia preso la

⁷ James Sheer fa notare questo paradosso, aggiungendo che la nuova cortina di ferro del tipo Schengen a Ovest dell'Ucraina non potrà essere più efficace di una linea Maginot quando il caos finirà in questa pentola per superare una certa soglia di ebollizione. Cfr. J. Sheer, *L'Ukraine et sa sécurité*, in *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, a cura di G. Lepasant, cit., p. 121.

⁸ *Ibidem*, p. 140.

⁹ Questi esplodono prima con la bocciatura francese e olandese del testo del Trattato «costituzionale» europeo e poi quando l'accento in merito ai nuovi allargamenti Ue cade sulla Turchia: una prospettiva che suscita, per l'ulteriore chiusura all'Ucraina, reazioni accese anche in Polonia. L'idea emergente è che, al di là della retorica, l'Ucraina venga considerata dai governi occidentali come relitto post-sovietico e in termini esclusivamente strategici come attore che non deve compromettere le relazioni con la Russia. Cfr. J. Sheer, *L'Ukraine et sa sécurité*, cit., pp. 136-137 e 139.

forma ambigua di una politica «multivettoriale» comprendente un partenariato strategico con la Russia) e soprattutto della popolazione della parte occidentale del paese e ingenera nei vicini l'idea apatica che un rinnovamento reale dell'area, che comporta la totale fuoriuscita dalla cultura materiale sovietica, dalle sue conseguenze politico-militari ed economiche, nonostante le potenzialità che questo comporterebbe, rimanga impossibile.

3. I mutamenti regionali «complementari»

Questa situazione è accompagnata da altre trasformazioni di portata significativa. Parallelamente infatti sono emerse nuove relazioni, impensabili nei decenni precedenti, fra Polonia, Paesi Baltici da una parte e Ucraina dall'altra, improntate alla ricerca di una cooperazione in tutti i campi. Queste relazioni però, pur se dense di potenzialità, continuano a essere rese scarsamente efficaci da un lato dal nuovo confine eurocomunitario che separa rigidamente questi attori, con tutte le sue negative implicazioni economiche e sulla cooperazione (in particolare nei confronti di un paese agricolo dalla immense capacità qual è l'Ucraina) e dall'altro dalle difficoltà dell'Ucraina di fuoriuscire con le sue sole forze (dato che un'apertura a Ovest rimane esclusa) dalle cogenti e soffocanti dipendenze geopolitiche, geoeconomiche e industriali ex sovietiche, risalenti al periodo staliniano e disegnate allora a tavolino proprio per impedirne la potenziale indipendenza politica.

In modo speculare e conseguente si sono poi moltiplicate le tensioni fra Polonia e Russia, così come fra la Polonia e la vicina Bielorussia. Il sostegno polacco alla «rivoluzione ucraina», dopo un decennio di dimenticanza da parte di Varsavia dei vicini orientali, a causa della priorità assegnata all'ingresso nella Ue allargata, che avrebbe finito per rafforzare anche il confine a Est¹⁰, ha provocato una crescente tensione con la Russia. Nel corso del 2005 la dirigenza moscovita ha denunciato ripetuta-

¹⁰ Sul tema, di estrema rilevanza per la comprensione dell'area, mi permetto di rimandare al mio saggio *Il confine insuperabile. L'Unione europea e la nuova Europa Orientale*, in *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, a cura di E. Dell'Agnese e E. Squarcina, Torino, Utet, 2005. Cfr. anche G. Lepesant (a cura di), *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, cit., p. 32.

mente un «clima antirusso» sempre più diffuso in Polonia; in maggio la dirigenza polacca ha incassato con risentimento le mancate scuse del presidente russo, in occasione del 60° della vittoria, in merito al massacro di Katyn; nel corso dell'estate vi sono state aggressioni a cittadini russi a Varsavia e ai danni di diplomatici e giornalisti polacchi a Mosca: fatti questi che hanno alimentato il sospetto di coinvolgimenti di alto livello e di reciproche responsabilità politiche; infine in settembre la questione del progettato gasdotto russo-tedesco attraverso il Baltico, che scavalcherà la Polonia e l'Ucraina, è stato visto a Varsavia come un avvertimento antipolacco e rivolto a tutti coloro che intendono creare occasioni di egemonie e di influenza alternative a quella russa nell'area ex imperiale sovietica, nonché, sempre in Polonia, la questione è diventata addirittura fonte di accuse all'Unione europea di non possedere la benché minima politica estera comune, annullata da interessi nazionali egoistici e da relazioni autonome dei singoli stati con il Cremlino, indifferenti ai problemi dell'Europa centrale.

Le tensioni fra Polonia e Bielorussia, quest'ultima ormai parte integrante di un'Unione con la Russia, quella creata con il Trattato di Associazione nel 1999 e in continua evoluzione¹¹, sono state la logica e coerente evoluzione di un decennio di contrasti spesso ignorati dalla stampa internazionale, soprattutto in Europa. In Polonia risiedono il grosso dell'opposizione bielorussa al regime dittatoriale di Alyaksandar Lukashenko e «l'Unione per il Supporto della Democrazia in Bielorussia». Nel novembre sono state organizzate in tutte le maggiori città della Polonia (Varsavia, Poznan, Lublino, Wroclaw), con l'appoggio dell'emigrazione bielorussa, dimostrazioni contro il regime di Minsk, accusato di sistematiche violazioni dei diritti umani¹². In

¹¹ Dal 1991 in poi fra Bielorussia e Russia non è mai esistito un vero confine internazionale. Anche se la valuta comune, in progetto dal 1993, non è in vigore, esiste un'unica area doganale. Nell'aprile 2005, nell'incontro del Consiglio superiore dell'Unione Russia-Bielorussia, è stato poi esaminato il progetto di totale armonizzazione fra le legislazioni dei due paesi.

¹² Tutto il 2005 è stato contrassegnato in Bielorussia da arresti, violenze, chiusure di quotidiani e di organizzazioni politiche, sociali e di ricerca scientifica indipendenti (come l'Iseps, Istituto indipendente di Studi sociali, economici e politici di Minsk). La Commissione Affari legali e diritti dell'uomo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (Apce) è intervenuta

Bielorussia il Presidente ha sostituito i leader della minoranza etnica polacca (il 4% della popolazione) con figure più vicine al regime e Varsavia ha risposto con il ritiro del proprio ambasciatore a Minsk. Gli attacchi verbali e la sospensione degli aiuti finanziari dell'amministrazione americana alla Bielorussia soggetta al regime di Lukashenko, isolato internazionalmente e difeso con crescente imbarazzo da Mosca (nonostante le strette relazioni politico-militari con Minsk)¹³ e le aperte minacce di Condoleezza Rice e del presidente Bush (aprile-maggio) hanno contribuito all'escalation delle tensioni nell'area e in parte incoraggiato, in modo concomitante con l'esacerbarsi della repressione interna, l'opposizione politica in Bielorussia, soprattutto giovanile, che per quanto ancora anemica e, a differenza di quella formatasi a Kiev, priva della massa critica consensuale necessaria, minaccia la tenuta politica del regime. Tuttavia un serio appoggio da parte europea al cambiamento politico interno in Bielorussia, nonostante le iniziative prese nei confronti del regime, rimane da escludersi a causa della dipendenza dell'Europa dalle forniture energetiche russe (la cui importanza è emersa alla fine dell'anno con lampante evidenza) e questo lascia sola la Polonia nella sua politica di aperto confronto/scontro con il regime del dittatore di Minsk.

4. La trasformazione della strategia russa e le sue conseguenze

Fra i principali mutamenti «complementari» nelle relazioni internazionali che interessano la regione è ormai lampante il cambiamento di strategia della Russia, volta a ristabilire la sua influenza sul *near abroad* delle Repubbliche occidentali ex so-

in settembre con una dichiarazione di condanna delle repressioni attuate dal governo ai danni della società civile in Bielorussia. L'Osce era già intervenuto in aprile contro la liquidazione delle Ong e la chiusura dell'Iseps. Il presidente bielorusso ha in seguito limitato l'afflusso degli aiuti comunitari, penalizzando ulteriormente la propria popolazione.

¹³ Sulla questione delle relazioni russo-bielorusse mi sia consentito di rimandare al mio sintetico *Belarus: un paese scomodo fra Russia e Occidente*, Ispi Policy Brief n. 17, maggio 2005 (http://www.ispionline.it/it/documents/pb_17_2005.pdf).

vietiche. Dopo la «catastrofe geopolitica» della perdita dell'Impero e la conseguente «asiatizzazione» del paese, emarginato in senso sostanziale dai principali giochi internazionali e dopo le «rivoluzioni colorate» di Georgia e Ucraina, nonché a seguito degli attriti più recenti con il governo moldavo, la classe politica russa ha cambiato strategia per tornare a far sentire il suo peso, sia nell'ex Impero interno che in campo mondiale.

La soluzione della controversia sulla regione di Kaliningrad, *énclave* russa militarizzata oggi circondata territorialmente da paesi Ue e Nato, così come l'accettazione a denti stretti del dato di fatto dell'installazione di nuove basi militari Nato, aeree e terrestri, nei Paesi Baltici, hanno costituito solo la facciata più appariscente della strategia russa volta a conservare, pur cedendo su alcuni punti rilevanti, puntelli per la propria influenza in Europa centrale. Ben più consistente e a un livello meno superficiale è stata invece la linea di fondo della politica estera russa, che si va consolidando, ormai orientata verso un recupero di potenza utilizzando lo strumento delle risorse energetiche come deterrente nei confronti dell'Europa, come mezzo di pressione sulle singole Repubbliche ex sovietiche (gas) e degli Stati Uniti (petrolio). Questa strategia di impiego della deterrenza energetica rivela una crescente assertività della politica estera russa, che se da un lato consente un aumento del suo peso di potenza, dall'altra aumenta la percezione di quel paese da parte dei vicini come di una minaccia comune, aggravata dal mancato rinnovo della classe politica del Cremlino e dalla fusione crescente (anche forzata, come risultato di confische, arresti) fra amministratori delle risorse strategiche (tutte quelle legate al gas – di cui la Russia è la prima produttrice mondiale e al petrolio – del quale è la seconda produttrice mondiale) e gruppo dei *siloviki* (fautori di una politica autoritaria) del Cremlino, periodicamente affetti da revanscismo neo-imperiale. La commistione politico-industriale che domina il settore energetico è la base che favorisce l'uso spregiudicato della deterrenza energetica. Anche in occidente questa svolta rischia di produrre nuovi tentativi di sganciamento dalla sfera dominata dalla instabile potenza energetica russa, sebbene la tendenza prevalente rimanga oggi quella dei compromessi con Mosca, anche passando sulla testa delle Repubbliche occidentali ex sovietiche e sulle loro necessità, pur di

impedire la chiusura dei rifornimenti energetici dei quali l'Europa occidentale ha bisogno.

5. Lo strumento energetico come arma politica e le tensioni nell'area

Sebbene la questione del conflitto russo-ucraino sul gas naturale sia stata presentata come tecnico-economica e dipendente sia dall'azione di compagnie formalmente privatizzate che dall'inevitabile introduzione dei prezzi di mercato internazionali, la potenza monopolista nel settore ha trasformato definitivamente in «strategici» tutti i settori dell'energia, lasciandoli nelle mani di vecchi spezzoni di *nomenklatura*. Risulta evidente che questo le consente di usare agevolmente lo strumento della deterrenza energetica per tentare di trasformare la sua condizione di leader mondiale nel settore in fattore di potenza politica internazionale e per esercitare pressioni a partire dai vicini più deboli, già dipendenti a causa della difficoltà di fuoriuscire dall'«integrazione» industriale staliniana. Nei confronti delle Repubbliche occidentali ex sovietiche il gioco era già stato fatto con i Paesi Baltici dopo l'indipendenza, ma grazie al sostegno scandinavo e statunitense non aveva sortito effetti devastanti. Lo stesso non avviene più per l'Ucraina e per i paesi esclusi dagli allargamenti euro-occidentali. Infatti la questione, dato che sul suolo ucraino passano i principali gasdotti che riforniscono l'Europa, pone la Repubblica in una condizione di facile ricattabilità, ottenendone concessioni politiche ed economiche, quali il reingresso nell'unione doganale o le privatizzazioni «di *nomenklatura*» favorevoli agli interessi esterni. Per gli altri paesi indipendenti (Georgia, Moldavia) il ricatto delle risorse diventa determinante, a causa dell'impossibilità per le Repubbliche di aprire i loro mercati a occidente e di ricevere aiuti esterni in questo campo.

La drammatica rottura fra Russia e Ucraina del 31 dicembre 2005 ha rivelato il carattere cruciale della questione. Anche se il conflitto avesse avuto origini puramente tecnico-commerciali, le autorità governative russe non avrebbero tardato ad accorgersi dell'efficacia strategica e del possibile uso internazionale dell'energia. Non è un caso del resto la continua interferenza del

ministro russo dell'energia, Khristenko, nella questione. Una politica troppo filo-occidentale delle Repubbliche può essere infatti punita con questo strumento (come dimostrano le minacce alla Moldavia)¹⁴; le Repubbliche che ospitano gasdotti diretti in occidente possono essere poste in cattiva luce agli occhi del campo al quale aspirano associarsi («La colpa è dell'Ucraina se in Europa arriva meno gas»: si applica così il *divide et impera*); il ricatto energetico può influire sulla politica interna delle Repubbliche minandone le possibili nuove rivoluzioni «colorate», il consenso della popolazione¹⁵ e quella parlamentare (come avviene ora in Ucraina); nei confronti dell'Europa occidentale si è trattato di un test sull'efficacia complessiva di quest'arma impersonata da Gazprom, colosso energetico saldamente nelle mani dello stato (nel quale mancano freni costituzionali efficaci alla concentrazione-crescita del potere politico) e prossimo membro del cartello degli esportatori petroliferi, che funziona sia sul piano interno che su quello della politica estera.

La nuova strategia russa è quella di riproporre il paese sul piano internazionale, mediante lo strumento della deterrenza energetica, come potenza sia regionale che globale. Lo strumento infatti consente di riacquistare la propria libertà d'azione legandola alla questione energetica e trasformando la potenza regionale in fornitrice globale di energia, in una fase di gravi crisi

¹⁴ Come mostra *ex adverso* anche il caso della Bielorussia, che paga solo 46,68 \$ per 1.000 metri cubi di gas (contro i 230 che la *joint venture* RosUkrEnergò pagherà a Gazprom per i prossimi cinque anni, rivendendolo al governo ucraino), in cambio, secondo la logica della relazione *protectio-oboedientia*, di concessioni nel campo militare e di fedeltà politica. Doverlo pagare ai prezzi richiesti agli altri paesi, senza potersi aprire al mercato mondiale, sarebbe per la Bielorussia devastante. Cfr. G. Lepasant (a cura di), *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, cit., p. 20. L'alternativa pertanto è: «integrazione» alle condizioni russe (*coercive cooperation*) o prezzi del gas più elevati. Del resto il prezzo di queste risorse viene stabilito con criteri monopolistici e del tutto arbitrariamente. Esistono tuttavia anche dei limiti per poter continuare a praticare prezzi sussidiati in questo campo. Cfr. C. Bruce, *Fraternal Friction or Fraternal Fiction? The Gas Factor in Russian-Belarusian Relations*, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies, marzo 2005 (<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/NG8.pdf>).

¹⁵ I dimostranti scesi in piazza a Kiev contro le restrizioni nelle forniture energetiche, erano animati dalla convinzione diffusa: «L'amicizia di Yushenko con l'America ci sta portando verso il freddo e il buio».

nel campo, date dalla condizione generale del Medio Oriente e del Golfo e dalla crescente fame energetica statunitense, europea, ma anche indiana e cinese. Dopo un lungo periodo di «umiliazioni», come vengono percepite in Russia, quali quelle dell'azione americana nei Balcani, degli allargamenti euro-occidentali a Est, della presenza statunitense nel Caucaso e in Asia centrale, della rivoluzione ucraina (a un anno esatto dalla quale viene tentata una «rivincita») e del marcato riorientamento della Repubblica verso occidente, la classe politica russa ha trovato una via per riacquisire un peso di potenza e capacità di manovra sul piano europeo e globale, non accontentandosi più delle poche isole di influenza (da Kaliningrad, alla Transnistria, all'Abkhazia), conservate in Europa centrale, centro-meridionale e caucasica. È molto probabile che questi strumenti e questa nuova strategia, da calibrare però oculatamente per evitare che il paese venga considerato inaffidabile subendo una nuova marginalizzazione, diventino ancor più pesanti ed efficaci sia sul piano globale che su quello regionale dell'intera area occidentale delle Repubbliche ex sovietiche, sempre più facilmente minacciabili, e delle relazioni che queste intrattengono con l'Europa occidentale.

16. Afghanistan e Iraq: il completamento formale del processo istituzionale

di Riccardo Redaelli

1. Introduzione

Afghanistan e Iraq sono da anni i due paesi simbolo della politica internazionale attuata dall'amministrazione Bush dopo l'11 settembre. A distanza di anni dagli interventi militari che ne hanno abbattuto gli oppressivi regimi, l'agenda politica interna di questi paesi e il quadro di sicurezza regionale sono tuttavia lungi dall'essere stabilizzati, e pongono in luce con evidenza i limiti e le difficoltà che la società internazionale si trova a dover affrontare nel gestire il difficile passaggio dalla fase di abbattimento militare di un regime a quella di ricostruzione (o costruzione *ex novo*) di un nuovo sistema istituzionale che coniughi elementi politico-sociali tradizionali con i principi di rappresentanza democratica delle diverse comunità etno-religiose o culturali di un dato paese.

In Afghanistan, il 2005 ha rappresentato l'anno di conclusione – sia pure con sensibile ritardo – di quel lungo processo politico-istituzionale teso a dare piena legittimità al governo del presidente Karzai, grazie alle elezioni politiche generali per eleggere il nuovo parlamento dell'autunno. Il successo di questo «percorso politico» non deve però trarre in inganno: l'Afghanistan è ancora un paese insicuro e instabile – come testimoniato dalle lentezze della ricostruzione e dall'abbandono di molte Ong internazionali – in cui i vecchi signori della guerra, capi talibani e grandi trafficanti di droga (la cui produzione ha toccato negli ultimi anni livelli record) godono di una sostanziale impunità e sono ancora capaci di condizionare pesantemente il paese, in particolare nelle sue aree periferiche.

Anche in Iraq, il processo di trasformazione istituzionale – con l'adozione di una contestata nuova costituzione e con le

prossime elezioni politiche – sta giungendo al suo compimento. Proprio nel corso del 2005, si sono avute le elezioni per l'Assemblea nazionale costituente, la promulgazione della nuova costituzione, la sua ratifica attraverso un incerto referendum nazionale nel corso del mese di ottobre e infine le nuove elezioni politiche del dicembre. Ma in Iraq, più ancora che in Afghanistan, il quadro di sicurezza resta estremamente precario, con il dilagare della criminalità comune e delle tensioni etnico-settarie che si aggiungono ai colpi inferti dal terrorismo jihadista e dalla c.d. insorgenza sunnita.

I costi economici e umani di questo sanguinoso dopoguerra rendono sempre più arduo trovare le giuste contromisure militari per combattere la militanza jihadista: una repressione troppo pesante accentuerebbe infatti la radicalizzazione delle divisioni etno-religiose interne, oltre a provocare pesanti contraccolpi sulla credibilità del nuovo governo di Baghdad; una strategia più «morbida», o affidata primariamente alle nuove forze di sicurezza irachene, non sembra ancora dare garanzie di riuscita.

In ogni caso, l'Iraq affronta in condizioni di sicurezza molto precarie mesi decisivi per decidere il proprio futuro come realtà statale unitaria, con un percorso comune e condiviso da tutte le principali comunità etno-religiose irachene.

2. L'Afghanistan

Come già ricordato, il 2005 ha rappresentato il compimento formale del lungo processo di stabilizzazione istituzionale e democratizzazione del paese, avviato con la conferenza di Bonn di fine 2001.

Dopo essere state più volte rinviate, il 18 settembre 2005 si sono tenute le elezioni politiche generali per la camera bassa (detta *wolesi jirga*). Così come avvenuto per le elezioni presidenziali del 2004 – che avevano visto la vittoria annunciata del presidente provvisorio Hamid Karzai – anche per queste elezioni le violenze politiche e i disordini sono stati estremamente contenuti. Una dimostrazione di forza delle strutture di sicurezza afgane e del contingente internazionale, come pure di relativa debolezza delle forze residue dei Taliban e jihadiste che si oppongono al nuovo sistema politico.

Tuttavia rispetto alle presidenziali vi è stata una partecipazione popolare al voto molto minore (53 per cento contro il 70, con punte negative del 30 per cento nel sud del paese)¹. Questa minore affluenza ha diverse spiegazioni. Parte dell'elettorato ha, per esempio, avuto difficoltà a comprendere i meccanismi elettorali: molto più facile era infatti votare per un personaggio conosciuto e che già occupava la carica di presidente come Karzai, altro scegliere fra centinaia di candidati. A Kabul vi erano ad esempio circa 400 candidati; dato che la percentuale di analfabetismo è altissima nel paese, questo ha comportato enormi difficoltà nel rendere chiaramente identificabile la scelta.

Ma altri fattori hanno avuto un ruolo ben maggiore nel ridurre la partecipazione al voto. Fra tutti, la decisione del maggio 2005 di adottare un sistema di voto basato sul principio maggioritario e che escludeva di fatto i partiti politici organizzati: le schede elettorali infatti non potevano riportare le affiliazioni partitiche dei singoli candidati. Una decisione del presidente Karzai avversata dalla maggior parte della comunità occidentale, con la significativa esclusione degli Stati Uniti, che l'hanno difesa con vigore. Per i sostenitori di questa mossa, limitare il ruolo dei partiti significava ridurre il pericolo del fazionalismo in uno stato – come quello afgano – ancora molto fragile e frammentato. Ma secondo altri, proprio l'aver impedito la nascita di forze politiche bene organizzate ha favorito la frammentazione del parlamento e ridotto, almeno in parte, il sostegno popolare al sistema politico, soprattutto nelle aree urbane².

In ogni caso, l'entrata in parlamento di molti indipendenti non riconducibili a una specifica formazione politica rafforza ancor più la figura del presidente, già dotata di ampi poteri, rendendo la camera bassa manovrabile e ricattabile dal governo. In più, la debolezza dei partiti ha giovato ai capi tribali tradizionale e agli ex «signori della guerra», il cui potere – soprattutto nelle regioni periferiche del paese – è lungi dall'essere ridotto (a

¹ C. Entekhabi-Fard e C. Franco, *Afghanistan Parliamentary Election Turnout Lower than Expected*, in «Eurasianet», 19 settembre 2005 (<http://www.eurasianet.org>).

² International Crisis Group (Icg), *Political Parties in Afghanistan*, Asia Briefing n. 39, 2 giugno 2005 (<http://www.icg.org>).

dimostrazione della inefficacia della norma legislativa voluta da Karzai che impedisce l'elezione di capi di milizie private).

Un altro fattore che ha condizionato le consultazioni politiche del settembre 2005 è stata la definizione dei collegi. Nella primavera 2005, era stato deciso che ogni provincia avrebbe espresso un numero di seggi percentualmente pari alla propria forza demografica. Il problema era che venticinque anni di guerra civile e di anarchia, oltre che di spostamenti e migrazioni di milioni di abitanti, avevano reso del tutto aleatorie le stime sulla consistenza della popolazione. Oltretutto, data la relativa omogeneità etnica di alcune province, l'assegnazione dei seggi diveniva una questione particolarmente delicata, dato che una stima errata poteva sovra-rappresentare o sotto-rappresentare una certa minoranza etnica. Poiché il nuovo censimento che si sta faticosamente completando non sarà pronto prima del 2007, per queste elezioni si è ricorso a delle stime. Il risultato è stato una serie di recriminazioni e proteste, particolarmente forti fra le minoranze hazara e uzbeka.

Il voto ha poi evidenziato come il settarismo etnico sia ancora fortissimo: tutti i principali capi politici hanno cercato di creare alleanze mono-etniche nel tentativo di concentrare i voti delle proprie comunità etniche e tribali in un solo raggruppamento. Fra i candidati più votati, vi sono così stati potenti esponenti tribali e capi delle vecchie milizie, come il leader hazara (la minoranza sciita stanziata nel massiccio centrale afgano) Hajjj Muhammad Mohaqiq, che è risultato il più votato in assoluto, il potente «signore della guerra» tajiko Muhammad Yussus Qanooni. Fra i pashtun – il gruppo tribale più importante politicamente e militarmente, da qui proveniva la quasi totalità dei Taliban – si notano molti ex capi di queste milizie islamico-radicali, come Mullah Rocketi Abdul Salam e altri. Questo re-inserimento dei capi taliban meno compromessi con il passato regime è del resto stato voluto proprio da Karzai, sia nel tentativo di pacificare le zone meridionali e orientali, tradizionali roccaforti di quel movimento radicale, sia per non indebolire troppo il proprio gruppo etnico, quello dei pashtun.

Se si guarda alla scomposizione etnica della camera bassa del nuovo parlamento, la predominanza del voto per linee di affiliazione etnica diventa evidentissima: circa il 44 per cento dei suoi membri è infatti di etnia pashtun, il 27 per cento di etnia tajika, il

10 hazara e circa l'8 per cento uzbeko. Un dato che mostra la pervasività dei tradizionali meccanismi di rappresentanza tribale e la difficoltà che il sistema politico afgano dovrà affrontare ancora per lunghi anni, al di là della forma istituzionale con cui si riveste³.

Un discorso simile vale anche per la condizione femminile: Karzai si è battuto per inserire nella costituzione una norma che garantisca alle donne afgane un quarto dei seggi della *wolesi jirga*. Tuttavia, la semplice presenza formale di un gran numero di deputate donne non significa che in Afghanistan sia in fase di superamento il tradizionale impasto di tradizioni tribali oppressive e di lettura dogmatica e integralista dei precetti islamici, ben esemplificato dall'estremismo repressivo dei Taliban. Se sono stati eliminate formalmente molte delle norme che umiliavano la componente femminile della popolazione afgana, molto più difficile sarà superare queste tradizioni consolidate, soprattutto nelle zone tribali e fra i pashtun rurali.

Difficoltà ancora maggiori incontrerà il governo nei suoi programmi di riduzione delle violenze nelle zone periferiche e di lotta alla produzione e al traffico di oppio. Dopo il record della produzione di oppio del 2004⁴, nel 2005 vi è stata una riduzione solo marginale della produzione, stimata fra il 2-3 per cento, nonostante le politiche di lotta alla coltivazione messe in atto dalle forze internazionali (coordinate dal Regno Unito) e dallo stesso governo di Kabul. L'economia del paese si stima essere dipendente da questi traffici per circa il 60 per cento del totale; una somma enorme che condiziona tutti gli aspetti della vita del paese, e contribuisce al dilagare della violenza (con migliaia di morti nel paese, soprattutto nelle regioni del sud e sud-est ove è più forte il confronto fra militanti islamisti e le forze militari di *Enduring Freedom*) e della dipendenza dall'eroina (si stimano vi siano nel paese quasi un milione di tossicodipendenti, su una popolazione di circa 22 milioni)⁵.

³ Per i dettagli dei risultati elettorali, rimando al sito del *Joint Electoral Management Body* afgano (<http://www.results.jemb.org>).

⁴ Cfr. E. Giunchi, *L'Afghanistan verso la democrazia?*, in C. Molteni, F. Montessoro e M. Torri (a cura di), *Asia Major 2004. Multilateralismo e democrazia in Asia*, Milano, Bruno Mondadori, 2005, pp. 50-51.

⁵ Un-Irin News, *Afghanistan: New figures on drug use cause alarm*, 24 novembre 2005 (<http://www.irinnews.org>). Si vedano anche le analisi e le stime

Violenze e instabilità che sono state accentuate dalle tensioni inter- e infra-tribali e che rendono di fatto ancora dipendente dall'appoggio internazionale il governo di Kabul; un sostegno che è a un tempo finanziario e militare. Senza l'aiuto finanziario esterno, il governo Karzai non sarebbe in grado di proseguire nella lenta politica di ricostruzione e stabilizzazione del paese. Senza il sostegno militare, è facile prevedere che il paese rischierebbe un nuovo periodo di anarchia e frammentazione. Ma se fra gli stessi afgani quasi nessuno contesta la presenza delle forze Isaf – il contingente internazionale, che assicura da anni la stabilità di Kabul e, più recentemente, di altre aree provinciali – diversa è la percezione del ruolo e dell'importanza della presenza delle truppe statunitensi, impegnate nell'operazione *Enduring Freedom* di lotta ad al-Qaeda e alle forze talibane.

Lo stesso Karzai ha manifestato più volte la propria contrarietà ai metodi di lotta statunitensi, i quali prevedono spesso bombardamenti aerei – che causano morti fra i civili – e l'uso delle violenze negli interrogatori (nelle basi di Bagram o a Guantanamo), non disgiunti da episodi di tortura. Questi metodi hanno provocato un diffuso anti-americanismo, rafforzato nel corso dell'anno dalle notizie diffuse di ripetuti atti di profanazione di copie del Corano da parte di soldati statunitensi (notizie smentite dal Pentagono, ma che contribuiscono ad alimentare l'idea di una ostilità preconcepita degli Stati Uniti contro la religione islamica).

Evidentemente, sarà Washington a decidere i tempi e i modi di una ulteriore riduzione delle proprie truppe nel paese⁶. Lo stesso segretario alla difesa, Donald Rumsfeld, ha detto di prevedere una riduzione del 20 per cento degli effettivi statunitensi durante il 2006, considerate anche le differenti priorità strategiche e le difficoltà in Iraq. Tuttavia è da escludere che gli Stati Uniti possano disimpegnarsi dal paese, dato che il controllo delle basi

in: United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc), *Summary Findings of Opium Trends in Afghanistan*, 12 settembre 2005 (http://www.unodc.org/pdf/afghanistan_2005/annex_opium-afghanistan-2005-09-09.pdf).

⁶ Cfr. C.P. Wadhams, *Afghanistan: Four Years after the Invasion: Progress, Problems, and Prospects for the Future*, Washington, Center for American Progress, ottobre 2005 (<http://www.americanprogress.org/atf/cf/%7BE9245FE4-9A2B-43C7-A521-5D6FF2E06E03%7D/AFGHANISTAN.PDF>).

militari loro concesse dall'Afghanistan risulta strategicamente rilevante per la loro politica verso tutta l'area medio-asiatica.

3. L'Iraq

Ancor più che per l'Afghanistan, il 2005 è stato un anno cruciale per il processo di ricostruzione istituzionale dell'Iraq. Nel corso dell'anno, infatti, si sono avute: nel gennaio, le elezioni dell'Assemblea nazionale che doveva redigere la costituzione, la formazione di un nuovo governo in sostituzione del governo provvisorio di Aiad Allawi, la promulgazione della controversa nuova costituzione nel mese di agosto, la sua approvazione popolare tramite un referendum il 15 ottobre e infine le nuove elezioni politiche del 15 dicembre.

Una serie di passaggi delicatissimi e cruciali compiuti «a rotta di collo», sempre in lotta con il tempo, componendo a fatica agende politiche diversissime e superando le obiezioni e le resistenze della minoranza sunnita (in alcuni casi di strettissima misura, come per la ratifica del referendum, rimasta incerta per settimane). E tutto ciò in un contesto di sicurezza interna deteriorato e altamente instabile. A due anni di distanza dalla caduta del regime di Saddam Hussein il paese è infatti tutt'altro che pacificato e stabilizzato, per lo meno nelle regioni centrali del cosiddetto «triangolo sunnita»: sono quotidiani gli attentati contro le truppe della coalizione internazionale e contro le forze militari e di polizia irachene; i rapimenti di esponenti dell'amministrazione, di giornalisti o lavoratori stranieri; le violenze settarie etno-religiose; il dilagare della criminalità comune e della corruzione degli apparati amministrativi, giudiziari e di sicurezza del nuovo Iraq.

Un contesto difficilissimo, che rende incerto il cammino della nuova democrazia irachena e che rende evidenti tutti gli errori politici e strategici dell'amministrazione Bush nel gestire la guerra contro Saddam e soprattutto il dopo-guerra. Le perdite di soldati statunitensi sono continuate per tutto l'anno, superando le 2.000 unità nell'autunno (oltre a circa 15 mila feriti)⁷. A queste

⁷ Per un dettaglio delle perdite statunitensi rimando ad A.H. Cordesman, *US and Coalition Casualties and Costs of War in Iraq*, Washington, Center for

cifre vanno aggiunte le alte perdite fra la polizia e le forze armate irachene. Altissimo anche il numero di vittime civili, stimato in almeno 28-31 mila persone (con più di 40 mila feriti gravi).

Numeri molto più alti di quanto preventivato, che hanno scosso la fiducia degli elettori statunitensi, e costretto Washington a modificare ad affrettare il dispiegamento operativo dei soldati e dei poliziotti iracheni, come pure a fare concessioni politiche maggiori di quanto voluto al nuovo governo – e in particolare al cartello elettorale sciita – in tema di autonomia politica e governativa, di elaborazione dei dettami costituzionali come pure di politica regionale.

Ma per quante critiche possano essere fatte al nuovo Iraq e alla situazione politica e militare, rimane in ogni caso il fatto straordinario di un percorso politico che – nel giro di nemmeno dodici mesi – ha portato il paese a due elezioni generali, un referendum e all'elaborazione di una carta costituzionale da parte di comunità e gruppi politici portatori di istanze fortemente divergenti e contrapposte.

Le elezioni del 30 gennaio 2005 sono state il primo passo di questo processo. Organizzate in fretta, con scarsa supervisione da parte internazionale, nel timore di attentati terroristici e attacchi da parte delle forze della guerriglia, boicottate dalla minoranza sunnita, esse «sono state un successo, così come era possibile esserlo in quelle circostanze»⁸. Come da previsioni, l'alleanza elettorale sciita, fortemente voluta dal grande *ayatollah* 'Ali al-Sistani, ha ottenuto la maggioranza assoluta, sia pur molto risicata, aggiudicandosi 140 seggi sul totale di 270. Il raggruppamento elettorale curdo, che univa i due maggiori partiti storicamente rivali del Partito democratico del Kurdistan (Pdk) e dell'Unione patriottica del Kurdistan (Upk) oltre a formazioni minori, ne ha ottenuti 70. Solo 45 al raggruppamento politico del premier provvisorio Allawi, sostenuto dagli Stati Uniti e fautore di una politica secolare, filo-occidentale e di apertura alle

Strategic and International Studies, 21 ottobre 2005 (http://www.csis.org/media/csis/pubs/051021_iraqicasualtycost.pdf).

⁸ M. Ottaway, *Iraq: Without Consensus, Democracy Is Not the Answer*, Policy Brief n. 36, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, marzo 2005, p. 1. (<http://www.carnegieendowment.org/files/PB36.ottaway.FINAL.pdf>).

richieste della minoranza sunnita. La percentuale dei votanti è stata di circa il 58 per cento, un dato ritenuto molto positivo.

Le trattative per formare un governo di unità nazionale si sono protratte per mesi, dando poi vita al governo dello sciita al-Jaafari, leader del partito *Da'wa* – che si è rivelato un primo ministro abbastanza debole – mentre la presidenza della repubblica è stata occupata dal curdo Jalal Talabani, guida storica dell'Upk. I ritardi per la formazione del governo hanno poi provocato una contrazione dei tempi – già strettissimi – per l'elaborazione della carta costituzionale, il cui testo doveva essere pronto per il mese di agosto. Il dibattito si è subito focalizzato su alcuni temi cruciali: la ripartizione delle rendite petrolifere, la natura «federale» del paese e il ruolo della *shari'a*, la Legge religiosa islamica, quale fonte giuridica primaria.

Il risultato è stato una soluzione di compromesso, con diverse norme criticate e di dubbia interpretazione, raggiunta più per le pressioni internazionali – e in particolare di Washington – che per un vero accordo fra le parti. Per attenuare l'ostilità dei sunniti, l'Assemblea nazionale ha dapprima accolto alcuni rappresentanti sunniti nei lavori dell'Assemblea per garantire la rappresentanza di questa minoranza; successivamente ha deciso che la costituzione sarebbe stata emendabile dal nuovo parlamento durante i primi sei mesi del 2006.

Del resto,

soluzioni politiche di compromesso sono spesso raggiunte fra partiti che condividono una massa critica di interessi comuni, i quali forniscono loro gli incentivi per superare le reciproche divergenze. Questo non è il caso dell'Iraq, la cui economia disastrosa e la cui società devastata hanno isolato comunità e regioni, lasciando pochi legami di mutua dipendenza e di benefici comuni⁹.

L'unico modo per non arrivare a una rottura con i delegati curdi è stata quella di accettare una futura struttura statale in cui province e regioni (formate dall'unione di almeno tre province omogenee) possiedono una larga autonomia decisionale. Non essendo possibile evitare ciò, l'alleanza sciita ha deciso di

⁹ S. Zubaida, *Iraq's Constitution on the Edge*, London, openDemocracy, 22 agosto 2005 (<http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/2771.pdf>).

profittare di questi meccanismi, decidendo di creare in futuro una regione sciita al sud, che goda degli stessi privilegi di quella curda al nord. Corollario di questo ampio federalismo, è stata la controversa ripartizione dei proventi del petrolio. Diversi articoli costituzionali, pur garantendo la sovranità nazionale sopra le ricchezze del sottosuolo, distinguono fra giacimenti e impianti di sfruttamento esistenti e giacimenti e impianti futuri. I primi continueranno a essere amministrati dal governo centrale, i secondi dalle province e dalle regioni. In realtà, è assolutamente poco chiaro il destino dei molti impianti petroliferi esistenti ma che necessitano di profondi investimenti: essi saranno considerati come nuovi e affidati alle province? E su quali risorse potrà contare il governo centrale in prospettiva? Infine, profondi dissensi ha creato il dibattito sul ruolo della *shari'a*. Esponenti sunniti e molti dei membri sciiti dell'Assemblea nazionale propendevano per fare della Legge religiosa islamica la fonte unica del diritto. Dopo contrasti e pressioni, si è deciso di adottare una formula più blanda e ambigua¹⁰.

In realtà è evidente che il modo di applicare le norme costituzionali varierà a seconda dei futuri rapporti di forza, e in modo differente da provincia a provincia. Nel mese di ottobre, la costituzione è stata oggetto di un referendum confermativo, dagli esiti molto incerti. Per settimane si è temuto che il risultato fosse negativo, dato che sarebbe bastato il voto negativo a maggioranza qualificata in tre province su diciotto per rigettare il testo. Al di là del risultato, con la costituzione approvata con uno stretto margine, quanto non è forse stato messo sufficientemente in risalto è stata la dinamica del processo politico avvenuto in Iraq.

Mentre a gennaio la stragrande maggioranza dei sunniti si è astenuta dal partecipare al voto, non sentendosi rappresentata dal nuovo sistema politico, nel mese di ottobre centinaia di migliaia di elettori sunniti hanno votato contro la costituzione. Essi erano quindi «dentro il sistema», pur manifestando la propria contrarietà. Già nel mese di settembre, circa l'87 per cento

¹⁰ Cfr. l'articolo molto critico di I. al-Marashi, *Iraq's Constitutional Debate*, in «Middle East Review of International Affairs», 9, 2005, n. 3, pp. 139-175 (<http://meria.idc.ac.il/journal/2005/issue3/AI%20Marishi%20pdf.pdf>).

degli elettori dell'area di Baghdad avevano manifestato il loro desiderio di partecipare al referendum: un esempio evidente di rafforzamento del nuovo sistema istituzionale. In qualche modo, sembra stia avvenendo lo stesso processo di inclusione occorso nel corso del 2004 con gli sciiti radicali legati al leader estremista Muqtada al-Sadr e al suo «esercito del *Mahdi*». Da elemento esterno al sistema e violento, al-Sadr è divenuto parte – pur in modo radicalmente islamista – del dibattito politico.

Le elezioni del 15 dicembre hanno consolidato questo processo: il voto di molti elettori sunniti ha permesso a questa minoranza di ottenere 44 seggi (pur lamentando brogli e manipolazioni), oltre ai 25 ottenuti dall'ex premier Allawi con una lista sciita-sunnita di indirizzo laico-secolarizzante. L'alleanza sciita ha ottenuto 128 seggi e 53 i curdi.

Certo, il processo di stabilizzazione del nuovo sistema politico è lungi dall'essere concluso. In particolare, sono evidenti le pulsioni dei curdi verso uno stato bi-nazionale¹¹, il risentimento della minoranza sunnita, il rafforzamento di un settarismo etnico-religioso che in passato era molto più debole, le contraddizioni del blocco sciita legato a una visione a un tempo democratica e fortemente legata alla *shari'a*. A ciò vanno aggiunti problemi quali la lenta ricostruzione del paese, la crisi di sicurezza, la violenza della guerriglia e il radicarsi del terrorismo jihadista nel paese come conseguenza dell'invasione del 2003, il dilagare della corruzione.

L'Iraq come stato unitario e liberale avrà un futuro solo se tutte le fazioni etno-religiose del paese saranno disposte a cercare di comporre le proprie differenti agende in un quadro comune. Incoraggia il sorprendente sondaggio di fine 2005, il quale mostra come gli iracheni siano ottimisti circa il proprio futuro, e convinti che il 2006 porti loro maggiori soddisfazioni dell'anno appena trascorso¹². Un ottimismo non condiviso da molti in occidente.

¹¹ Cfr. O. Bengio, *Iraq after the Elections: Towards a Bi-national State?*, Tel Aviv Notes n. 158, Tel Aviv, Jaffee Center for Strategic Studies, 23 gennaio 2006 (<http://www.tau.ac.il/jcss/taunotes.html>).

¹² Cfr. J. Simpson, *Danger Cannot Dent Iraqi Optimism*, in «Bbc News», 12 dicembre 2005 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4521064.stm). Circa il 70 per cento del campione ritiene che il 2006 sarà migliore del precedente.

17. Israele e Palestina: il «disimpegno» di Sharon

di Daniela Pioppi e Nathalie Tocci

Il 2005 vede la continuazione del piano Sharon per il raggiungimento di uno *status* finale dei Territori occupati¹. Il piano unilaterale, portato avanti da Sharon sin dal 2001, comprende il ritiro israeliano dalla Striscia di Gaza – portato a termine tra agosto e settembre – ma anche l'espansione mirata degli insediamenti in Cisgiordania e la costruzione della cosiddetta «barriera di sicurezza» destinati a razionalizzare la presenza israeliana sul territorio e a confinare i palestinesi in una parte minore dei Territori occupati.

Allo stesso tempo, l'Autorità nazionale palestinese (Anp), indebolita dopo cinque anni di guerra e di crescente occupazione israeliana, è sempre più incapace di delineare una strategia nazionale efficace e di mantenere il controllo nelle zone sotto la sua amministrazione. Da un lato, dopo la scomparsa di Arafat, la debolezza di Abbas è diventata la nuova giustificazione della politica unilaterale israeliana; dall'altro lato, l'indebolimento dell'Anp ha aumentato il sostegno popolare a Hamas, la cui politica continua a essere giudicata inaccettabile da Israele e dalla comunità internazionale.

1. L'attuazione del piano di «disimpegno» di Sharon

Al centro della politica israeliana nel 2005 è il «disimpegno» unilaterale voluto da Sharon dalla Striscia di Gaza, ossia la fine della presenza militare e lo smantellamento degli insediamenti

¹ Per l'analisi della strategia di Sharon così come impostata a partire dal 2001 si vedano i capitoli di L. Guazzone e D. Pioppi nell'edizione 2004 di questo annuario e D. Pioppi e R. Aliboni, nell'edizione 2005.

dei coloni che sono stati creati nell'area nel corso del tempo e che comprendono una popolazione di circa 8.000 unità sul totale di più di 430.000 coloni in tutti i Territori occupati². Annunciato da Sharon alla fine del 2003, il piano è stato oggetto di un conflitto all'interno del partito del premier, il Likud. Una parte della destra israeliana, infatti, si oppone allo smantellamento degli insediamenti che vede come l'avvio di un processo irreversibile di generale ritiro israeliano dai Territori occupati³. L'opposizione di parte del suo partito ha portato Sharon a negoziare un governo di coalizione con il Partito Laburista per rafforzare il sostegno al piano di disimpegno e la sua esecuzione⁴.

Forte dunque della maggioranza trasversale alla Knesset e del sostegno di gran parte della popolazione israeliana⁵, Sharon ha potuto affrontare la minoritaria, ma alquanto attiva opposizione organizzata dai coloni, apparendo agli occhi dell'opinione pubblica israeliana e internazionale come una figura moderata, il «De Gaulle israeliano», capace di prendere decisioni difficili per portare il paese alla pace⁶.

Il ritiro, portato a termine dall'esercito fra il 15 agosto al 12 settembre, è andato come previsto, nonostante la mobilitazione dei coloni e qualche evacuazione forzata, ampiamente ripresa dalla stampa internazionale⁷. Il vero problema, come appare

² Foundation for Middle East Peace, *Settlement Information – Statistics* (databases of population figures), (http://www.fmep.org/settlement_info/statistics.html).

³ Sul conflitto, più tattico che strategico, interno alla destra israeliana v. H. Siegman, *Sharon and the Future of Palestine*, in «New York Review of Books», 51, 2004, n. 19 (<http://www.nybooks.com/articles/17591>).

⁴ Il nuovo governo di unità nazionale ha ottenuto il voto di fiducia della Knesset il 10 gennaio.

⁵ I sondaggi sull'opinione pubblica israeliana danno la percentuale di favorevoli tra il 53 e il 62%. V. ad esempio il sondaggio organizzato dal Dahaf Institute, pubblicato su «Yediot Ahronot» il 9 giugno 2005.

⁶ P. Kidron, *Orange Rampant*, in «Middle East Report online», 15 luglio 2005 (<http://www.merip.org/mero/mero071505.html>). L'espressione «De Gaulle israeliano» è di H. Siegman, *Sharon and the Future of Palestine*, cit.

⁷ T. Segev, *The Sky did not Fall Down*, in «Haaretz», 12 settembre 2005. Sull'opposizione al ritiro dalla Striscia di Gaza v. International Crisis Group, *Disengagement and Its Discontents: What Will the Israeli Settlers Do?*, Icg Middle East Report n. 43, 7 luglio 2005 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3550&l=1>).

immediatamente ad agosto, è se l'Anp sarà in grado di gestire la sicurezza interna della Striscia, dove vivono circa 1.400.000 palestinesi, in uno dei territori più densamente popolati del mondo e con l'81% della popolazione sotto la soglia della povertà⁸.

La ripresa di un'economia sostenibile, necessaria al mantenimento della pace, rimane tuttavia fortemente condizionata dalla politica israeliana⁹. Come previsto dal piano di disimpegno, Israele continua infatti a mantenere il controllo dei confini di terra, aria e mare, limitando gravemente la libertà di movimento dei residenti, e si arroga, inoltre, il diritto di agire militarmente all'interno del territorio palestinese in caso di attacchi contro insediamenti ebraici. Il 1° novembre il ministro della Difesa israeliano, Shaul Mofaz ha annunciato il raggiungimento di un accordo con l'Egitto per garantire la sicurezza del confine fra Egitto e Striscia di Gaza lungo la cosiddetta *Philadelphi Road*. Il valico di frontiera di Rafah fra Egitto e Striscia di Gaza sarà aperto sotto la sorveglianza di una missione dell'Unione europea guidata dal generale dei carabinieri Pietro Pistolese¹⁰. Israele manterrà comunque un controllo video del confine, ma senza un potere di veto sul passaggio¹¹. Le importazioni dall'Egitto o dal resto del mondo dovranno comunque passare obbligatoriamente per il check-point israeliano di Shalom Kerem, mentre il servizio di autobus tra Gaza e la Cisgiordania, la cui attuazione era prevista per dicembre, è stato invece rimandato a data da

⁸ Ultime stime del 2004. Cia World Factbook, *Gaza Strip – Economy* (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gz.html>).

⁹ V. intervista al direttore della Banca Mondiale per la Cisgiordania e Gaza Nigel Roberts, *Money Won't Fix Things Here*, in «West Bank and Gaza Update», novembre 2005, pp. 3-5 (<http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Data%20and%20Reference/20732511/WBGUpdate-Nov.2005.pdf>).

¹⁰ Il 25 novembre un'Azione comune del Consiglio ha lanciato la fase operativa della missione di controllo Ue al valico di Rafah (Eu Bam Rafah). La missione civile di osservazione conferisce all'Ue un ruolo di «parte terza», secondo quanto stabilito dall'«Agreement on Movement and Access» concluso il 15 novembre tra Israele e Autorità palestinese. La missione comprende circa 70 funzionari di polizia (di cui 15 carabinieri) ed esperti doganali. V. Eu Council Secretariat Factsheet, dicembre 2005 (http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/051218_EU_BAM_RAFAH.pdf).

¹¹ *Palestinians Take over Key Border*, in «Bbc News», 25 novembre 2005.

definirsi¹². Nonostante queste forti limitazioni alla sovranità palestinese nella Striscia di Gaza, che infatti conserva lo *status* di «territorio occupato» per la comunità internazionale, il governo israeliano declina ogni responsabilità sulle condizioni di vita degli abitanti¹³. L'Anp si trova dunque nella difficile situazione di dover dimostrare le sue capacità di governo in quella che viene da molti definita come una «prigione a cielo aperto»¹⁴.

A ogni modo, mentre l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale era rivolta al ritiro da Gaza, è continuata a ritmi sostenuti, e in aperta violazione della Road Map, l'espansione degli insediamenti in Cisgiordania. Secondo un rapporto della Direzione generale delle statistiche israeliana, la costruzione in Cisgiordania è aumentata del 83% solo nel primo trimestre del 2005¹⁵.

La politica mirata di espansione degli insediamenti in Cisgiordania, unita alla costruzione della cosiddetta «barriera di sicurezza» e alla rete di *security road* e *check-points*¹⁶, è uno degli strumenti principali della definizione unilaterale israeliana dei confini del futuro stato palestinese. In sostanza, è in corso una razionalizzazione degli insediamenti israeliani che probabilmente comporterà ulteriori «ritiri» (ancora non precisati), ma anche e soprattutto ulteriori espansioni degli insediamenti esistenti. Secondo quanto sostenuto da diversi osservatori, Israele sta di fatto preparando l'annessione di un territorio fra il 20 e il 50% della Cisgiordania, dividendo l'area amministrata dall'Anp in tre cantoni non collegati fra loro (quattro contando anche la Striscia di Gaza)¹⁷.

¹² *Israel Delays Gaza Bus Link Start*, in «Bbc News», 15 dicembre 2005.

¹³ *The Status of Gaza: Now Who Takes the Blame?*, in «The Economist», n. 8441, 27 agosto 2005, p. 33.

¹⁴ B'tselem e HaMoked Center for the Defence of the Individual, *One Big Prison: Freedom of Movement to and from the Gaza Strip on the Eve of the Disengagement Plan*, marzo 2005 (http://www.btselem.org/english/Publications/Summaries/200503_Gaza_Prison.asp).

¹⁵ D. Etkes, *Construction in the Settlements*, in «Peace Now Reports – Settlements», ottobre 2005 (<http://www.peacenow.org.il/site/en/peace.asp?pi=61&fld=191&docid=1518>).

¹⁶ Per la descrizione della barriera e il suo percorso v. B'tselem, *The Separation Barrier* (<http://www.btselem.org/English/Separation%5FBarrier/>). La mappa è aggiornata al settembre 2005.

¹⁷ V. ad esempio Foundation for Middle East Peace, *Sharon's West Bank Policy Leaves Little Role for the Pa*, in «Report on Israeli Settlement in the

Particolarmente delicata per il raggiungimento di un accordo finale fra Israele e l'Anp è la situazione nella zona della grande Gerusalemme. Una volta completata, la barriera di separazione intorno alla città (al momento è stata costruita per un 70%) circonderebbe una vasta zona comprendente tutta la municipalità di Gerusalemme – così come annessa nel 1967 e poi gradualmente allargata fino a oggi – più gli insediamenti israeliani a Nord, Est e Sud della città. La zona così delimitata, oltre a insediamenti e zone cuscinetto, includerebbe anche il 4% della Cisgiordania palestinese, oltre a separare 200.500 palestinesi residenti a Gerusalemme città dai restanti territori palestinesi e altri 202.500 palestinesi residenti nella municipalità allargata di Gerusalemme dalla città vera e propria¹⁸. Infine, l'espansione dell'insediamento di Maale Adumim a Est di Gerusalemme e il suo pianificato collegamento con la città tramite la bretella E1 taglierebbe, se portato a termine come previsto, la Cisgiordania palestinese in due¹⁹.

Troppo deboli sono risultate nel corso del 2005 le saltuarie proteste del Quartetto all'espansione israeliana che sta creando sul terreno le condizioni per impedire qualsiasi negoziato futuro sullo *status* di Gerusalemme e sulla resa dei Territori del 1967.

L'11 aprile, in occasione di una visita di Sharon negli Stati Uniti, Bush reiterava senza grande convinzione l'obbligo per Israele di cessare la costruzione di insediamenti «non autorizzati» nei Territori occupati, ma ripeteva anche che l'accordo sullo *status* finale dovrà tenere in considerazione «le nuove realtà sul terreno», così come d'altronde aveva dichiarato già nel 2004²⁰. Il 21 novembre un rapporto critico della politica

Occupied Territories», 15, 2005, n. 6, novembre-dicembre 2005 (<http://www.fmep.org/reports/vol15/no6/index.html>). V. dello stesso istituto la mappa *Israel Disengagement Options* del febbraio 2005 (http://www.fmep.org/maps/redeployment_final_status.html).

¹⁸ V. la mappa *Israel's Wall and Settlements in Jerusalem*, pubblicata nella newsletter del Plo Negotiations Affairs Department, «Israel's Wall», 9 luglio 2005, p. 16 (<http://www.nad-plo.org/facts/wall/WallMagazine%207-2005.pdf>).

¹⁹ V. la mappa *Israel's Wall and Settlements: A Land Grab*, *ibidem*, p. 4; la mappa di B'tselem già citata alla nota 16; International Crisis Group, *The Jerusalem Powder Keg*, Middle East Report n. 44, 2 agosto 2005 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3588&l=1>).

²⁰ V. The White House, *President and Prime Minister Sharon Discuss Economy, Middle East*, 11 aprile 2005 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/04/20050411-2.html>).

israeliana nella grande Gerusalemme è stato presentato al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Il documento scritto da diplomatici britannici, accusa chiaramente Israele di annettere territori palestinesi allo scopo di impedire la futura spartizione di Gerusalemme. Il Consiglio dei Ministri ha comunque deciso di non impugnare il rapporto per non incrinare i rapporti con Israele migliorati nel corso del 2005 e non perdere, dunque, il ruolo di secondi mediatori del conflitto²¹.

Il 2005 si chiude dunque come un anno vincente per il Premier israeliano Sharon, che è riuscito a portare avanti il ritiro da Gaza e la sua più ampia strategia in Cisgiordania relativamente indisturbato. Negli ultimi due mesi dell'anno, tuttavia, una serie di colpi di scena sul fronte interno israeliano fanno intravedere qualche possibilità di cambiamento. Il 10 novembre Amir Peretz, ex-segretario generale del sindacato Histadrut, ha sconfitto inaspettatamente Shimon Peres nella corsa per la leadership del Partito Laburista. Peretz, che ha basato parte della sua campagna elettorale sul ritiro dei laburisti dal governo di coalizione di Sharon, è stato salutato da alcuni commentatori israeliani come l'inizio di una nuova era per la politica israeliana²². Di origine araba e di bassa estrazione sociale, il nuovo segretario laburista potrebbe infatti rappresentare un cambiamento della politica del partito, riportando in posizione primaria nell'agenda la questione delle crescenti ineguaglianze interne.

Alla conferma del ritiro laburista dal governo, Sharon ha reagito indicando nuove elezioni (previste per il 28 marzo 2006) e annunciando la sua dipartita dal Likud per fondare un nuovo partito di centro. Il nuovo partito, così come annunciato il 24 novembre, prende il nome di Kadima (avanti) e, composto da ex deputati del Likud, ma anche esponenti della sinistra, come lo stesso Shimon Peres, viene dato dai sondaggi come il possibile vincitore delle elezioni²³.

Sharon sembra dunque riuscire a mantenere la sua preminenza sulla scena politica israeliana, forte di essere l'unico attore con una chiara strategia operativa. Il 18 dicembre, tuttavia,

²¹ *Eu Accuses Israel over Jerusalem*, in «Bbc News», 25 novembre 2005.

²² Israel Policy Forum, *Political Earthquake in Israel*, in «Ipf Focus», n. 39, 10 novembre 2005.

²³ *Sharon Names His Party 'Forward'*, in «Bbc News», 24 novembre 2005.

il Premier israeliano è stato ricoverato d'urgenza, colpito da un ictus. L'evento lascia un'ombra di incertezza sulle prospettive future della politica israeliana.

2. Il caos palestinese

Sul fronte palestinese, la scomparsa di Arafat, avvenuta a fine 2004, sembra aprire una nuova fase sia nella vita politica palestinese sia nei rapporti con Israele. Nonostante Arafat sia stato considerato, fin dal suo rientro in Palestina nel 1994, un indubbio simbolo di unità nazionale, molti palestinesi hanno continuato a percepirlo come un ostacolo tanto all'effettivo funzionamento della nuova Anp, quanto alla necessaria riforma della vecchia Organizzazione per la liberazione della Palestina (Olp)²⁴. La sua morte ha quindi alimentato l'aspettativa di un rinnovamento nell'amministrazione dei Territori occupati e di un miglioramento dei rapporti tra le diverse fazioni politiche e tra l'Anp e l'Olp. A livello internazionale, le aspettative hanno riguardato la ripresa dei rapporti con Israele, interrotti dal governo Sharon nel 2001 con l'accusa ad Arafat di non essere un «partner di pace», politica ulteriormente rafforzata dall'atteggiamento dell'amministrazione Bush, allineata, dopo l'11 settembre 2001, alla posizione del governo israeliano²⁵.

Alle elezioni presidenziali dell'Anp del 9 gennaio, indette per sostituire il leader scomparso, si sono presentati sette candidati, tra cui Mahmoud Abbas (*nom de guerre* Abu Mazen), nuovo capo dell'Olp e della principale fazione laica Fatah, e Mustapha Barghouti, sostenuto dai laici indipendenti dell'Iniziativa nazionale palestinese²⁶. Hamas non ha presentato un proprio candidato, ma non ha boicottato il voto, a differenza del 1996. Le elezioni, monitorate da osservatori europei, sono state

²⁴ V. Y. Sayigh, *Arafat and the Anatomy of a Revolt*, in «Survival», 43, 2001, n. 3, pp. 47-58.

²⁵ V. M. Emerson e N. Tocci, *The Rubik Cube of the Wider Middle East*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2003, pp. 42-43.

²⁶ Mustapha Barghouti non è in alcun modo imparentato con il leader della nuova guardia di Fatah Marwan Barghouti, incarcerato in Israele dal 2002.

accolte come un successo, nonostante il loro risultato scontato: Abbas è stato eletto presidente dell'Anp con il 62% dei voti, e l'indipendente Barghouti è finito al secondo posto con il 20% dei voti.

La presidenza di Abbas si è aperta con due importanti successi: la Dichiarazione del Cairo di marzo per una tregua negli attacchi contro Israele e l'accelerazione delle riforme interne nell'Anp. Anche il movimento islamista Hamas, responsabile di gran parte degli attentati kamikaze, ha preso parte all'accordo tra le fazioni palestinesi, mediato dagli egiziani²⁷. Il cambio di leadership dell'Autorità ha avuto il merito di instaurare un dialogo più costruttivo con l'opposizione islamista, mirato a terminare la resistenza armata e a raggiungere una maggiore coerenza nel movimento palestinese. Ma la tregua è dovuta più alla volontà di Hamas di accedere alle strutture politiche dell'Anp e dell'Olp, che all'azione di Abbas. La decisione di Hamas è stata motivata da due considerazioni distinte. La prima, ideologica, è legata alla fine degli accordi di Oslo dichiarata dal governo Sharon²⁸. Hamas, che non ha mai riconosciuto la legittimità di quegli accordi, si è sentita di poter partecipare all'Anp, pur mantenendo saldo il proprio rifiuto delle premesse e della pratica di Oslo. La seconda considerazione è invece politica e legata alla sua crescente popolarità, testimoniata dai successi in diverse elezioni municipali nel 2004 e 2005²⁹. Hamas ha quindi scelto di competere nel 2005 contro Fatah, potendolo fare da una posizione di forza³⁰. Questo dimostra come Hamas, nota all'estero come un movimento caratterizzato esclusivamente dalla sua ideologia radicale, abbia una condotta fortemente pragmatica. L'accordo preso dietro le quinte della Dichiarazione del Cairo è

²⁷ Human Rights Watch, *Erased in a Moment: Suicide Bombing Attacks Against Israeli Citizens*, ottobre 2002 (<http://hrw.org/reports/2002/isrl-pa/>).

²⁸ Vedi A. Sharon, *The Way Forward in the Middle East*, in «The New York Times», 9 giugno 2002, p. 15.

²⁹ Sondaggi d'opinione nei Territori occupati suggeriscono che l'ascesa di Hamas è dovuta principalmente a considerazioni politiche interne (e in particolare alla trasparenza del movimento, a differenza della percepita corruzione dell'Anp) e non alla strategia di resistenza armata contro Israele. Vedi i sondaggi condotti dal Palestine Centre for Policy and Survey Research (<http://www.pcpsr.org>).

³⁰ Intervista ad Abdelaziz Rantissi, Gaza, 30 luglio 2002.

stato infatti sulla partecipazione di Hamas alle prossime elezioni parlamentari.

Il secondo successo della presidenza di Abbas e del nuovo governo del premier Ahmed Qurei è stata l'accelerazione delle riforme politiche, istituzionali ed economiche nell'Anp³¹. Nel settore della sicurezza, con l'aiuto di una missione Europea (Eu Coordinating Office for Palestinian Policing Support) e del sostegno americano, l'Anp ha tentato di reclutare ex combattenti nei servizi di sicurezza, ed ha raggruppato questi ultimi in tre apparati principali sotto il controllo del ministero dell'Interno. Nel settore fiscale, la riforma, già avviata nel 2003 e 2004 sotto il ministro delle Finanze Salam Fayyad, è continuata, attraverso un maggior controllo dei fondi presidenziali. Nel servizio diplomatico (in passato sotto il controllo dell'Olp e non dell'Anp), il nuovo ministro degli esteri Nasser al-Kidwa ha inserito il principio di rotazione nelle cariche diplomatiche. Nel settore giudiziario, sono stati definiti in modo preciso i compiti e le relazioni tra il ministero della Giustizia, l'alto consiglio giudiziario ed il Pubblico ministero.

Le sfide più significative nel processo di riforma interna dell'Anp sono le elezioni parlamentari del Consiglio legislativo palestinese (Clp), che si sarebbero dovute tenere a luglio, e il sesto Congresso di Fatah, che si sarebbe dovuto svolgere ad agosto (il quinto Congresso si è tenuto nel 1989). Le elezioni del Clp sono essenziali per una rinnovata legittimità e per un rafforzamento del potere legislativo (in un sistema fortemente sbilanciato a favore dell'esecutivo), e per l'inserimento delle fazioni islamiche nelle istituzioni dell'Autorità³². Il sesto Congresso di Fatah avrebbe invece visto un rinnovamento della fazione, e in particolare un passaggio tra la vecchia guardia, proveniente da Tunisi, e la nuova guardia, proveniente dai Territori occupati³³.

³¹ Vedi il contributo di R. Shehada alla conferenza *Ten Years of the Palestinian Authority*, organizzata da Panorama Center e Palestinian Strategic and Policy Studies Center a Ramallah il 14-17 marzo 2005 (http://www.panoramacenter.org/conference_en.asp).

³² Le prime e ultime elezioni palestinesi si tennero nel 1996, e dunque il mandato del Clp è scaduto nel 2001.

³³ Sulla distinzione tra nuova e vecchia guardia vedi K. Shikaki, *Palestinians Divided*, in «Foreign Affairs», 81, 2002, n. 1, pp. 89-96. Per una discussione più

Ed è precisamente su questi due punti che l'era post-Arafat, inizialmente ricca di aspettative, ha cominciato a scivolare inesorabilmente verso la frammentazione e il caos³⁴. Le decisioni di rinviare le elezioni del Clp e di cancellare il Congresso di Fatah hanno generato una crescente frustrazione tra i palestinesi, e in particolare tra coloro che erano stati esclusi dai processi decisionali³⁵. A partire dalla primavera, questa frustrazione si è manifestata in una crescente violenza fratricida tra nuova guardia e vecchia guardia, e tra Fatah e Hamas. La minaccia di una possibile presa del potere a Gaza di Hamas ad agosto e settembre dopo la decisione di posticipare le elezioni parlamentari, si è attenuata solo dopo l'accordo per svolgere le elezioni nel gennaio 2006. È invece aumentato il caos interno a Fatah, manifestato nella violenza durante le primarie di novembre e dicembre e nella decisione (infine annullata) di separare la lista elettorale di Fatah tra vecchia e nuova guardia (la seconda chiamata appropriatamente il «futuro» – *el-mustaqbal*). In parte la violenza e il caos scatenati da militanti laici legati a Fatah sembravano essere mirati alla posticipazione delle elezioni parlamentari, nel timore di una vittoria sempre più probabile di Hamas.

Il 2005 si è dunque concluso in una situazione paradossale. L'Anp, indebolito dopo cinque anni di guerra e di crescente occupazione israeliana, è sempre più incapace di mantenere il controllo dei Territori. Da un lato, dopo la scomparsa di Arafat, la debolezza di Abbas è diventata la nuova giustificazione della politica unilaterale israeliana; dall'altro lato, l'indebolimento dell'Anp ha aumentato il sostegno popolare a Hamas, la cui politica continua a essere giudicata inaccettabile da Israele e dalla comunità internazionale. In questo contesto, gli appelli alla democratizzazione palestinese da parte di Israele, Stati Uniti ed Ue

completa delle divisione tra fazioni vedi S. Tamari, *Who Rules Palestine?*, in «Journal of Palestine Studies», 31, 2002, n. 4, pp. 102-113.

³⁴ Y. Sayigh, *Infighting Threatens Palestinian Democracy*, in «Financial Times», 8 agosto 2005.

³⁵ La decisione di posticipare le elezioni parlamentari è stata formalmente legata alla scadenza dei tempi per l'approvazione di una nuova legge elettorale. In realtà la decisione è strettamente legata al timore delle fazioni laiche palestinesi, di Israele, dell'Europa e degli Stati Uniti di un successo elettorale di Hamas.

si sono notevolmente affievoliti, sostituiti da accenni israeliani a ostacolare le elezioni a Gerusalemme Est, e da minacce europee ed americane a sospendere gli aiuti ai palestinesi nell'ipotesi di un successo elettorale di Hamas. Il 2006 in Palestina si apre dunque con una crescente incertezza sulla prospettiva delle elezioni e con la paura che, nel caso di un loro ulteriore rinvio, possa riesplodere la resistenza armata palestinese³⁶.

3. Conclusioni

Il capitolo sostiene la tesi già avanzata nelle precedenti edizioni dell'annuario (2004 e 2005), ossia che il piano di «disimpegno» di Sharon non porta alla costituzione di uno stato palestinese sostenibile sulle linee indicate dalla Road Map, ma al confinamento dei palestinesi in una parte minore dei Territori occupati – un simulacro istituzionale destinato a placare le preoccupazioni internazionali – con l'obiettivo, ormai praticamente raggiunto, di eliminare il processo politico avviato negli anni novanta e i suoi possibili sbocchi (resa dei territori occupati nel 1967, spartizione di Gerusalemme, ritorno dei rifugiati).

La netta superiorità strategica e militare di Israele e il debole coinvolgimento internazionale permettono, infatti, a Israele di agire unilateralmente evitando così le concessioni e i compromessi che una politica di negoziato potrebbe implicare. Malgrado la morte di Arafat e l'elezione di Mahmoud Abbas, Sharon è riuscito a evitare la ripresa di qualsiasi significativo dialogo politico con la contro-parte palestinese. La Road Map resta così lettera morta, come aveva predetto il consigliere di Sharon, Weisglass, nella sua celebre intervista nel 2004³⁷.

I palestinesi, dal canto loro, sono sempre più lontani dalla realizzazione di una strategia nazionale e sempre più coinvolti in uno scontro di potere interno, reso più aspro dalle difficili condizioni di vita nei territori e dalle interferenze israeliane. Viste le premesse, lo scenario più plausibile è un aggravamento del con-

³⁶ La dichiarazione del Cairo prevedeva una tregua unilaterale palestinese fino al 31 dicembre 2005.

³⁷ Intervista rilasciata a A. Shavit, *The Big Freeze*, in «Haaretz», 7 ottobre 2004.

flitto e un relativo aumento della violenza da entrambe le parti, magari con la situazione a Gerusalemme come uno dei possibili fattori scatenanti.

Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2005

a cura di Giuliana Castro

Gennaio

- 11 *Egitto*: il ministro degli Esteri Gianfranco Fini in visita al Cairo, prima tappa in Medio Oriente, annuncia al presidente egiziano Hosni Mubarak di avere ottenuto un aumento della quota di lavoratori egiziani in Italia. Fini ribadisce la necessità di riprendere la *Road Map* – piano di pace per la risoluzione del conflitto israelo-palestinese elaborato da Usa, Ue, Russia e Onu – seguendo un approccio pragmatico.
- 12 *Iraq*: Fini esorta la Siria a mantenere gli impegni sulla sorveglianza dei confini. Fini e il re di Giordania Abdallah II affermano la necessità di garantire ai sunniti di esprimersi sulla costituzione irachena.
- 14 *Tsunami*: il primo ministro Silvio Berlusconi annuncia lo stanziamento di oltre 150 milioni di euro per il maremoto che ha colpito il sud-est asiatico.
- 19 *Somalia*: devastate le tombe degli italiani a Mogadiscio. Il governo esprime sdegno alle autorità somale di transizione insediata a Nairobi.
- 21 *Iraq*: il maresciallo dell'aviazione militare Simone Cola rimane ucciso durante un attacco a un elicottero italiano a Nassiriya.
- 25 *Ue*: la Camera dei Deputati approva il Ddl di ratifica della Costituzione europea con un voto bipartisan – 436 sì, 28 no e 5 astenuti.

Francia: durante il vertice Italia-Francia a Roma il premier Silvio Berlusconi e il primo ministro francese Jean-Pierre Raffarin concordano sulla revisione del Patto di Stabilità.

Febbraio

- 1 *Iraq:* il governo autorizza l'invio di elicotteri Mangusta per i militari di stanza a Nassiriya in seguito alle polemiche per la morte del maresciallo Cola.
- 4 *Iraq:* rapita a Baghdad la giornalista del «Manifesto» Giuliana Sgrena: in cambio della sua liberazione i rapitori chiedono il ritiro delle truppe italiane.
- 14 *India:* visita del Capo dello Stato Carlo Azeglio Ciampi a New Delhi: vengono firmati sei accordi operativi e viene istituita una cooperazione su ricerca spaziale, industria e beni culturali.
- 21 *Iraq-Ue:* l'Unione europea promette l'addestramento di 700 poliziotti in Iraq. L'Italia contribuirà occupandosi dei corsi in gestione finanziaria e attività investigativa.
- 22 *Usa:* incontro bilaterale tra il presidente degli Usa George W. Bush e Berlusconi presso il Quartiere Generale della Nato: si sigilla l'intesa politica e personale tra i due leader.
- 23 *Ue-Italia:* la Commissione europea si esprime favorevolmente sul mandato d'arresto europeo nel rapporto di valutazione del nuovo istituto giuridico, che ha consentito di ridurre considerevolmente i tempi di estradizione. Si sottolinea tuttavia la mancata ratifica da parte dell'Italia.
- 24 *Serbia-Montenegro:* durante l'incontro a Belgrado con il presidente serbo-montenegrino Svetozar Marovic, Fini ammonisce sui pericoli della disgregazione balcanica, dovuta alle richieste di rapida indipendenza dalla Serbia provenienti da Kosovo e Montenegro. Belgrado dichiara di appoggiare la candidatura italiana al Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

- 24 *Onu*: Marcello Spatafora, ambasciatore italiano all'Onu, durante il dibattito in Assemblea generale, si oppone alle aspirazioni di Germania, Brasile, Giappone e India (G4) all'ottenimento di un seggio permanente all'interno del Consiglio di Sicurezza.

Marzo

- 4 *Iraq*: durante la liberazione della giornalista Sgrena, una raffica di spari provenienti da fuoco amico americano stanziato al *check-point* colpisce a morte l'agente del Sismi Nicola Calipari. Berlusconi chiede un chiarimento di responsabilità alle autorità americane. Il governo e l'opposizione si dimostrano uniti.

Russia: incontro a Firenze tra i ministri della Difesa italiano Antonio Martino e russo Sergej Ivanov. Martino annuncia un aumento dell'impegno militare italiano in Afghanistan attraverso il *Provisional reconstruction team* (Prt) della Nato. Ivanov afferma che l'Italia è un partner privilegiato tra i paesi Nato nel campo della difesa, della tecnica e dell'economia. Aperte prospettive di cooperazione nel campo spaziale.

- 7-8 *Calipari*: Berlusconi, Fini e il sottosegretario agli Esteri Gianni Letta incontrano l'ambasciatore americano in Italia Mel Sembler. Berlusconi propone il coordinamento delle indagini tra Usa e Italia sulla morte di Calipari. Gli inquirenti della forza multinazionale in Iraq, guidate dal brigadiere generale Peter Vangjel, stabiliscono un mese di collaborazione con gli inquirenti italiani per giungere a una verità condivisa da Roma e Washington. La procura di Roma ipotizza l'accusa di omicidio colposo dell'agente Calipari.
- 15-16 *Iraq*: in seguito alla morte di un parà italiano della Folgore durante un'esercitazione, Berlusconi annuncia alla trasmissione televisiva «Porta a Porta», l'inizio del disimpegno italiano in Iraq a partire da settembre se il paese disporrà di forze dell'ordine e di sicurezza adeguate. La Camera proroga la missione italiana Antica Babilonia in Iraq fino al 30 giugno 2005.

- 24 *Malta*: in seguito al rilascio di visti a studenti cinesi, l'ambasciatore italiano Alvisio Memmo protesta in via formale affinché Malta rispetti gli accordi con l'Italia e con l'Ue e riammetta i clandestini che transitano sull'isola prima di giungere in Italia.
- 31 *Afghanistan*: passaggio di consegna a Herat del comando del Prt dal contingente americano di *Enduring Freedom* al comando italiano.

Aprile

- 6 *Ue*: il Senato della Repubblica approva in via definitiva la legge di ratifica del Trattato che adotta la Costituzione europea con 217 voti favorevoli e 16 contrari.
- 7 *Sudan*: il governo italiano annuncia l'invio di 200 soldati in Sudan per sorvegliare gli accordi di pace firmati a gennaio tra il governo del Sudan e i ribelli del sud, in accordo con la risoluzione Onu 1590 del 24 marzo 2005.
- Ue*: la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica adottano la legge n. 57 di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta la Costituzione europea.
- 11 *Onu*: l'Italia promuove l'incontro *Uniting for Consensus Movement* per la riforma del Consiglio di Sicurezza cui partecipano 71 paesi membri dell'Onu. Fini si fa promotore di una iniziativa di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite alternativa a quella avanzata dal G-4 (India, Giappone, Germania, Brasile), che prevede l'allargamento del Consiglio a sei nuovi membri permanenti. L'Italia sostiene una riforma maggiormente condivisa dai paesi membri, che promuova una rappresentanza più ampia su base regionale e con una rotazione più rapida dei membri non permanenti del CdS.
- 12 *Sicurezza*: la Camera approva le disposizioni per conformare il diritto interno al mandato di arresto europeo, che sostituisce la procedura di estradizione e fissa una lista di 32 reati per cui non è necessario il requisito della doppia incriminazione.

- 13 *Bulgaria*: a Sofia Ciampi sottolinea l'importanza della ratifica del Trattato costituzionale europeo nell'Europa allargata ed esorta il presidente della repubblica bulgara, Georgi Parvanov, a proseguire il processo di adeguamento ai principi e agli standard comunitari affinché la Bulgaria entri nell'Ue.
- 25-29 *Calipari*: il Pentagono dichiara che i soldati americani hanno seguito le consegne ricevute e sono pertanto innocenti. Accordo mancato tra Italia e Usa. La nota congiunta in otto punti conferma le divergenze sull'inchiesta. Queste ultime riguardano la velocità della vettura su cui viaggiava Calipari, la comunicazione data agli americani riguardo il transito del veicolo, il tempo trascorso tra le segnalazioni luminose e l'eventuale pagamento del riscatto.

Maggio

- 4 *Tunisia e Marocco*: creazione di uno spazio euro-mediterraneo della formazione e della ricerca. Il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica, Letizia Moratti, firma a Tunisi e a Rabat tre protocolli d'intesa con le autorità tunisine e marocchine per il riconoscimento in Europa dei titoli di studio conferiti nei paesi dell'area mediterranea. Il ministero dell'Istruzione stanziava 10 milioni di euro per sviluppare la ricerca scientifica, l'e-business, il turismo e l'università.
- 5 *Costituzione europea*: Ciampi lancia ad Aquisgrana un appello per la ratifica della Costituzione europea. Il Capo dello Stato riceve il premio Carlo Magno come riconoscimento per l'impegno europeista profuso nel corso della sua carriera.
- Calipari*: Berlusconi riferisce in Parlamento gli esiti delle indagini sulla morte di Calipari e difende la versione italiana dei risultati dell'inchiesta, ma sostiene che si sia trattato di fatalità. Afferma che il contingente italiano non è in procinto di lasciare l'Iraq.
- 10 *Iraq*: Fini precisa che il disimpegno militare italiano non verrà deciso unilateralmente e che avverrà alla fine del 2005 o entro febbraio del 2006.

- 11 *Serbia*: Berlusconi incontra a Roma il presidente della Repubblica di Serbia, Boris Tadic, al quale garantisce il sostegno italiano per un progressivo avvicinamento di Belgrado alle istituzioni europee e atlantiche e un aiuto per la stabilizzazione economica alla regione. Fini manifesta la disponibilità a favorire un miglioramento nell'attuazione degli standard di sicurezza.

Costituzione europea: Ciampi indirizza una lettera ai paesi fondatori della Cee e ricorda la responsabilità cui questi sono chiamati in seno all'Unione. Invia un messaggio di sostegno al presidente francese Jacques Chirac alla vigilia del referendum francese sulla costituzione europea.

- 13 *Calipari*: il sottosegretario agli Esteri americano Nicholas Burns dichiara formalmente conclusa l'inchiesta. Per l'amministrazione americana si è trattato di un tragico incidente. I pubblici ministeri romani titolari dell'indagine attendono una risposta ufficiale sulla rogatoria inviata al dipartimento di giustizia americano per ottenere l'elenco dei nomi dei soldati coinvolti nella sparatoria.

- 16 *Afghanistan*: rapita a Kabul la cooperante italiana Clementina Cantoni, volontaria dell'organizzazione umanitaria *Care International*.

- 19 *Malta*: Ciampi incontra il presidente maltese Fenech-Adami e richiama Malta a un controllo più incisivo sull'immigrazione clandestina.

- 20 *Cuba*: il governo italiano protesta formalmente presso le autorità cubane in seguito all'arresto del giornalista del «Corriere della Sera», Francesco Battistini, inviato per seguire il vertice dei dissidenti cubani. Messaggio di solidarietà da parte del presidente Bush.

- 23 *Bilancio Ue*: Fini minaccia di usare il veto riguardo il rifinanziamento dell'Unione europea per il 2007-2013 se all'Italia verrà imposto contemporaneamente un aumento nei contributi, la rinuncia a 8 miliardi di euro in fondi comuni ed il rispetto del deficit del 3% fissato da Maastricht.

25 *Albania*: il primo ministro albanese Fatos Nano dichiara al «Corriere della Sera» che l'Albania voterà a fianco dell'Italia sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.

25 *Diritti umani*: l'organizzazione non governativa *Amnesty International* accusa l'Italia di violare i diritti degli extracomunitari.

Cuba: mozione bipartisan alla Camera contro la violazione dei diritti a Cuba, affinché l'Italia condanni tutte le violazioni dei diritti umani e delle libertà compiute dal regime cubano.

Iraq: Fini in visita in Iraq afferma che il ritiro delle truppe italiane dipenderà dalle richieste del governo iracheno.

Giugno

9 *Afghanistan*: liberazione della cooperante Clementina Cantoni.

21 *Ue*: insediamento dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare a Parma.

27 *Usa-caso Omar*: identificati a Milano 13 agenti americani Cia implicati nel sequestro dell'imam di Milano Abu Omar, avvenuto il 17 febbraio 2003.

28 *Regno Unito*: il vicepresidente del Consiglio Giulio Tremonti e il ministro del Tesoro britannico Gordon Brown a Londra sono concordi sulla ristrutturazione del bilancio comunitario, sull'importanza degli investimenti in tecnologie, sulla semplificazione delle regole del mercato interno europeo. Tremonti propone il rilancio delle obbligazioni europee per finanziare l'industria europea e la ricerca.

29 *Commissione europea*: Bruxelles stabilisce che il rapporto tra deficit e Pil italiano debba essere inferiore al 3% entro il 2007. Il commissario europeo agli affari economici, Joaquín Almunia chiede all'Italia interventi strutturali e non aggiustamenti *una tantum*. Almunia ammette che una delle cause del deficit sia la bassa crescita.

Luglio

- 1 *Usa-Caso Omar*: Berlusconi convoca l'ambasciatore americano Sembler per chiarire la posizione americana sulle indagini di Milano relative al caso Omar. Abu Omar, imam della moschea di Milano, venne rapito il 17-02-2003 da agenti americani della Cia. Si ribadisce la salda alleanza tra l'Italia e gli Stati Uniti. Il ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi afferma che le autorità italiane non erano informate. Nella nota successiva al colloquio Berlusconi pretende il rispetto della sovranità italiana da parte Usa.

- 5 *Parlamento europeo*: Ciampi contestato a Strasburgo dai deputati della Lega Borghezio, Speroni e Salvini. Esposti striscioni contro l'euro e a favore della Padania libera. I deputati vengono espulsi dall'aula.

Brasile: incontro di Fini con il presidente della Repubblica federale brasiliana Luiz Ignácio da Silva «Lula». Discussi gli accordi industriali e di cooperazione e la richiesta di rogatoria per Achille Lollo, ex esponente del potere operaio e uno dei responsabili del rogo di Primavalle – nell'aprile del 1973 persero la vita i fratelli Mattei, figli dell'allora segretario di sezione del Msi. Confronto tra i leader sulla riforma del Consiglio di Sicurezza.

- 7 *Terrorismo*: dopo gli attentati al sistema di trasporti londinese Ciampi esprime alla regina britannica Elisabetta II ripugnanza e sdegno. Berlusconi e l'Italia oggetto di minacce web da parte delle brigate Al Masri.

- 12 *Terrorismo anarchico*: esplosione di un ordigno di fronte l'Istituto italiano di cultura a Barcellona. Sospettata la matrice anarchica spagnola in seguito all'arresto di alcuni anarchici spagnoli in Italia.

- 13 *Sicurezza*: il ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu afferma che l'Italia non seguirà la Francia nella sospensione degli accordi di Schengen, e annuncia il rafforzamento dei controlli alle frontiere.

- 14 *Pakistan*: Berlusconi riceve il primo ministro pakistano Shaukat Aziz, che assicura la sua collaborazione in Afghanistan e concorda con l'Italia su una riforma rapida e consensuale del Consiglio di Sicurezza.
- 15 *Terrorismo anarchico*: nuovo ordigno esplose di fronte a una concessionaria di auto italiana a Barcellona.
- 17 *Terrorismo*: lanciato un ultimatum di un mese sul sito web delle brigate Al Masri per il ritiro delle truppe dall'Iraq. Nel mirino Italia, Regno Unito e Danimarca.
- 20-21 *Iraq*: Berlusconi dichiara alla stampa il ritiro concordato con gli alleati di 300 soldati dall'Iraq a partire da settembre. Approvato il rifinanziamento della missione Antica Babilonia alla Camera – 283 sì e 207 no.
- 22 *Sicurezza*: il Consiglio dei ministri approva all'unanimità il decreto legge che prevede misure urgenti per contrastare il terrorismo internazionale (cosiddetto pacchetto di sicurezza Pisanu).
- 23 *Terrorismo*: scoperte in Iraq foto e mappe satellitari su cui erano individuati obiettivi di attacchi terroristici a Roma.
- 26-28 *Onu*: l'ambasciatore italiano all'Onu Spatafora chiede l'apertura di una commissione d'inchiesta nei riguardi della Germania, accusata di avere sospeso un finanziamento per la costruzione di un ospedale in Colombia, in quanto contraria alla riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sostenuta dal G4. La Germania replica che l'Italia ha congelato i fondi all'Albania affinché sostenesse l'iniziativa *Uniting for Consensus*. Smentita ufficiale da parte delle autorità italiane.
- 29-30 Arrestato a Roma Hamdi Adus Issac, quarto attentatore mancato negli attentati di Londra.

Agosto

- 4 *Afghanistan*: passaggio del comando della missione Nato *International security assistance force* (Isaf) dalla Turchia al generale italiano Mauro del Vecchio. Incontro tra il presidente dell'Afghanistan Hamid Karzai e Fini a Kabul. Karzai chiede all'Italia maggiore sicurezza e maggiore ricostruzione. Fini sottolinea che la prossimità delle elezioni parlamentari afgane – 18 settembre – espone l'Italia al rischio di attacchi terroristici.
- 7 *Afghanistan*: arrestato e successivamente liberato Timor Shah, rapitore di Clementina Cantoni.
- 17-23 *Israele*: Piero Fassino, segretario nazionale dei Ds, afferma che bisogna rivalutare il premier israeliano Ariel Sharon per la decisione del ritiro israeliano da Gaza. Il ministro degli Esteri palestinese Nasser al-Kidwa afferma che l'atteggiamento della sinistra italiana non tradisce la memoria del leader palestinese Yasser Arafat.
- 25 *Iraq*: Maurizio Scelli, ex commissario della Croce rossa italiana, dichiara al quotidiano «La Stampa» che la liberazione delle cooperanti Pari e Torretta, nel settembre 2004, in Iraq avvenne in cambio della cura di quattro terroristi feriti. Ne sarebbe stato al corrente il sottosegretario Letta ma non gli Stati Uniti. Il governo italiano replica che si tratta di dichiarazioni non accurate.
- 28-29 *Russia*: Berlusconi incontra il presidente russo Vladimir Putin a Sochi per chiudere due accordi commerciali, riguardanti la vendita alla Russia del sistema di comunicazione criptata italiano Tetra, e un patto di collaborazione nel settore aeronautico civile tra Alenia e la società russa Sukhoi. Putin sostiene l'importanza dei rapporti con l'Italia e chiede un sostegno nei rapporti con la Nato. Berlusconi invita Putin a fornire mezzi civili anziché militari ai palestinesi e lo incoraggia a visitare l'Iran. Identità di vedute sul terrorismo.

Settembre

- 1 *Nato*: il ministro della Difesa Martino a Pristina, Kosovo, per il passaggio del comando dell'operazione Nato *Kosovo Force* (Kfor) al generale italiano Giuseppe Salotto.
- 2 *Turchia*: durante la visita del primo ministro turco Recep Tayyip Erdogan, Berlusconi assicura l'appoggio italiano alle aspirazioni europee della Turchia, in vista dell'apertura dei negoziati il 3 ottobre.
- 20 *Iraq*: il governatore di Nassiriya Aziz Kadum Aluan al Aghely parla di una nuova possibile riduzione del contingente italiano, ma chiede che l'Italia rimanga fino al completo addestramento delle forze di polizia e di militari stranieri.
- 21 *Fmi*: il rapporto del Fondo monetario internazionale annuncia che l'Italia si colloca all'ultimo posto tra i paesi del G7.
- 27 *Afghanistan*: arrestato Timor Shah rapitore della cooperante Cantoni.

Ottobre

- 4 *Francia*: vertice tra i presidenti Chirac e Berlusconi. I leader criticano l'Ue per la lontananza delle istituzioni europee dai cittadini. Italia e Francia rinunciano alla rispettiva sovranità sullo spazio aereo nazionale come misura antiterrorista – i jet francesi e italiani possono irrompere nello spazio aereo reciproco per inseguire velivoli sospetti. Raggiunti un accordo sulla missione scientifica congiunta italo-francese per l'Antartide e l'intesa sul rispetto delle tappe per la costruzione della linea di alta velocità Torino-Lione. Slitta la firma per la costruzione italiana di 27 fregate e salta l'accordo Alitalia-Air France-Francia.
- 7 *Libia*: celebrata la giornata di vendetta contro l'Italia per ricordare il giorno dell'espulsione di 20 milioni di italiani dalla Libia nel 1970. Fini esprime un giudizio di condanna politica e

morale, ma sottolinea la complessità dei rapporti con la Libia e l'avvio di nuove politiche di cooperazione tra i due paesi.

17 *Venezuela*: Berlusconi incontra a Milano il presidente della Repubblica bolivariana del Venezuela Hugo Rafael Chávez Frías, che auspica una più stretta collaborazione commerciale con l'Italia e l'Ue. I leader esprimono soddisfazione per la collaborazione nella lotta al narcotraffico e alla criminalità organizzata.

19 *Unione interparlamentare*: Casini eletto presidente dell'Unione interparlamentare.

Calipari: la procura di Roma consegna la relazione finale. Contestata la tesi americana dell'alta velocità del veicolo e del mancato rispetto dell'alt da parte italiana al *check-point*. Roma accusa i militari americani di non aver rispettato le regole di ingaggio. Vi è accordo con gli Usa sull'uso di una sola arma.

29 *Niger-gate*: il governo smentisce le accuse avanzate dal quotidiano «la Repubblica» riguardo il coinvolgimento del Sismi nella produzione di un falso rapporto sull'acquisto di uranio nigeriano da parte dell'Iraq. Berlusconi difende pubblicamente il capo del Sismi Nicolò Pollari dall'accusa di collaborazione con Stephen Hadley, allora vice consigliere alla sicurezza nazionale americana, per aver fornito prove che giustificassero l'offensiva militare in Iraq. Pollari avrebbe incontrato Hadley il 9 settembre 2002, in occasione di una visita protocollare organizzata dalla Cia tra Pollari stesso e l'allora consigliere americano per la sicurezza nazionale Rice.

Novembre

1 *Iran*: in seguito all'esortazione del presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad alla cancellazione d'Israele, Fini chiede che il Consiglio di Sicurezza si pronunci su programmi nucleari dell'Iran. L'agenzia di stampa iraniana *Fars* accusa l'Italia di sionismo per l'organizzazione di una fiaccolata in difesa di Israele e annuncia una contro manifestazione.

Israele: Fini incontra il primo ministro Ariel Sharon e il ministro degli Esteri israeliano Silvan Shalom. Convergenza tra Italia e Israele su quasi tutti i temi di politica estera. Sharon afferma di non aver gradito l'incontro a Beirut tra l'ambasciatore italiano Franco Mistretta e il ministro libanese dell'energia Mohammed Fneish, membro di *Hezbollah*. Fini la giustifica come una visita di rito.

2 *Iran*: scontro diplomatico Italia-Iran. Teheran convoca l'ambasciatore italiano Roberto Toscano e accusa il ministro degli esteri italiano di propaganda sionista e d'indifferenza al massacro palestinese. Toscano ribadisce il sostegno dell'Italia al diritto di esistenza di Israele. Il premier Berlusconi invita i paesi islamici al dialogo e offre un pranzo per la fine del Ramadan. Presente l'ambasciatore iraniano Bahran Ghasemi.

3 *Iran*: fiaccolata bipartisan a Roma organizzata dal quotidiano «Il foglio» in sostegno di Israele. Corteo anti-italiano di studenti ed estremisti a Teheran davanti all'ambasciata italiana.

16 *Francia*: i ministri della Difesa firmano l'accordo per la costruzione italiana di 27 fregate multimiraggio Fremm.

Tav: proteste in Val di Susa contro la costruzione del tratto di linea ferroviaria Torino-Lione: chiusura di fabbriche e uffici. Partecipano alla protesta anche i sindaci. Si contesta l'impatto ambientale dell'opera e del tunnel che passerà per Venaus.

23 *Macedonia*: Berlusconi riceve il presidente macedone Branko Crvenkovski. Discusse le prospettive e il sostegno italiano per l'integrazione euro-atlantica della Macedonia. Crvenkovski esprime soddisfazione per l'azione italiana in Kosovo.

28 *Egitto*: il ministro del *welfare* Roberto Maroni sigla un'intesa su flussi e formazione con il suo corrispondente egiziano Ahmed el Amawi per garantire la formazione dei lavoratori che mirano a lavorare in Italia.

Medio Oriente: in occasione del vertice euro-mediterraneo di Barcellona Fini ribadisce la sua preoccupazione per la barriera

difensiva e gli insediamenti ebraici intorno alla parte est di Gerusalemme. Ribadisce l'importanza del disarmo dell'organizzazione palestinese Hamas.

Dicembre

- 2 *Palestina*: vertice tra Berlusconi e il presidente dell'Autorità nazionale palestinese Abu Mazen. Berlusconi propone Erice come sede del vertice tra Israele e Palestina. Mazen accetta la proposta.
- 15 *Iraq*: il ministro della Difesa Martino annuncia una nuova riduzione del contingente italiano pari a 300 unità a partire dal 1° gennaio 2006.
- 22 *Calipari*: la procura di Roma formalizza l'accusa di omicidio volontario a carico del militare americano Mario Lozano, accusato di aver sparato, nonostante il veto posto da Washington alla rogatoria.
- 23 *Omar*: la procura di Milano avvia il mandato d'arresto europeo per i 22 agenti Cia coinvolti nel caso Omar. Il ministro della Giustizia Roberto Castelli non dispone l'invio delle rogatorie a Washington. Il 26 dicembre viene accusato anche Jeff Castelli, ex capo della Cia a Roma.
- 28 *Serbia-Montenegro*: il ministro degli Esteri Fini in visita nei Balcani incontra il primo ministro serbo Boris Tadic e visita il comando della Kfor a Pec. Il ministro ha un colloquio con il premier albanese Bajram Kosumi, al quale sottolinea che l'indipendenza del Kosovo è subordinata al raggiungimento degli standard sul rispetto delle minoranze, come richiesto dalla comunità internazionale.
- 29 *Osce*: la portavoce dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) Urdur Gunnarsdottir annuncia una missione di monitoraggio per le prossime elezioni in Italia.

30 *Energia*: la società russa Gazprom avverte la società italiana Eni che le forniture di gas per l'Italia sono a rischio.

Immigrazione: la Farnesina convoca l'ambasciatore marocchino in Italia ed esprime preoccupazione sul dato che mostra come il 32,4% di clandestini provenga dal Marocco.

Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2005

a cura di Giuliana Castro

Gennaio

- 1 *Tsunami*: la regione del sud-est asiatico è completamente devastata dallo Tsunami provocato da un terremoto a largo dell'Indonesia. Le vittime superano il numero di 200.000 e si concentrano in Sri Lanka, India e Thailandia, paesi maggiormente colpiti.

Ue: il Lussemburgo assume la presidenza di turno dell'Unione europea. Tra le priorità il rilancio della competitività e della coesione sociale secondo la Strategia di Lisbona e la revisione del Patto di Stabilità.

- 2 *Ue-Usa*: incontro a Washington tra il responsabile della politica estera europea Javier Solana e il segretario di Stato americano Condoleezza Rice. Discussi il coordinamento degli aiuti per il sud-est asiatico, la ricostruzione in Iraq e il processo di pace in Medio Oriente.

Croazia: elezioni presidenziali.

- 6 *Iraq*: la giornalista francese Florence Aubenas e il suo accompagnatore iracheno Hussein Hanoun vengono rapiti a Baghdad. Sono liberati l'11 giugno.

- 9 *Medio Oriente*: elezioni in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza per designare il successore di Yasser Arafat, morto l'11 novembre 2004, alla presidenza dell'Autorità nazionale palestinese (Anp). Mahmoud Abbas, detto Abu Mazen candidato di *Al Fatab* vince le elezioni con un programma di opposizione alla lotta armata contro Israele.

Sudan: il vicepresidente Ali Osman Mohamed Taha firma un accordo di pace che pone fine a 21 anni di conflitto con il capo dei ribelli del sud, John Garang.

- 12 *Iran*: in seguito all'accordo siglato nel novembre 2004 sul congelamento del programma nucleare iraniano tra Iran e Francia, Germania e Regno Unito, insieme all'Alto rappresentante per la politica estera europea Solana (Ue-3), riprendono le trattative per un accordo di cooperazione e commercio tra l'Unione europea e l'Iran, sospese nel giugno 2003.

Abkhazia: elezioni presidenziali.

- 18 *Ue*: la presidenza di turno lussemburghese dell'Ue è incaricata di concludere i negoziati per la revoca dell'embargo sulla vendita di armi alla Cina entro fine giugno 2005. La revoca è subordinata all'adozione da parte dell'Unione europea di un codice di condotta sull'esportazione di armi. Gli Stati Uniti si dicono contrari alla cessazione della misura restrittiva.

- 20 *Usa*: George W. Bush, al secondo mandato presidenziale alla Casa Bianca, si propone come missione la diffusione della libertà nel mondo.

Corea del Nord: Pyongyang annuncia che rafforzerà il suo arsenale atomico per protesta contro l'approvazione di una risoluzione di condanna delle violazioni dei diritti umani in Corea del Nord proposta dagli Usa alle Nazioni Unite.

- 23 *Ucraina*: dopo il movimento di protesta popolare, la rivoluzione arancione, scoppiata in seguito ai brogli elettorali del dicembre 2004, Viktor Yushchenko, leader di Nasha Ukraïna riceve l'investitura formale di presidente dell'Ucraina.

- 26 *Usa*: nomina di Condoleezza Rice a Segretario di Stato.

- 30 *Iraq*: hanno luogo le prime elezioni per l'Assemblea nazionale dopo la fine del regime dell'ex dittatore iracheno Saddam Hussein. Le capitali europee e Washington esprimono soddisfazione per l'alta affluenza alle urne.

Febbraio

8-9 *Iran*: terza sessione negoziale tra gli Ue-3 e l'Iran a Parigi. I negoziatori europei considerano la cessazione del programma nucleare iraniano la garanzia obiettiva degli scopi pacifici dell'Iran. Teheran smentisce di volersi dotare del nucleare e rifiuta l'offerta di cooperazione tecnologica europea per un reattore ad acqua leggera.

Medio Oriente: nel corso del primo vertice a Sharm el Sheik (Egitto) tra il premier israeliano Ariel Sharon e il presidente dell'Anp Abu Mazen, i due leader dichiarano la fine della lotta armata.

Danimarca: elezioni parlamentari.

14 *Libano*: Rafiq Hariri, ex primo ministro del Libano, viene ucciso a Beirut insieme ad altre 20 persone da un'autobomba. L'opposizione libanese accusa la Siria di implicazione nell'omicidio e chiede il ritiro dei 14.000 soldati siriani presenti in Libano. Hariri era stato oggetto di minacce da parte del presidente siriano Bashar al Assad e del suo *entourage*. Francia e Usa fanno pressione per il ritiro siriano dal Libano.

16 *Ambiente*: entra in vigore il Protocollo di Kyoto, trattato internazionale firmato nel 1997 e sottoscritto da 141 nazioni, per combattere il cambiamento climatico tramite la riduzione dell'emissione di anidride carbonica nei paesi sviluppati.

Corea del Nord: Pyongyang annuncia di dotarsi di armi nucleari come legittima difesa in risposta all'isolamento messo in atto dagli Usa. Dichiarata inoltre di volersi ritirare dal programma di disarmo nucleare.

20 *Iran*: il direttore generale dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (Aiea), Mohamed el Baradei, esorta gli Stati Uniti ad affiancare gli Ue-3 negli sforzi diplomatici per favorire il successo dell'iniziativa europea.

Portogallo: le elezioni politiche sanciscono la vittoria del Partito socialista, per la prima volta dopo il 1974.

21 *Iraq*: lancio della missione integrata europea *Eurojust lex* per la formazione di quadri politici, amministratori civili e poliziotti in Iraq.

22-26 *Usa*: il presidente americano Bush visita l'Europa e parla dell'inizio di una nuova era di unità transatlantica, dell'importanza di un'Europa forte e del sostegno europeo alla diffusione della democrazia in Medio Oriente.

Iran: un terremoto colpisce il paese causando oltre 660 vittime.

24 *Usa-Russia*: a Bratislava il presidente americano Bush e l'omologo russo Vladimir Putin firmano accordi di cooperazione in campo commerciale, energetico e della proliferazione nucleare. Bush si dichiara preoccupato della situazione dei diritti delle minoranze, della stampa libera e dell'opposizione in Russia.

Marzo

1 *Medio Oriente*: alla Conferenza internazionale sulla Palestina, partecipano più di 20 paesi europei e arabi e istituzioni internazionali tra cui Onu e Banca mondiale per programmare l'assistenza amministrativa e finanziaria all'Anp.

2 *Iran*: all'Aiea, gli Stati Uniti accusano Teheran di non aver sospeso l'arricchimento di uranio e chiedono di sottoporre l'Iran al controllo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

3 *Usa-Ue*: l'Ue chiede agli Usa la riapertura dei colloqui *Open Skies* sugli accordi per la liberalizzazione del mercato dei servizi aerei. Usa e Ue negoziano l'accordo da dieci anni, ma le trattative sono in stallo dal 2004, quando gli europei rifiutarono la proposta di Washington.

7 *Usa*: John R. Bolton è nominato rappresentante all'Onu. Verrà confermato da Bush il 1° agosto, precedendo la conferma del Senato Usa.

- 8 *Russia*: forze federali russe uccidono il leader secessionista ceceno Aslan Maskhadov. Gli succede lo sceicco Abdul Khalim Saydullayev.
- 10 *Iran*: il segretario di Stato americano Rice appoggia l'approccio diplomatico europeo sull'Iran, acconsente alla candidatura del paese all'Organizzazione mondiale del commercio e allenta l'embargo commerciale in atto dal 1979. L'Iran offre agli Usa e all'Ue di mantenere la capacità di arricchire piccole quantità di uranio e di sospendere gli altri programmi nucleari.
- 14-15 *Cina-Taiwan*: il Consiglio nazionale del popolo cinese approva all'unanimità la legge antisecessione che autorizza l'uso di «mezzi non pacifici» per proteggere l'integrità nazionale della Cina contro ogni ipotesi di secessione di Taiwan. Il segretario di Stato americano Rice chiede all'Ue di mantenere l'embargo sulle armi in reazione alle decisioni cinesi.
- 23 *Iran*: la sessione negoziale Ue-3/Iran non conduce a un accordo. L'Iran chiede, come garanzie vincolanti per la cessazione del programma nucleare, l'adesione all'Omc, un accordo di cooperazione e commercio con l'Ue e la fornitura di pezzi di ricambio per l'aviazione civile e velivoli *Airbus*.
- 28 *Kirghizistan*: Kurmanbek Bakiev, primo ministro nel 2001-2002, guida il movimento di protesta popolare contro i brogli elettorali del 27 febbraio e contro il presidente Askar Akaiev, viene confermato premier dal parlamento e il 10 luglio è eletto Capo dello Stato.
- Russia*: la Russia blocca il budget annuale dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce) per protestare riguardo il monitoraggio delle elezioni e dei diritti umani nei paesi dell'area ex sovietica. La Russia desidera che l'organizzazione si concentri su temi economici, ambientali e di sicurezza.
- Indonesia*: un nuovo terremoto provoca la morte di circa 1.300 persone.

- 31 *Zimbabwe*: le elezioni legislative sanciscono la vittoria del partito *Zanu-pf* (Unione africana) del presidente Robert Mugabe. L'organizzazione umanitaria *Amnesty international* denuncia pressioni. Successive critiche da parte degli Stati Uniti e dell'Ue che accusano il presidente di intimidazioni fisiche e leggi repressive.

Fmi: nomina di Paul Wolfowitz alla presidenza del Fmi. Assumerà la carica il 1° giugno.

Aprile

- 2 *Darfur*: l'Onu deferisce alla giurisdizione della Corte penale internazionale i crimini internazionali compiuti a partire dal 2003 nella regione sudanese del Darfur.

Vaticano: muore Papa Giovanni Paolo II. Il Capo dello Stato Ciampi proclama tre giorni di lutto nazionale. I funerali, cui partecipano circa 200 capi di Stato, si terranno l'8 aprile. Il cardinale Joseph Ratzinger succederà a Giovanni Paolo II con il nome di Benedetto XVI il 19 aprile 2005.

- 4 *Ucraina-Usa*: durante l'incontro a Washington il presidente americano Bush promette al presidente ucraino Yushchenko di sostenere gli sforzi dell'Ucraina per l'adesione alla Nato e all'Omc.

- 6 *Principato di Monaco*: muore il principe Ranieri III, sovrano dal 1949. Gli succede il figlio Alberto II.

- 6-7 *Iraq*: il Parlamento elegge presidente l'esponente politico curdo Jalal Talabani. Il 7 aprile viene nominato primo ministro Ibrahim al Jaafari

- 7 *Libano*: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adotta all'unanimità la Risoluzione 1595 con cui viene istituita una commissione d'inchiesta internazionale indipendente allo scopo di aiutare le autorità libanesi nelle indagini sull'uccisione dell'ex premier Hariri. La commissione, guidata dal giudice tedesco Detlev Mehlis, ha un mandato di sei mesi e inizierà a operare a partire dal 15 giugno.

- 8 *Incontri internazionali*: partecipano circa 200 capi di Stato ai funerali di Papa Giovanni Paolo II, scomparso il 2 aprile.
- 18 *Romania*: il presidente rumeno Traian Basescu, deciso a seguire le politiche liberiste di Londra, vuole creare una relazione speciale con Usa e Regno Unito per migliorare la situazione della sicurezza nel Mar Nero.
- 20-21 *Nato*: incontro dei ministri degli Esteri della Nato a Vilnius (Lituania) sul processo di pace in Medio Oriente e sullo stato dell'alleanza con la Russia e l'Ucraina.
- 22 *Europa-Usa*: l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa chiede agli Stati Uniti la fine dei maltrattamenti e degli episodi di tortura nelle prigioni di Guantanamo (Cuba) e la concessione di un giusto processo ai detenuti.
- 26 *Libano*: si conclude il ritiro delle truppe siriane dal Libano dopo 29 anni di permanenza.
- 29 *Cina-Taiwan*: primo vertice dopo la fine della guerra civile tra il presidente del Kuomintang, Lien Chan, e il segretario del partito comunista cinese Hu Jintao.

Maggio

- 2 *Trattato di non proliferazione*: si apre a New York la terza conferenza internazionale per il riesame del Trattato di non proliferazione nucleare (Tnp). Vi partecipano 189 paesi. La conferenza si conclude il 27 maggio con un fallimento. I dissensi vertono sul programma nucleare iraniano, sull'arsenale nucleare israeliano, di cui si nega ufficialmente l'esistenza, e sui programmi militari americani.
- 4 *Organizzazione mondiale del commercio*: raggiunto un accordo sui dazi per l'agricoltura grazie a delle concessioni dell'Ue.
- 5 *Regno Unito*: Tony Blair ottiene il terzo mandato da primo ministro nonostante la diminuzione dei sostegni al partito laburista all'interno della Camera dei comuni.

- 7-8 *Usa-Paesi baltici-Russia*: durante la visita in Lettonia, Estonia e Lituania il presidente americano Bush definisce Alyaksandar Lukashenko, presidente bielorusso, l'ultimo dittatore europeo. I presidenti degli Stati Uniti e della Russia, Bush e Putin, si incontrano per discutere di proliferazione nucleare in Iran e Corea del Nord, competizione russo-americana nelle repubbliche ex sovietiche e delle tensioni nate tra i due paesi dopo la visita di Bush a Riga in cui il presidente americano ha giudicato gli accordi di Yalta come frutto di una politica di oppressione e non di libertà.
- 13 *Uzbekistan*: le autorità reprimono brutalmente una protesta popolare nella città di Andijon. Le stime ufficiali parlano 137 morti, quelle non ufficiali di 700. Il presidente uzbeko Islam Karimov afferma di aver agito per reprimere una rivolta di estremisti islamici.
- 16 *Kuwait*: votata una legge che conferisce alle donne il diritto di elettorato attivo e passivo.
- 25-26 *Iran*: i negoziatori dell'Ue-3 e di Teheran a Ginevra fissano una pausa di due mesi per raggiungere un accordo sul nucleare senza ricorrere al Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Teheran mantiene il blocco sulle attività di arricchimento dell'uranio e gli Usa revocano il veto all'adesione dell'Iran all'Omc.
- 26 *Organizzazione mondiale del commercio*: l'ex commissario europeo al commercio Pascal Lamy viene nominato ufficialmente nuovo direttore generale dell'Omc. Entrerà in carica a partire dal 1° settembre 2005.
- 29 *Ue*: il referendum francese respinge il Trattato costituzionale europeo. In seguito alle dimissioni del primo ministro francese Jean-Pierre Raffarin viene nominato Dominique de Villepin della formazione di destra, Ump.

Giugno

- 1 *Ue*: il referendum olandese rifiuta la ratifica del Trattato costituzionale europeo.
- 6 *Darfur*: Khartoum dichiara che non collaborerà alle indagini della Corte penale internazionale sui presunti crimini internazionali in Darfur.
- 7 *Usa-Regno Unito*: il primo ministro inglese Blair, prossimo responsabile del G-8, raggiunge un accordo con il presidente americano Bush sulla cancellazione parziale del debito a diciotto paesi africani in vista del prossimo vertice del G-8.
- 11 *G-8*: riunione dei ministri delle Finanze a Londra. Si approva la cancellazione di un debito di 40 miliardi di dollari a favore di diciotto paesi poveri.
- 13 *Aiea*: confermato all'unanimità Mohammed el Baradei per il terzo mandato quale direttore generale dell'Aiea.
- 14 *Uzbekistan*: Stati Uniti e Russia bloccano l'avvio di un'inchiesta Nato sugli scontri avvenuti ad Andijon il 13 maggio.
- 20 *Libano*: quarto e ultimo turno delle elezioni parlamentari.
- 22 *Iraq*: si svolge a Bruxelles la Conferenza internazionale sugli aiuti internazionali per la ricostruzione dell'Iraq cui partecipano 80 paesi, rappresentanti dell'Onu, della Banca Mondiale e del Fondo monetario internazionale. Si chiede al governo iracheno un dialogo maggiore con la minoranza sunnita e una carta costituzionale che protegga i diritti delle minoranze.
- 26-28 *Iran*: le elezioni sanciscono la vittoria dell'ultraconservatore Mahmoud Ahmadinejad come presidente dell'Iran. Durante la sua prima conferenza stampa Ahmadinejad dichiara di proseguire con il programma nucleare. Il Consiglio europeo invita il presidente a rispettare gli impegni presi con gli Ue-3 e afferma che l'Ue non cambierà politica nei confronti dell'Iran.

Luglio

- 1 *Ue*: il Regno Unito assume la presidenza dell'Ue. Il primo ministro britannico Blair pone la cooperazione con gli Usa tra le priorità dell'Unione europea.
- 3 *Albania*: le elezioni politiche segnano la vittoria del partito democratico dell'ex presidente Sali Berisha. Il governo Berisha ottiene la fiducia parlamentare il 10 settembre.
- 6-8 *G-8*: si apre a Gleneagles (Scozia) il 31° vertice del G-8. La presidenza britannica pone fra i temi principali la lotta alla povertà in Africa e il cambiamento climatico globale.
- 7 *Terrorismo*: Londra viene colpita da un attacco terroristico rivendicato da *Al Qaeda*. Quattro kamikaze si fanno esplodere sui trasporti pubblici provocando 56 morti e oltre 700 feriti. Un successivo attentato a Londra fallisce il 21 luglio.
- 11 *Corea del Nord*: riprendono i negoziati a sei sul programma nucleare nord-coreano tra Corea del Nord da una parte e Corea del Sud, Cina, Giappone, Russia, Stati Uniti dall'altra.
- 13 *Etiopia*: dichiarazione congiunta Ue-Usa di assistenza al paese affinché il processo politico e elettorale si svolga nel rispetto dei diritti umani e in maniera pacifica e democratica.
- 18 *Ue*: un'azione comune dell'Ue definisce i contributi civili e militari per il supporto dell'operazione di *peace-keeping* dell'Unione africana *Amis II* in Darfur.
- 20 *Ue-Usa*: in seguito ai ricorsi presentati da Usa e Ue nel 2004 si apre un contenzioso presso l'Omc, chiamata a decidere sulla legittimità delle sovvenzioni alle due società *Airbus* e *Boeing*, rispettivamente francese e americana.
- 23 *Terrorismo*: tre esplosioni colpiscono la città egiziana di Sharm el Sheik causando la morte di più di 60 persone tra cui turisti europei e americani. L'attentato è rivendicato dal gruppo di *Al Qaeda nei paesi del Levante e d'Egitto* e coincide con il Giorno della rivoluzione egiziano.

- 26 *Ue*: Emma Bonino, parlamentare europea radicale ed ex commissario europeo per gli aiuti umanitari, è stata nominata capo della missione di osservazione elettorale dell'Ue in Afghanistan per le elezioni parlamentari e provinciali del 18 settembre 2005.
- 28 *Irlanda*: l'Ira – *Irish republican army* – annuncia in un comunicato la fine della storica attività armata iniziata nel 1970-71 contro lo Stato britannico.
- 29 *Turchia-Ue*: la Turchia firma il Protocollo che estende l'unione doganale ai nuovi paesi membri dell'Ue ma precisa che ciò non equivale a un riconoscimento di Cipro, con cui non ha rapporti diplomatici. Il 21 settembre l'Ue reagisce alle dichiarazioni di Ankara sottolineandone il carattere unilaterale ed esorta la Turchia a rimuovere gli ostacoli commerciali con Cipro.

Agosto

- 1 *Arabia Saudita*: muore il re Fahd bin Abdul Aziz al Saud e gli succede il principe suo fratellastro Abdullah bin Abdul Aziz al Saud.
- 4-5 *Iran*: negoziatori dell'Ue-3 offrono all'Iran la possibilità di sviluppare un programma nucleare ad uso civile per limitare la dipendenza dalla tecnologia russa e di normalizzare i rapporti economici con l'occidente a condizione che Teheran interrompa il suo programma nucleare a scopo militare.
- 9-10 *Iran*: dopo la riapertura dell'impianto di Isfahan sigillato dagli ispettori dell'Aiea, il presidente del Sudafrica Thabo Mbeki offre la sua mediazione per l'Iran.
- 11 *Iraq*: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approva all'unanimità la risoluzione 1619 che estende di un anno il mandato della missione Onu in Iraq – la missione Unami è stata creata con la risoluzione 1500 del Consiglio di Sicurezza il 14 agosto 2003. La risoluzione 1619 afferma che l'Onu debba svolgere un ruolo trainante nell'assistenza all'Iraq per la costituzione di istituzioni rappresentative del governo.

- 14 *Iran*: in seguito alla dichiarazione del presidente Bush di contemplare l'opzione militare per risolvere la questione del nucleare iraniano, il cancelliere tedesco Gerhard Schröder chiede agli Usa di escludere una simile possibilità.
- 15 *Israele*: ha inizio l'operazione di disimpegno e ritiro dell'esercito israeliano dai territori occupati della Striscia di Gaza, secondo il piano di disimpegno dal primo ministro Sharon.
- 17 *Medio Oriente*: hanno inizio le operazioni di ritiro dei coloni israeliani dagli insediamenti della Striscia di Gaza e lo smantellamento di quattro colonie dalla Cisgiordania, nonostante gli scontri tra coloni e polizia. L'evacuazione si conclude il 23 luglio.
- 17-25 *Iran*: il nuovo segretario al Consiglio di Sicurezza nazionale iraniano, Ali Larijani si dice disposto a riprendere i negoziati con gli europei senza rinunciare alla conversione dell'uranio. Larijani annuncia la possibilità di allargare il negoziato alle Nazioni Unite, agli altri paesi dell'Ue e ai paesi non allineati rappresentati nell'Aiea.
- 28 *Iraq*: approvata dall'Assemblea nazionale la bozza della costituzione irachena.
- Usa*: l'uragano Katrina colpisce il sud-est degli Stati Uniti (Louisiana e Mississippi) provocando 1.121 morti, interrompendo la fornitura di carburante e l'importazione-esportazione di beni e inondando il 90% della città di New Orleans. I numerosi atti di sciacallaggio creano un problema di insicurezza di attenzione nazionale. Un successivo uragano – Stan – colpisce il Messico e le coste dell'America centrale, provocando 2.000 morti, il 4 ottobre.
- 29 *Iran*: il presidente francese Jacques Chirac afferma che la questione sul programma nucleare sarà deferita al Consiglio di Sicurezza dell'Onu se l'Iran non interromperà le attività nucleari.
- 31 *Afghanistan*: si conclude il processo di ampliamento della missione Isaf in Afghanistan in vista delle elezioni parlamentari del 18 settembre.

Iraq: la presunta presenza di un kamikaze provoca la fuga di migliaia di pellegrini durante una celebrazione sciita a Baghdad, causando un migliaio di morti tra la folla.

Settembre

- 1 *Usa-Europa*: l'Europa invia petrolio, medicine e aiuti alimentari agli Stati Uniti in seguito all'emergenza causata dall'uragano Katrina.
- 7 *Egitto*: per la prima volta dal 1953 si svolgono le prime elezioni presidenziali a suffragio universale e pluraliste. Il presidente Hosni Mubarak viene confermato per il quinto mandato ottenendo quasi il 90% dei voti.
- 8 *Ucraina*: il presidente ucraino Yushchenko apre una crisi di governo e licenzia il primo ministro Yulia Timoshenko ed il capo della sicurezza nazionale Petro Poroshenko, accusati di avere rallentato la crescita economica del paese.

Nato: gli Usa si oppongono a un allargamento della Nato alla Croazia, Macedonia e Albania prima del 2008. I candidati non sarebbero ancora pronti.
- 11 *Iran*: il ministro degli Esteri iraniano Manouchehr Mottaki dichiara il proseguimento delle attività nucleari e minaccia serie conseguenze se il caso verrà portato innanzi al Consiglio di Sicurezza dell'Onu per possibili sanzioni.
- 13 *Nato*: il segretario alla Difesa americana Donald Rumsfeld chiede ai membri Nato un affiancamento nelle operazioni anti-terrorismo in Afghanistan. Fredde reazioni da parte di Francia, Germania e Regno Unito, scettiche riguardo la possibilità di unire la missione di pace e la missione di combattimento americana sotto un unico comando.
- 18 *Germania*: dopo la sfiducia al governo votata dal Bundestag il 1° luglio, si svolgono le elezioni parlamentari che si concludono con una situazione di stallo tra Angela Merkel, candidata dei cristiano-democratici (Cdu) e Gerhard Schröder, leader dei social-democratici (Spd).

Afghanistan: si svolgono le prime elezioni parlamentari dal 1969. L'affluenza raggiunge il 51%.

- 20 *Iran*: il direttore generale dell'Aiea el Baradei propone una soluzione diplomatica per l'Iran simile a quella adoperata per la Corea del Nord e suggerisce di tener conto degli interessi di sicurezza iraniani per dissuadere il paese dal suo programma nucleare.
- 24-25 *Iran*: l'Aiea approva una risoluzione che dichiara l'Iran inadempiente nei suoi obblighi internazionali in quanto parte del Tnp. Ciò mette praticamente la questione sotto la responsabilità del CdS. La risoluzione però né deferisce l'Iran al CdS né contiene un meccanismo automatico di deferimento al CdS qualora l'Iran non adempia ai suoi obblighi come richiesto dall'Aiea.
- 25 *Polonia*: le elezioni parlamentari sanciscono la vittoria del partito conservatore Legge e Giustizia.
- 30 *Nato*: la Nato estende al 31 marzo 2006 le operazioni in Darfur a sostegno della missione di *peace-keeping* dell'Unione Africana *Amis II*.

Ottobre

- 3 *Ue-Turchia*: dopo aver superato le resistenze dell'Austria, i ministri degli Esteri dell'Ue avviano i negoziati d'adesione della Turchia.
- Ue/Croazia e Serbia-Montenegro*: i ministri degli Esteri dell'Ue decidono di avviare il negoziato di adesione con la Croazia e quello di associazione con la Serbia-Montenegro. Gli Usa esprimono preoccupazione per la decisione europea di aprire i negoziati con la Croazia senza che il generale Ante Gotovina, accusato di crimini di guerra commessi in Croazia, sia stato deferito al Tribunale penale internazionale.
- 7 *Nobel*: il direttore generale dell'Aiea, Mohamed el Baradei, e l'Agenzia stessa vincono il Premio Nobel per la pace per il lavoro svolto per arrestare la proliferazione di armi nucleari.

- 8 *Pakistan*: un terremoto colpisce il Pakistan nella zona del Kashmir al confine con l'India, causando 73.000 vittime e oltre 80.000 feriti. Il 21-24 ottobre Nato e Ue sotto richiesta dell'Onu aumentano la loro presenza per aiutare il paese.
- 10 *Germania*: Cdu e Spd raggiungono un accordo per formare una Grande Coalizione. Angela Merkel diventa la prima donna cancelliere. Il cancelliere uscente socialdemocratico Schröder si ritira dalla politica.
- 16 *Usa-Ue*: riprendono i negoziati *Open Skies* tra Unione europea e Stati Uniti in merito alla liberalizzazione dei traffici aerei.
- 18 *Usa-Ue*: il presidente della Commissione europea José Manuel Barroso incontra il presidente americano Bush a Washington. Tema di dibattito il sostegno al round negoziale di Doha sulla liberalizzazione dei commerci, l'intensificazione delle relazioni transatlantiche e la cooperazione nella politica estera e di sicurezza.
- 19 *Iraq*: ha inizio il processo all'ex dittatore Saddam Hussein, accusato del massacro di sciiti a Dujail nel 1982.
- 20 *Usa-Ue*: approvata alla conferenza generale dell'Unesco a Parigi la convenzione sulla diversità culturale proposta da Unione europea e Canada. Stati Uniti e Israele votano contro e rimangono isolati.
- 23 *Polonia*: Lech Kaczynski del partito conservatore Legge e Giustizia viene eletto presidente sconfiggendo il candidato di Piattaforma civica.
- 25 *Iraq*: diffusi i risultati del referendum popolare del 15 ottobre sulla nuova costituzione irachena, che viene approvata con una maggioranza del 78,6%.
- 27 *Francia*: due adolescenti di origine magrebina inseguiti dalla polizia muoiono in una centrale elettrica in una periferia di Parigi. L'incidente provoca la rivolta delle comunità immigrate nelle *banlieu* di Parigi e si estende ad altre città francesi fino al

16 novembre. Il governo impone misure d'emergenza. Alla fine delle violenze (16 novembre) si contano 45.000 arresti.

Novembre

- 1 *Usa*: gli Usa negano agli esperti indipendenti Onu della commissione per i diritti umani di incontrare i detenuti nella prigione di Guantanamo. Il 15 ottobre le Nazioni Unite chiedono agli Usa l'autorizzazione «incondizionata» all'ispezione di Guantanamo per il 6 dicembre.
- 2-4 *Usa-Ue*: il «Washington Post» e l'Ong per i diritti umani *Human Rights Watch* sostengono che la Cia usi prigionieri in alcuni paesi dell'Europa orientale (Polonia e Romania) per interrogare prigionieri sospettati di terrorismo dopo l'11 settembre. La Commissione europea esclude un'indagine formale e invita i governi dell'Europa orientale a rendere pubbliche le informazioni possedute.
- 7 *Aiea*: el Baradei, direttore generale dell'Aiea, convince Stati Uniti e Russia a creare una Banca internazionale per il combustibile nucleare sotto la gestione dell'Aiea stessa. Positive le reazioni della diplomazia europea.

Perù: l'ex presidente peruviano Alberto Fujimori (1990-2000), accusato di lesa umanità, omicidio e corruzione, viene arrestato a Santiago del Cile (Cile).
- 8 *Iraq*: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approva all'unanimità la risoluzione 1637 che estende – sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite – il mandato della coalizione multinazionale a guida Usa presente in Iraq fino al 31 dicembre 2006.
- 9 *Iran*: Mosca suggerisce come formula di compromesso di svolgere il procedimento di arricchimento dell'uranio sul proprio territorio. All'Iran verrebbe concesso di convertire l'uranio in gas.

Terrorismo: ad Amman (Giordania) tre attentati kamikaze rivendicati da Al Qaeda colpiscono tre alberghi provocando 60 morti e più di 90 feriti.

- 14 *Ue-Medio Oriente:* l'Ue avvia una missione (*Eu Police Mission in the Palestinian Territories*) a sostegno della polizia dell'Anp. L'inizio della fase operativa è prevista per il 1° gennaio 2006 con una durata iniziale di 3 anni.
- 16 *Usa-Ue-Iraq:* gli eurodeputati chiedono un'inchiesta sull'uso del fosforo bianco da parte americana nella battaglia di Falluja del novembre 2004 in Iraq. L'utilizzo, inizialmente negato dal Dipartimento di Stato americano, è stato ammesso dal Pentagono (15 novembre), che tuttavia ha escluso l'utilizzo nei confronti di civili. Anche il Regno Unito ne ammette l'uso, ma al solo fine di creare cortine fumogene.
- Ue-Afghanistan:* firma di una dichiarazione politica congiunta tra Ue e Afghanistan che garantisce l'impegno dell'Unione nella ricostruzione del paese sulle riforme nei settori della giustizia e della sicurezza.
- 18 *Usa-Ue:* accordo preliminare *Open Skies* tra Usa e Ue su una maggiore apertura dei traffici aerei per le compagnie europee e americane.
- 20 *Israele:* il premier Sharon lascia la direzione del *Likud* per formare il partito di centro *Kadima*. Il 19 dicembre Benjamin Netanyahu viene eletto nuovo leader del *Likud*.
- 22 *Usa-Romania:* il ministro agli Affari esteri rumeno dichiara che il paese non intende ratificare l'accordo firmato con gli Stati Uniti nel 2002, che proteggerebbe il personale americano in Romania dalla giurisdizione della Corte penale internazionale (Cpi).
- 23 *Usa-Ue:* il Consiglio d'Europa avvia un'inchiesta sulle prigioni Cia e sulla base della Convenzione europea dei diritti dell'uomo chiede ai 46 stati membri del Consiglio d'Europa di fornire, entro il 21 febbraio 2006, spiegazioni sulla presunta esistenza di prigioni segrete Usa in territorio europeo.

- 24 *Canada-Ue*: il Consiglio Ue adotta una decisione che permette al Canada di prendere parte a operazioni di gestione delle crisi condotte dall'Ue nel quadro della Pesd.
- 25 *Medio Oriente*: l'Ue avvia una missione di monitoraggio e assistenza presso il valico di Rafah (Gaza) lungo la frontiera egiziano-palestinese (*Eu Bam Rafah*). La missione avrà una durata di 12 mesi.
- 27 *Iran*: i ministri degli Esteri di Germania, Regno Unito e Francia, insieme al responsabile per la politica estera dell'Ue Javier Solana (Ue-3), scrivono al governo iraniano di essere disposti a riprendere il dialogo sul programma nucleare di Teheran.
- 30 *Usa-Iraq*: Bush annuncia il «Piano per la vittoria» in Iraq: centrato sulla lotta all'insurrezione terrorista, all'addestramento delle forze irachene e al sostegno al processo politico in corso in Iraq.

Argentina-Brasile: vertice argentino brasiliano tra i presidenti Nestór Kirchner e Luiz Ignácio da Silva «Lula» per superare le divergenze commerciali tra i due paesi. Firmati 23 protocolli a Puerto Igauzù per la cooperazione in campo energetico, spaziale, di sicurezza, politica estera, economia, cultura e integrazione regionale.

Dicembre

- 1-2 *Usa-Ue*: il presidente del Consiglio Ue e ministro degli Esteri britannico Jack Straw scrive a nome dell'Ue al segretario di Stato americano Rice per chiedere chiarimenti sulle prigioni segrete della Cia in Europa orientale. La Rice assicura che gli Usa hanno agito nel rispetto del diritto internazionale.

Cina: il rapporto dell'inviato speciale delle Nazioni Unite Manfred Nowak denuncia casi di tortura sui detenuti.

- 6 *Usa-Germania*: il caso di un cittadino tedesco di origine libanese sequestrato in Macedonia dalla Cia e tenuto prigioniero in Afghanistan per cinque mesi ostacola il riavvicinamento tra Usa e Germania. Il cancelliere tedesco Merkel riferisce che il segre-

tario di Stato Usa Rice avrebbe ammesso l'«errore». L'ammissione di colpa viene subito smentita dai funzionari americani, secondo i quali l'affermazione di Rice aveva carattere generico e non riguardava specificamente il caso in questione.

Usa-Romania: firmato un accordo tra Washington-Bucarest sulle basi militari Usa in Romania che permetterà l'installazione di quattro basi militari permanenti americane sulle coste della Romania. È la prima volta che gli Usa concludono un tale accordo con un paese dell'ex Patto di Varsavia.

7 *Egitto*: resi noti i risultati delle elezioni parlamentari del 1° dicembre che si sono svolte tra gli scontri. Vince il partito nazionale democratico del presidente Mubarak.

8 *Croazia*: il generale Gotovina viene arrestato dalle autorità spagnole e il 10 dicembre viene consegnato al Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia.

Nato: il Consiglio Atlantico approva formalmente la terza fase di espansione della missione Isaf in Afghanistan nella parte sud del paese. Il numero di uomini passerebbe dagli attuali 9.000 a circa 15.000.

11 *Onu*: la conferenza delle Nazioni Unite di Montreal sul cambiamento climatico si conclude con un accordo per l'avvio nel 2006 di un dibattito internazionale sulla lotta al cambiamento climatico dopo l'estinzione del Protocollo di Kyoto, nel 2012.

Cile: Michelle Bachelet guadagna il 46% dei voti alle presidenziali.

12 *Omc*: si apre la conferenza biennale dell'Organizzazione mondiale per il commercio a Hong Kong.

14-15 *Iran*: da Teheran il presidente Ahmadinejad attacca il sionismo come uno strumento del mondo imperialista per dominare il mondo islamico e nega l'olocausto, dopo aver auspicato la distruzione di Israele il 26 ottobre o il suo trasferimento in Austria e Germania il 7 dicembre. Gli Usa temono che il fanatismo ideologico sia accompagnato al rischio dell'atomica. L'Ue elabora un documento di condanna senza riserve.

270 *Cronologia dei principali eventi europei e internazionali*

- 15 *Iraq*: le elezioni parlamentari registrano un'alta affluenza di votanti.
- 16 *Usa*: il Senato americano bocchia la proroga del *Patriot Act*, legge speciale antiterrorismo, sostenuto dal presidente Bush.
- 18 *Bolivia*: Evo Morales del Movimento al socialismo viene eletto presidente con un programma di nazionalizzazione del gas e distruzione della coca.
- 22 *Russia*: la Duma approva la legge che pone l'attività delle Organizzazioni non governative in Russia sotto il controllo statale, per evitare situazioni simili all'ucraina rivoluzione arancione o alla georgiana rivoluzione delle rose del 2003.
- 26 *Iraq*: il segretario alla Difesa americano Rumsfeld annuncia da Falluja l'autorizzazione del presidente Bush a una riduzione del contingente americano in Iraq a meno di 138.000 uomini in riconoscimento ai progressi fatti dall'Iraq.
- 27 *Usa-Spagna-Iraq*: il quotidiano «El Mundo» rivela la partecipazione di una fregata spagnola sotto comando americano in Iraq, ma il ministero della Difesa spagnola precisa che non partecipò al combattimento, pur svolgendo funzioni di supporto al gruppo aereo navale della portaerei Usa «Theodore Roosevelt».
- 28 *Ue*: viene messo in orbita dal Kazakhstan il primo satellite Galileo, lanciando il progetto europeo che sfiderà il *Global positioning system* (Gps), sistema satellitare a copertura globale gestito dal dipartimento della difesa americano.
- 30 *Egitto*: agenti antisommossa egiziani entrano in un campo profughi sudanese, provocando la morte di 23 persone. Il Cairo attribuisce le vittime alla calca.
- 31 *Ucraina-Russia*: Gazprom, la maggiore società russa di estrazione di gas naturale, lancia l'ultimatum del 1° gennaio 2006 per tagliare le forniture di gas a Kiev, che si rifiuta di accettare gli insostenibili rincari del servizio. La Bielorussia ha firmato un accordo che le consente di pagare un quinto del prezzo.

Indici

Indice analitico*

- Aeronautica
 - aeronautica/aviazione civile, 244, 255
 - industria aeronautica, v. Industria servizi aerei, v. Servizi
- Agricoltura, 88
 - circolazione dei prodotti agricoli, v. Commercio internazionale/ Mercati globali
 - industria agro-alimentare, v. Industria
- Aiea, 63-65, 68, 259, 262, 264, 266
 - ruolo in Iran, 29, 53, 72-73, 142, 253-254, 261
- Alimentazione
 - Autorità europea per la sicurezza alimentare, v. Unione europea (istituzioni e organi)
 - industria agro-alimentare, v. Industria
- Alleanza atlantica, v. Nato
- Al-Qaeda, v. Terrorismo internazionale
- Ambiente, 50
 - cambiamento/surriscaldamento climatico, 50, 107, 252-253, 260, 269
 - catastrofi/disastri naturali, 11, 87-98, 109, 116, 235, 251, 255, 262, 265
 - (v. anche Politica estera americana/ Politica estera italiana/Unione europea (politiche))
 - movimenti ambientalisti, 81
 - protezione dell'-, 176-177, 255
- Anarchia, 76, 77, 214, 216
 - terrorismo anarchico, 242-243
- Anp, v. Palestina
- Antidumping, misure, v. Commercio internazionale/Omc
- Antitrust, v. Concorrenza
- Armeni di Turchia, 138
- Armi
 - armi atomiche, v. Armi di distruzione di massa
 - commercio delle, v. Commercio internazionale
 - embargo sulle, 54, 106, 112, 143, 146, 252, 255
 - missili, v. Missili
 - Armi di distruzione di massa, 101
 - ispettori e armi di distruzione di massa, 63
 - (v. anche Aiea, Nazioni Unite)
 - minaccia/crisi nucleare, 9-10
 - crisi nella Corea del Nord, 71, 73-74, 253, 258, 260
 - crisi in Iran, 49, 53-54, 56, 70-72, 106, 141-142, 146-147, 246, 252-255, 257-259, 261-264, 269
 - non proliferazione/proliferazione, 9-10, 25, 63-74, 111, 254, 264
 - Ctbt, 67
 - Tnp, 10, 55, 63-69, 71, 73-74, 257, 264

* *L'indice non si riferisce a nomi di persone e di località geografiche, che sono compresi negli indici ad essi relativi, ad eccezione di «Iraq» e «Palestina».*

- obblighi di disarmo, 10, 40, 63, 66, 68-71
 strategia per il Medio Oriente, 66, 69-71
 Asilo, v. Persone, circolazione delle/
 Unione europea (politiche)
 Asse del male, v. Stati
 Autodifesa, v. Legittima difesa
- Banca internazionale per il combustibile nucleare, 266
 Banca mondiale, 38, 50, 254, 259
 Banche centrali
 Banca centrale europea, v. Unione europea (istituzioni e organi)
 Banca centrale statunitense/Fed, 188-189
 Banca d'Italia, 12, 99, 104
 Banche centrali asiatiche, 188-189
 Banlieu, 265
 Bilancio
 politica americana, v. Economia americana
 politica europea, v. Unione europea (politiche), politica economica e di bilancio
 politica italiana, v. Economia italiana
- Cambiamento climatico, v. Ambiente
 Cambio, tasso di, 15, 165, 167, 189-191
 mercato dei cambi, 189-191
 Civiltà, convivenza di, 137
 Commercio internazionale, 15, 167, 177-178
 accordi/intese commerciali bilaterali, 172, 244, 246, 252, 254, 268
 accordi/intese commerciali multilaterali, 15, 170, 176, 178, 181, 183
 accordi/intese commerciali regionali/integrazioni regionali, 169-170, 176
 agricoltura, 50, 168-170, 174, 177, 255
 aiuti pubblici/sovvenzioni, 50, 174, 260
- armi e armamenti, 118-122
 concorrenza, 177
 controversie commerciali, 15, 180-181, 260
 (v. anche Omc)
 liberalizzazione/sviluppo del, 15, 30, 168, 170, 172, 174, 183, 186, 265
 misure sanitarie/fito-sanitarie, 177
 Omc, v. Omc
 politica commerciale americana, v. Politica estera americana
 politica commerciale europea, v. Unione europea (politiche)
 politica commerciale italiana, v. Politica estera italiana
 politiche/strumenti protezionistici, 15, 106, 131, 165, 167-169, 171, 173-183
 pratiche commerciali fraudolente, 171
 proprietà intellettuale, 15, 170, 173, 177-178
 servizi, 169, 175, 177, 254, 265
 tessile/abbigliamento, 182-183
- Comunismo
 stati/paesi ex comunisti, v. Stati
 Comunità europee, v. Unione europea
 Comunità/società internazionale, 24, 39, 48, 97, 211, 248
 Concorrenza, 120, 190
 commercio internazionale e, v. Commercio internazionale
- Confini/Frontiere
 Agenzia europea per la gestione delle frontiere comuni, v. Unione europea (istituzioni e organi)
 confini della Palestina e di Israele, v. Palestina
 controllo dei/delle, 116, 141, 149, 154, 225, 235, 242, 268
 rapporti di frontiera, 138
- Conflitti armati, v. Guerra
 Conflitti etnici, 17, 27, 212, 214, 217
 Conflitti religiosi, 17, 27, 212, 217
 Consiglio d'Europa, 84, 92, 205, 257, 267
 Controversie internazionali, preven-

- zione e risoluzione delle, 10, 53, 60, 141, 207, 256
 (v. anche Commercio internazionale/Diplomazia/Omc)
- Cooperazione internazionale
 cooperazione allo sviluppo, v. Sviluppo europeo, v. Unione europea (politiche)
- Corruzione, 138, 202, 217, 221, 266
- Crescita economica, v. Economia internazionale/italiana
 Patto di stabilità e crescita, v. Unione europea (politiche)
- Criminalità, 81, 212, 217
 cooperazione europea nella lotta contro la, v. Unione europea (politiche)
 immigrazione illegale, 14, 30, 150, 240
 narcotraffico, 211, 246
- Crimini internazionali, 30, 256, 259
 crimini contro l'umanità, 79
 crimini di guerra, 79
 genocidio, 11, 37, 40, 138
 tortura, 216, 257, 269
- Croce Rossa, 92, 244
- Cultura, 109, 143, 176-177, 199
 Convenzione sulla diversità culturale, 265
 beni culturali, 236
- Curdi
 dell'Iraq, v. Iraq
 della Turchia, 146
- Debito estero
 cancellazione/decurtazione del, 50, 259
- Debito pubblico, 164, 189, 191-193
- Democrazia, 30, 84, 132, 137, 177
 democratizzazione e processo democratico, 27, 30, 32-33, 73, 232, 260
 processo di democratizzazione e ricostruzione in Afghanistan, 16, 211-217, 244, 267
 processo di democratizzazione e ricostruzione in Iraq, v. Iraq (v. anche Iraq/Nazioni Unite/Politica estera americana/Unione europea (politiche))
- Fondo per la democrazia, 42
- liberal-democrazia, 10, 75, 77-78, 81
 intervento militare per restaurare/proteggere la democrazia, 29, 32
- Difesa
 Aed, v. Unione europea (istituzioni e organi)
 basi militari, 17, 199, 207, 269
 capacità militari, 111, 114
 Gendarmeria europea, 115
 industria della/mercato della, 13, 114, 118-122
 manovre militari, 23
 politica americana, v. Politica estera americana
 politica europea, v. Unione europea (politiche)
 politica italiana, v. Politica estera italiana
 Uav, 114
 Weag, 114
 Weao, 114
 (v. anche Armi/Missili)
- Diplomazia, 11
 crisi diplomatica, 17, 101, 106, 247
 diplomazia americana, 51, 53, 70, 109
 diplomazia britannica, 228
 diplomazia europea, 53, 266
 diplomazia italiana, 12, 47, 105-106, 108-109
 diplomazia palestinese, 231
 diplomazia russa, 73
 gestione diplomatica delle crisi, 9, 74, 255, 264
- Diritti umani
 Commissione dei diritti dell'uomo, v. Nazioni Unite
 Consiglio dei diritti umani, v. Nazioni Unite
 Convenzione europea per la salvaguardia dei, 83-84, 267
 Corte europea dei diritti dell'uomo, 83, 158
 difesa/tutela e violazione dei, 30,

- 54, 80-81, 84, 105, 136, 138, 143-144, 146, 151, 176-177, 205, 241, 252, 254-255, 260, 266
- diritti delle minoranze, v. Minoranze
- diritto a un mezzo di ricorso effettivo, 158
- libertà, tutela della, 75-86, 258
- libertà di movimento, 225
- libertà di stampa, 254
- proprietà privata, tutela della, 94 (v. anche Nazioni Unite/Politica estera americana/Politica estera italiana/Unione europea (politiche))
- Diritto internazionale, 25, 60, 158-159, 268
- adattamento al, 42
- Dollaro, 87, 92-93, 96, 161, 165-166, 189, 259
- Economia americana, 14, 161-162, 165-166, 191
- Economia europea, 162, 185-186, 188, 191
- (v. anche Unione europea (politiche), politica economica e di bilancio)
- Economia internazionale/mondiale, 14-15, 161-172, 177, 186
- bilancia dei pagamenti, 14, 161, 175
- ciclo/congiuntura mondiale, 105, 124, 131, 166, 188-190
- cooperazione economica internazionale, 15, 50, 74
- crescita economica/sviluppo economico, 14-15, 30, 39, 161, 185-186
- interdipendenza economica, 31
- Economia italiana
- crescita economica, 104-106, 131, 163, 185, 190, 241, 245
- Pil italiano, 109, 191, 194-195, 241
- politica economica e di bilancio, 104-105, 109, 131, 191-192, 194-195, 241
- programma italiano di stabilità, 194-195
- Egemonia/leadership, 18
- co-leadership di Europa e Stati Uniti, 49
- leadership americana, 51, 161, 252
- leadership europea, 52, 115
- leadership italiana, 105, 131
- Elezioni, 30
- diritto di elettorato, 258, 263
- europee, v. Unione europea (istituzioni e organi)
- in Afghanistan, 16, 211-213, 244, 261-262, 264
- in Albania, 260
- in Bolivia, 270
- in Croazia, 251
- in Egitto, 263, 269
- in Francia, 13
- in Germania, 196, 263
- in Iran, 72, 259
- in Iraq, v. Iraq
- in Israele, 228
- in Italia, 56-57, 99, 102, 104, 248
- in Kirghizistan, 255
- in Libano, 259
- in Olanda, 13
- in Palestina, v. Palestina
- in Polonia, 264-265
- in Portogallo, 253
- in Russia, 255
- negli Stati Uniti, 11, 49, 100, 172
- in Ucraina, 201
- in Zimbabwe, 255
- Emergenze umanitarie, 39-40, 87, 89
- Energia, 186-187, 206
- crisi energetica, 17-18, 142-143, 146, 163, 199, 207-210, 249, 270
- energia nucleare, 63, 68, 74, 176
- Euro/eurosistema/area dell'euro, v. Unione europea (politiche)
- Europol, v. Unione europea (istituzioni e organi)
- Extraordinary renditions, v. Terrorismo
- Federalismo
- processo federalista in Iraq, v. Iraq

- processo di integrazione europea,
 v. Unione europea (politiche)
- Finanza internazionale
 crisi finanziarie/scandali finanziari,
 12, 99, 104-105, 187, 189
- Fmi, 38, 50, 245, 256, 259
- Forza, minaccia e uso della, 26, 28,
 39-40, 54-55, 144, 255
 autorizzazione a intervento ar-
 mato, 40, 42
 legittima difesa, v. Legittima di-
 fesa
- Forze multinazionali, 53, 115, 237
 status delle – impegnate all'estero,
 61-62
 (v. anche Nato/Unione europea
 (istituzioni e organi))
- Frontiere, v. Confini
- Frontex/Agenzia europea per la ge-
 stione delle frontiere comuni, v.
 Unione europea (istituzioni e or-
 gani)
- G4, v. Nazioni Unite
- G7, 245
- G8, 30-32, 50, 259-260
- Genocidio, v. Crimini internazionali
- Globalizzazione, 100, 105, 125
 guerra globale, 9, 23-25
- Governance/governabilità, 177
- Guerra/conflitto armato, 11, 30, 91,
 119, 232
 conflitto/crisi israelo-palestinese, v.
 Palestina
 guerra/conflitto in Afghanistan, 16,
 39, 211
 guerra civile, 214, 257
 guerra di liberazione nazionale, 40
 guerra del Golfo (1991), 65
 guerra/crisi del Kosovo, 29-30, 39
 guerra/conflitto in Iraq, v. Iraq
 guerra preventiva, dottrina della,
 v. Politica estera americana
 seconda guerra mondiale, 11
- Guerra fredda, 67, 70
 post-, 9, 25-26
- Guerriglia, 16, 27, 117, 218, 221
- Immigrazione, 132, 149-160, 176
 immigrazione illegale, v. Crimina-
 lità organizzata
 politica europea dell'immigrazione,
 v. Unione europea (politiche)
 politica italiana dell'immigrazione,
 v. Politica estera italiana
 (v. anche Persone, circolazione
 delle)
- Imprese
 aiuti alle, v. Commercio interna-
 zionale
 privatizzazione delle, 208
- Industria, 236
 aeronautica, 50, 260
 agro-alimentare, 177
 competitività dell'industria euro-
 pea, 114
 cooperazione industriale interna-
 zionale, v. Commercio interna-
 zionale
 della difesa, v. Difesa
 europea, 241
 manifatturiera, 177, 179
 politica industriale, 177
 politica industriale europea v.
 Unione europea (politiche)
 prodotti industriali, 169
- Inflazione, 15, 185-188
- Infrastrutture/trasporti, 112-113, 185
- Integrazione internazionale, 118
 integrazione europea, v. Unione
 europea (politiche)
- Intelligence/servizi segreti/servizi di
 sicurezza, 26, 57, 59-60, 101, 111,
 113, 140, 231, 246
 (v. anche Politica estera americana/
 Politica estera italiana/Terrori-
 smo)
- Interesse, tassi di, 15, 161, 185, 187-
 188
- Internet/Web, 61, 242-243
- Investimenti, 162-165, 167, 175, 185,
 188-189, 193, 220, 241
- Iraq
 attacchi della guerriglia/dei gruppi
 terroristici, 16, 27, 212, 217,
 221
 coalizione per l'-/coalizione dei vo-
 lenterosi, 16, 27

- Conferenza internazionale per la ricostruzione dell'-, 259
 curdi, 218, 221, 256
 disarmo iracheno, 26, 101
 elezioni, 16, 27, 53, 212, 217-220, 252-253, 256, 270
 guerra/confitto in Iraq, 16, 26-29, 32, 35, 39, 49, 52-53, 55, 100-102, 217, 221, 246, 267
 polizia irachena, 118, 141, 217-218, 236, 245, 254
 processo federalista dell'-, 27, 219-220
 ruolo dell'Italia, v. *Politica estera italiana*
 ruolo delle Nazioni Unite, v. *Nazioni Unite*
 ruolo degli Stati Uniti, v. *Politica estera americana*
 ruolo dell'Ue, v. *Unione europea (politiche)*
 sciiti, 218-219, 221, 263, 265
 stabilizzazione/ricostruzione dell'-, 9, 16-17, 24, 26-27, 53, 117-118, 211-212, 217-221, 251, 259, 261, 268, 270
 sunniti, 212, 217, 219-221, 235, 259
 terrorismo internazionale e, 16-17, 26-27, 211, 221
- Islam*, 137
 ayatollah, 218
 Corano, 216
 diritto islamico classico/shari'a, 219-221
 fondamentalismo religioso e gruppi radicali islamici, 17, 94, 112, 215, 221, 229-231, 247, 258, 269
 imam, 241-242
 rapporti con l'Occidente, 51, 214, 247, 269
 stati/paesi islamici, v. *Stati*
 terrorismo islamico, v. *Terrorismo internazionale*
- Istituzioni internazionali*, v. *Organizzazioni internazionali*
- Istruzione*, 143, 176-177
- Lavoro*
 costo del, 167, 187
 diritti dei lavoratori, 151
 lavoratori migranti, 151, 154, 235, 247
 mercato del, 151-152
- Leadership*, v. *Egemonia*
- Lega Araba*, 40
- Legittima difesa/autodifesa*, 40, 237, 253
 preventiva, 28
 (v. anche *Politica estera americana*)
- Lira*, 104
- Lobbying*, 97
- Mass media*, 30
 stampa internazionale, 205, 246
- Mercati globali/internazionali*, 120-121, 162-164
 mercati finanziari, 188-189
 mercato agricolo, 169-170, 257
- Mercato*, 30, 120-121
 comunitario/europeo, v. *Unione europea*
 della difesa, v. *Difesa*
 del lavoro, v. *Lavoro*
 economia/prezzi di, 136, 208
 immobiliare, 161, 186-187
- Merci*, libera circolazione delle, 136, 178, 203
 (v. anche *Commercio internazionale*)
- Minoranze*
 minoranze etniche, 214
 tutela delle, 136, 138, 146, 248, 254, 259
 (v. anche *Conflitti etnici*)
- Missili*
 Abm, 67
 difese anti-missile, 67
 test missilistici, 73
- Moneta*
 politica monetaria italiana, 104, 190
 politica monetaria europea e euro, v. *Unione europea (politiche)*
- Narcotraffico*, v. *Criminalità organizzata*
- Nato/Alleanza atlantica*, 27, 61, 236
 allargamento, 52, 247, 257, 263

- Consiglio atlantico, 269
 crisi in Iraq, 29, 118, 263
 interventi umanitari, 93, 116, 265
 missioni di peace-keeping
 missione in Afghanistan, 29, 52, 118, 237, 244, 262, 269
 missione in Darfur, 52, 117, 264
 missioni in Kosovo, 116, 245, 248
 Nrf, 52, 116
 rapporti con l'Ue, 52, 116-117
 relazioni transatlantiche e, 49, 52
 riforma della, 52
 ruolo degli Stati Uniti, 29, 49, 52, 259, 263
 ruolo nell'Europa centro-orientale, 207, 244, 257
 ruolo nella questione israelo-palestinese, 257
- Nazionalismo, 200
- Nazioni Unite (Organizzazione delle)/
 Onu, 27, 269
 Assemblea generale, 35-36, 38, 43, 46-47, 90, 236
 Carta delle/dell'-, 36-41, 43, 46
 Commissione per la costruzione della pace, 11, 36-38, 41-42
 Consiglio economico e sociale, 36-39
 Consiglio di sicurezza, 10-11, 35-37, 39-48, 51, 53, 66, 68, 73, 105, 107, 117, 141, 236-238, 241-243, 246, 254, 256, 258, 261-263
 deficit democratico, 43
 diritti umani, 252
 Commissione dei diritti umani, 36, 38, 266
 Consiglio dei diritti umani, 11, 36-38, 41
 disarmo, 40, 247
 Istituti specializzati delle/dell', 91
 missioni di peace-keeping, 41
 missione in Darfur, 117
 ordine mondiale e -, 36-37
 peace-enforcement, 39
 riforma delle/dell'-, 10, 12, 35-48, 55, 105-107, 236-238, 241-243
 G4, 44-45, 107, 237-238
 ruolo degli Stati Uniti, 29, 51, 254
 ruolo dell'Ue, 41
 ruolo in Medio Oriente
 ruolo nel conflitto israelo-palestinese, 254
 ruolo nella crisi iraniana, 29, 247, 254, 262-264
 ruolo in Iraq, 27, 35, 39, 53, 117, 141, 259, 261, 266
 ruolo in Libano, 53, 141, 256
 ruolo in Sudan, 238, 255
 ruolo nella gestione delle catastrofi naturali, 11, 89-93, 95, 97-98, 265
 sanzioni economiche, 39
 Segretario generale, 35-37, 39, 43-44, 91, 98
 Tribunali penali ad hoc, v. Tribunali penali internazionali
- Occidente
 politiche occidentali, 32
 rapporti con l'Islam, v. Islam
 rapporti con l'Oriente, 18, 27, 200
- Occupazione militare, 9, 27, 40
- Ocse/Oecd, 96, 109
- Olocausto, 269
- Olp, v. Palestina
- Omc/Wto
 accordo Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade), 173, 179-180
 accordo sui tessili e sull'abbigliamento, 182
 accordo Trips, vedi tutela dei diritti di proprietà intellettuale/accordo Trips
 aiuti alle imprese, 50, 260
 allargamento dell'-, 72, 168, 171, 173-175, 177-178, 255-256, 258
 azioni/pratiche antidumping, 15, 179-182
 clausola della nazione più favorita, 174-175
 Conferenza ministeriale di Seattle (1999), 168-169
 Conferenza ministeriale di Doha (2001), 174

- Conferenza ministeriale di Cancun (2003), 168-169
 Conferenza ministeriale di Hong Kong (2005), 15, 168-170, 269
 controversie e sistema di risoluzione delle, 15, 180-181, 260
 Direttore generale, 258
 Doha Round, 15, 168, 170-172, 265
 negoziati sull'agricoltura, 50, 168-170, 257
 negoziati commerciali multilaterali, 168-169
 ruolo della Cina, 15, 173-183
 ruolo degli Stati Uniti nei negoziati, 50, 170-171
 ruolo dell'Unione europea nei negoziati, 169-171, 257
 tutela della proprietà intellettuale/accordo Trips, 15, 170, 173, 175, 178
 Opec, 162
 Opinione pubblica, 36
 opinione pubblica americana, 24
 opinione pubblica europea, 123, 127-128, 138, 146
 opinione pubblica francese, 124
 opinione pubblica israeliana, 224
 opinione pubblica internazionale, 224, 226
 opinione pubblica italiana, 60, 102, 130-131, 133-134, 145
 opinione pubblica olandese, 125
 opinione pubblica russa, 199
 opinione pubblica ucraina, 199
 Ordine mondiale/internazionale, v. Stabilità
 Organizzazioni internazionali (governative), 12, 23, 89-90, 93, 97-98, 105-106, 137, 241
 Organizzazioni non governative/Ong, 30, 54, 89, 92-93, 96-98, 154, 200, 206, 211, 256, 266
 Osce, 206, 248, 255
 Oua, v. Unione africana
 Pace, 25, 30, 141, 225, 229, 264
 pace/sicurezza internazionale, 25, 37, 41, 50, 97, 131, 146, 211, 257
 (v. anche Democrazia/Stabilità)
 mantenimento della, v. Peace-keeping
 trattato di/accordi di, 74, 238
 Palestina
 attentati kamikaze, 230
 Autorità nazionale palestinese/Anp, 17, 139, 223, 225-227, 229-232, 248, 251, 253-254, 267
 conflitto israelo-palestinese, 32, 53, 56, 140-141, 223-234, 251, 253
 diplomazia palestinese, 231
 disimpegno israeliano, 17, 141, 223-226, 233, 244, 262
 economia palestinese, 225
 elezioni, 229-232, 251
 Fatah, 229-232, 251
 Hammas, 17, 230-232, 248
 Hizbollah, 247
 indipendenza e statualità palestinese, 17, 226
 iniziative internazionali e del «Quartetto», 53
 (v. anche Politica estera americana/Politica estera italiana/Unione europea (politiche))
 insediamenti/coloni israeliani, 223-224, 226-227, 248, 262
 morte di Arafat, 17, 106, 223, 229, 232-233, 251
 Olp, 106, 229-231
 Polizia palestinese, 117, 267
 processo di Oslo, 230
 questione/controllo dei confini, 117, 141, 225-226
 questione di Gerusalemme, 17, 227, 233-234
 questione dei rifugiati, 17, 233
 «Road Map», 17, 53, 56, 141, 226, 233, 235
 ruolo dell'Italia, v. Politica estera italiana
 ruolo delle Nazioni Unite, v. Nazioni Unite
 ruolo degli Stati Uniti, v. Politica estera americana
 ruolo dell'Unione europea, v. Unione europea (politiche)
 striscia di Gaza, 53, 56, 117, 141, 223, 225, 244, 262

- territori occupati, politiche di occupazione, «questione del muro», 17, 223-224, 226-227, 229, 231-232, 247-248
- terrorismo palestinese, v. Terrorismo
- Partiti politici, 33, 132, 213, 218-219, 224, 228, 253, 255, 257-258, 260, 263-265, 267, 269
- partiti politici italiani, 14, 41, 130-131, 144-145, 147, 242, 244
- Patto atlantico, v. Nato
- Patto di stabilità e crescita, v. Unione europea (politiche)
- Patto di Varsavia, 269
- Peace-keeping/peace-building, v. Nato/Nazioni Unite/Politica estera italiana/Unione europea (politiche)
- Pensioni
fondi previdenziali, 188
riforma sistemi pensionistici, 193
- Persone, circolazione delle, 149, 203, 225
circolazione nell'Unione europea, v. Unione europea (politiche)
immigrazione, v. Immigrazione
- Petrolio, 15, 161-164, 186-187, 207, 219-220, 263
(v. anche Energia)
- Pil, 109, 164-165, 186, 189, 191-193, 196-197
Pil italiano, v. Economia italiana
- Politica estera americana, 23
armi di distruzione di massa, 64, 69-70, 254
(v. anche Armi di distruzione di massa)
attentati terroristici dell'11 settembre, v. Terrorismo internazionale
Cia e «Niger-gate», 57, 242, 246, 248, 267-268
Congresso, 80, 82, 165, 170
Dipartimento della difesa, 28, 61, 67, 270
Dipartimento di Stato, 29, 267
difesa della democrazia e dei diritti umani, 10, 29, 73, 252, 254, 256, 266
dottrina politico-strategica/guerra
preventiva/pre-emption, 9, 25-26, 26, 28, 39
egemonia e garanzia dell'ordine internazionale, 16, 23-24, 26-28, 31
(v. anche Egemonia)
intervento e processo di stabilizzazione in Afghanistan, 16, 213, 216-217, 238
intervento e processo di stabilizzazione in Iraq, 9, 16, 23, 26-29, 35, 52, 55, 216, 251, 267-268, 270
lotta contro il terrorismo, 9, 23-24, 39, 54-55, 75, 80-82, 86, 166, 257, 266, 268
Pentagono, 61, 216, 239, 267
politica ambientale, 50
politica commerciale, 15, 50, 165, 170
politica di sicurezza e difesa, 50-51, 270
rapporti con l'Arabia Saudita, 27
rapporti con la Bielorussia, 206
rapporti con la Cina, 29, 54, 106, 144, 165-166, 174, 181, 252
rapporti con la Corea del Nord, 73, 252, 258, 260
rapporti con l'Europa, v. Unione europea (politiche)
rapporti con la Francia, 32, 55
rapporti con la Germania, 29, 55, 268-269
rapporti con il Giappone, 45
rapporti con la Gran Bretagna, 55, 100, 259, 268
rapporti con l'Iran, 9, 27, 29, 53-54, 72, 142, 253-255, 258, 262, 269
rapporti con Israele e questione medio-orientale, 16, 29-33, 53, 55-56, 229, 231-233, 235, 251, 254
rapporti con l'Italia, v. Politica estera italiana
rapporti con la Nato, v. Nato
rapporti con l'Omc, v. Omc
rapporti con l'Onu, v. Nazioni Unite/Onu

- rapporti con la Romania, 257
- rapporti con la Russia, 29, 210, 254, 258
- rapporti con la Siria, 27, 53
- rapporti con la Spagna, 29
- rapporti con la Turchia, 27, 51, 137
- rapporti con l'Ucraina, 23, 256
- rapporti con l'Unione europea, v. Relazioni internazionali, Unione europea (politiche)
- rapporti con l'Uzbekistan, 23, 259
- riforma del CdS, 45, 47, 55
- ruolo nei Balcani, 51-52, 210
 - intervento in Kosovo, 29
- unilateralismo e multilateralismo, 27, 29, 41, 54-55
- Politica estera europea, v. Unione europea (politiche)
- Politica estera italiana, 12, 55, 99, 107-108
 - allargamento dell'Ue, 14, 144-147, 239
 - armi di distruzione di massa, 101, 106
 - circolazione delle persone/visti/asilo/immigrazione, 95, 159-160, 237, 240, 242, 249
 - diritti dell'uomo, rispetto dei, 42, 105, 241
 - economia internazionale, 163, 185, 190
 - euroscetticismo/posizioni antieuropee, 104-105, 131, 242
 - globalizzazione, 100, 105-108
 - integrazione europea e riforma dell'Ue, 103-105, 123, 130-134, 145, 235-236, 238-241, 245
 - intervento nelle catastrofi naturali, 94-96, 235
 - intervento in Afghanistan e questione degli ostaggi, 99, 238, 240-241, 243-245
 - intervento in Iraq e questione degli ostaggi, 12, 57, 59-62, 99-102, 235-237, 239, 243-246, 248
 - introduzione dell'euro, 104
 - lotta al terrorismo, 113, 242-245
 - missioni di peace-keeping e peace-building, 12, 107
 - missione in Afghanistan, 107, 237
 - missione in Bosnia-Erzegovina, 107
 - missione in Kosovo, 107, 245, 247
 - missione in Macedonia, 107
 - mandato d'arresto europeo, 236, 238
 - «Niger-gate», 57, 99, 101, 246
 - Parlamento/Camera dei Deputati/Senato, 41-42, 47, 60, 101, 103, 130-131, 144, 159-160, 235, 237-239, 241, 243
 - partecipazione al processo normativo dell'Ue, 159-160
 - politica ambientale, 107
 - politica di sicurezza e difesa europea, 113, 119-120, 122, 247
 - politica di sicurezza e difesa italiana, 118, 120, 237, 243, 245
 - politica economica europea, 104, 236, 240
 - politica economica italiana, v. Economia italiana
 - politica estera europea, 14, 144-147
 - politica euro-mediterranea, 239, 247
 - Presidente della Repubblica, 105, 133, 239-240, 242, 256
 - Presidenza del Consiglio, 94, 108
 - rapporti con la Cina, 105-106
 - rapporti con Cuba, 240-241
 - rapporti con l'Egitto, 235, 247
 - rapporti con la Francia, 236, 245
 - rapporti con la Gran Bretagna, 100
 - rapporti con l'India, 236
 - rapporti con l'Iran, 56, 106, 146-147, 244, 246-247
 - rapporti con Israele e questione medio-orientale, 56, 100, 106, 235, 244, 246-248
 - rapporti con la Libia, 245-246
 - rapporti con la Russia, 237, 244
 - rapporti con la Serbia-Montenegro, 236, 240, 248

- rapporti con la Siria, 235, 253
 rapporti con la Somalia, 235
 rapporti con la Spagna, 100
 rapporti con gli Stati Uniti, 11-12, 55-57, 60-61, 100-103, 237, 239-242, 246, 248
 rapporti con la Turchia, 144-145, 243, 245
 riforma delle Nazioni Unite/dell'Onu, 12, 41-42, 46-47, 105-107, 236-238, 241-243
 ruolo nei Balcani, 236, 240, 247-248
- Polizia**, 111, 113, 115-116
 cooperazione di polizia, v. Unione europea (politiche)
 polizia congolese, 117
 polizia irachena, v. Iraq
 polizia palestinese, v. Palestina
- Popolazione civile/Società civile**, 30
 protezione della – dagli atti di beligeranza, 24
- Povertà**, 88, 156, 177, 260
 Stati poveri, v. Stati/paesi in via di sviluppo
- Processo di Norimberga**, 77
- Proprietà intellettuale**
 accordo Trips, v. Omc
 commercio internazionale e tutela della, v. Commercio internazionale
- Realpolitik**, 143
- Regime/i totalitario/i**, 9, 26, 31-32, 76, 202, 205-206, 211, 217, 241
- Regioni**
 aree di integrazione commerciale, v. Commercio internazionale
 programmi di protezione regionale, 156-157
- Relazioni internazionali**, 23-24, 206
 relazioni transatlantiche, 11, 49-57, 254, 265
 (v. anche Politica estera americana, Unione europea (politiche))
 teoria delle, 28
- Rifugiati**, 83, 157
 (v. anche Nazioni Unite)
- Sciiti**
 dell'Afghanistan, 214
 dell'Iraq, v. Iraq
- Secessione**, v. Stati
- Servizi**, 177
 circolazione dei, v. Commercio internazionale
 liberalizzazione dei servizi aerei, 254, 265, 267
- Sicurezza**
 Consiglio di, v. Nazioni Unite internazionale, v. Pace nazionale, 10, 24, 50, 75-86, 106, 270
 servizi di, v. Intelligence transatlantica, 52
- Signori della guerra**, 16, 211, 213-214
- Sionismo**, 246-247, 269
- Sovranità**, v. Stati
- Stabilità**
 patto di stabilità e crescita, v. Unione europea (politiche)
 patto di stabilità nei Balcani, v. Unione europea (politiche)
 piano di stabilità italiano, v. Economia italiana
 stabilità del cambio, 189-191
 stabilità/ordine internazionale, 9, 11, 16-18, 23-27, 30, 36, 37, 50-51, 111-112, 115
 stabilità nell'Europa centro-orientale, 17-18, 142-143, 199-210, 255, 257-258, 270
 stabilità dei prezzi, 163, 187
 ruolo dell'Ue per la stabilità internazionale, v. Unione europea (politiche)
- Stati/paesi**
 dissoluzione di/dei, 200
 riconoscimento di/dei, 136-137, 260
 rogue states/stati canaglia/asse del male, 9, 25-26, 73
 secessione, 54, 144, 255
 sovranità degli/dei, 74, 113, 125, 242, 245
 stati/paesi donatori, 38
 stati/paesi ex-comunisti e dell'Europa centro-orientale, 17, 30, 156, 164, 199-210

- stati/paesi fondatori, v. Unione europea
- stati/paesi dell'Africa, 44, 117, 156-157, 259
- stati/paesi dell'America Latina, 156, 164
- stati/paesi dell'Asia, 117, 156, 166-167
- stati/paesi industriali avanzati, 161, 163, 252-253
- stati/paesi islamici, 247, 270
- stati/paesi del Mediterraneo, 156
- stati/paesi meno avanzati, 50, 259
- stati/paesi non nucleari, 64-66, 68, 70
- stati/potenze nucleari, 63
- stati/paesi sicuri ai fini della domanda di asilo, 158
- stati/paesi/area in via di sviluppo (Pvs), 11, 39, 43, 92, 96, 161-164, 171
- Stato di diritto, 77, 83, 84, 118, 136, 177
- Stato/poteri di emergenza, 10, 75, 77-79, 84-86, 266, 270
- Sunniti dell'Iraq, v. Iraq
- Sviluppo
 - aiuti/cooperazione allo, 50, 90, 109, 156
 - politiche di sviluppo/sviluppo sostenibile, 50, 90-91, 97
 - stati/paesi/area in via di sviluppo (Pvs), v. Stati (v. anche Undp)
- Taliban, 16, 211-212, 214
- Tecnologia, 120-121, 176, 241
 - cooperazione tecnologica, 253
 - tecnologia nucleare, 64-65, 68, 253
 - (v. anche Internet)
- Terrorismo internazionale, 27, 30, 39
 - armi di distruzione di massa e, 25
 - attacco dell'11 settembre, 9-10, 23-24, 39, 75, 80, 211, 229, 266
 - attacchi terroristici, 27
 - attentati in Egitto (23 luglio 2005), 9, 24, 260
 - attentati in Giordania (9 novembre 2005), 9, 24, 267
 - attentati in Indonesia (2 ottobre 2005), 9
 - attentati di Londra (7 luglio 2005), 9, 12, 24, 111-112, 242-243, 260
 - attentati di Madrid (11 marzo 2004), 92
 - Convenzione globale contro il, 40
 - definizione di, 40, 81-82, 140
 - extraordinary renditions, 54, 101-102, 241-242, 248
 - gruppi/organizzazioni terroristici/che, 9, 24, 57, 59, 242
 - organizzazione Al-Qaeda, 9, 24, 26, 216, 260
 - guerra/lotta contro il, 9, 23-26, 54-55, 79, 80, 82-84, 86, 111-113, 140, 166, 216, 245, 263, 270
 - prigionieri di Guantanamo e detenzioni segrete, 54, 216, 257, 266-269
 - terrorismo in Iraq, v. Iraq
 - terrorismo islamico/mediorientale, 10, 16, 75, 77, 112, 162, 212, 221
 - terrorismo palestinese, 230
- Tortura, v. Crimini internazionali
- Tribunali penali internazionali
 - Corte penale internazionale, 42, 256, 259, 267
 - Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia/Icty, 138-139, 264
- Tsunami, v. Ambiente
- Turismo, 176, 239
- Ueo, 114
- Undp, 90
- Unesco, 265
- Unhcr, 157
- Unilateralismo americano, v. Politica estera americana
- Unione africana, 45-48, 117, 260, 264
- Unione europea
 - acquis comunitario, 136
 - allargamento dell', 13-14, 51, 126, 132, 135-139, 144-145, 200, 203-204, 210, 239, 245, 247, 264
 - cooperazioni rafforzate/cooperazioni strutturate, 13

- democratizzazione/deficit democratico dell'-, 131, 136, 245
- integrazione/unificazione europea, 13-14, 103-104, 124-125, 130, 133, 136, 145, 147, 190
- paesi fondatori, 103, 128, 240
- Trattato di Adesione (Atene, 2003), 149
- Trattato della Comunità europea, 193
- art. 67, 159
- art. 296, 119-122
- Trattato costituzionale/Costituzione europea e relativo processo di ratifica, 12-13, 50, 92, 103-105, 111, 123-134, 153, 190, 235, 238-240
- ratifica dell'Italia, v. Politica estera italiana
- referendum in Francia, 13, 50, 103, 105, 123-125, 127, 130-133, 135, 203, 240, 258
- referendum in Lussemburgo, 125
- referendum in Olanda, 13, 50, 105, 123-125, 127, 130-133, 135, 203, 259
- referendum nel Regno Unito, 125
- referendum in Spagna, 123
- Trattato di Maastricht, 188
- Trattato di Nizza, 129
- Unione europea (istituzioni e organi)
- Aed, 12, 113-114, 119-120
- Aesd, 115
- Agenzia europea per la gestione delle frontiere comuni/Frontex, 154-155
- Agenzia europea per la sicurezza alimentare, 241
- Alto rappresentante per la Pesc, 142, 251-252, 268
- Banca centrale europea, 187-189, 194
- Commissione europea, 14, 16, 92, 112, 117, 119-122, 127, 136, 138, 145, 149, 151-152, 154-155, 159, 182-183, 192-197, 236, 241, 266
- Consiglio europeo, 144, 160
- Consiglio europeo di Bruxelles (dicembre 2004), 14, 143
- Consiglio europeo di Bruxelles (giugno 2005), 140, 259
- Consiglio europeo di Bruxelles (dicembre 2005), 112, 139
- Consiglio europeo di Bruxelles (giugno 2006), 126
- Consiglio dell'Ue, 14, 16, 91, 114, 136, 138, 150, 154-160, 180, 182, 192-194, 196-197, 225, 228, 268
- Consiglio dell'Ue Affari generali e relazioni esterne, 53, 112-113, 115-116, 136, 138, 149
- Consiglio dell'Ue Ecofin, 113, 192
- Consiglio dell'Ue Gai, 112-113
- Convenzione europea, metodo della, 127, 133
- Corte di giustizia delle Comunità europee, 16, 192
- Eurojust, 113
- Europol, 113
- Forze di reazione rapida dell'Ue, 114
- Parlamento europeo, 126-128, 159, 242
- elezioni del, 128
- presidenza di turno lussemburghese (2005), 111, 251-252
- presidenza di turno britannica (2005), 111, 126, 137, 260, 268
- presidenza di turno austriaca (2006), 13, 144
- presidenza di turno tedesca (2007), 130
- Unione europea (politiche)
- armi di distruzione di massa, 12, 55, 111, 141-142
- circolazione delle persone, controllo delle frontiere, asilo, visti, immigrazione e sistema Schengen, 14, 113, 132, 143, 149-160, 203, 238, 242
- cooperazione giudiziaria penale e di polizia/Gai, 112, 116
- mandato d'arresto europeo, 236, 238

- diritti dell'uomo, tutela dei, 131, 136, 143, 256
- Euro/moneta unica, 15, 128, 131, 165, 189, 235, 240, 242
- eurosistema/area dell'euro, 15, 104, 162-163, 188, 190-192, 195-196
- europesismo e atlantismo, 49, 112
- lotta al terrorismo, 12, 55, 111-113, 140
- mercato unico/interno, 143, 186, 241
- missioni di peace-keeping e peace-building, 12, 41
- missione in Bosnia-Erzegovina, 107, 116
- missione di polizia in Congo, 117
- missione in Darfur, 117, 260
- missione in Indonesia, 117
- missione di assistenza amministrativa, giudiziaria e di polizia in Iraq, 53, 118, 141, 146, 236, 254
- missioni in Macedonia, 116
- missione di controllo dei confini tra Moldavia e Ucraina, 116
- missioni in Palestina, 117, 141, 146, 225, 231, 267-268
- missione di assistenza nella Repubblica democratica del Congo, 117
- Partenariato euro-mediterraneo, 14, 140, 146, 247
- Patto di stabilità e crescita, 15-16, 104, 185, 190-193, 236, 251
- patto di stabilità per i Balcani e ruolo dell'Ue, 30, 51, 139, 156
- politica di associazione, 137, 156, 205, 264
- politica commerciale, 169-170, 252, 257
- politica economica e di bilancio, 15-16, 50, 104, 124-127, 131, 135-137, 191-197, 240-241
- politica estera, 135, 140-147, 205
- politica industriale, 114, 177
- politica monetaria, 124, 131, 186-191
- politica sociale, 124, 130, 131, 251
- politica di sicurezza e difesa (Pesd), 12, 52, 111-122, 268
- politica di vicinato, 14, 135, 139-140, 146, 156, 202
- rapporti con la Bielorussia, 205
- rapporti con il Canada, 268
- rapporti con la Cina, 54, 112, 143-144, 146, 154, 174-177, 181-183
- rapporti con l'Iran, 14, 53-54, 72, 141-142, 146, 252-254, 258-259, 261-262, 268-269
- rapporti con la Nato, v. Nato
- rapporti con l'Omc, v. Omc
- rapporti con la Russia, 14, 140, 142-143, 146, 154, 205
- rapporti con la Siria, 53, 140-141, 156
- rapporti con gli Stati Uniti, 11, 43, 49-51, 53, 112, 171, 251-252, 254, 259-260, 263
- rapporti con l'Ucraina, 140, 142-143, 146, 202-203
- riforma delle Nazioni Unite, 41-42, 55
- ruolo in Afghanistan, 267
- ruolo in Iraq, 53, 55, 117-118, 141, 146, 236, 251, 254
- ruolo nella gestione delle catastrofi naturali, 11, 89, 91-95, 97, 115-116, 251, 263, 265
- ruolo in Medio Oriente, 53, 56, 117-118, 139-141, 146, 225, 227-228, 231-233, 235, 251, 254, 268
- ruolo dell'Ue nella realizzazione della stabilità internazionale, 12, 23, 51, 111-112, 115, 118, 131
- unilateralismo e multilateralismo, 41, 55
- unione doganale, 261
- Visti, politica dei, v. Persone, circolazione delle, Unione europea (politiche)
- Weag, v. Difesa
- Weao, v. Difesa
- Yen, 165, 189
- Yuan, 165

Indice dei nomi

- Abbas Mahmoud (detto Abu Mazen), 17, 223, 229-233, 248, 251, 253
Abdallah II, re di Giordania, 235
Abu Mazen (vedi Abbas Mahmoud)
Abu Omar (vedi Nasr Hassan Mustafa Osama)
Adamkus Valdas, 202
al Aghely Aziz Kadum Aluan, 245
Ahmadinejad Mahmoud, 72, 246, 259, 269
Akaiev Askar, 255
Alberto II, principe di Monaco, 256
Allawi Ayad, 217, 218, 221
Almunia Joaquín, 241
Amato Giuliano, 133
el Amawi Ahmed, 247
Annan Kofi, 43
Arafat Yasser, 17, 106, 229, 232, 233, 244, 251
al Assad Bashar, 253
Aubenas Florence, 251
Aziz Shaukat, 243
- Bachelet Michelle, 269
Badinter Robert, 41
Bakiev Kurmanbek, 255
el Baradei Mohamed, 68, 69, 253, 259, 264, 266
Barghouti Mustapha, 229, 230
Barnier Michel, 32
Barroso José Manuel Durão, 127, 265
Basescu Traian, 256
Battistini Francesco, 240
Benedetto XVI (vedi Ratzinger Joseph)
Berisha Sali, 260
- Berlusconi Silvio, 12, 56, 57, 60, 94, 99, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 144, 235-237, 239, 240, 242-248
Blair Tony, 56, 79, 126, 258-260
Bolton John R., 254
Bonino Emma, 261
Borghesio Mario, 242
Brown Gordon, 241
Brundtland Gro Harlem, 41
Burns R. Nicholas, 51, 240
Bush George Walker, 11, 23, 24, 26, 28, 29, 31, 32, 39, 49, 50, 57, 60, 61, 100-102, 165, 166, 170, 206, 211, 217, 227, 229, 236, 240, 252, 254, 256, 258, 259, 262, 265, 268, 270
- Calipari Nicola, 57, 59-61, 99, 101, 102, 237, 239
Campregher Pierluigi, 60
Cantoni Clementina, 240, 241, 244, 245
Carpani Andrea, 59
Casini Pierferdinando, 246
Castelli Jeff, 248
Castelli Roberto, 248
Chávez Frías Hugo Rafael, 246
Chiarini Gian Marco, 107, 116
Chirac Jacques, 123, 124, 240, 245, 262
Ciampi Carlo Azeglio, 105, 133, 236, 239, 240, 242, 256
Clinton Bill, 44
Cola Simone, 235, 236
Coppola Vincenzo, 116
Crvenkovski Branko, 247

- da Silva Luiz Ignácio «Lula», 242, 268
 De Gaulle Charles, 224
 Del Ponte Carla, 138
 Del Vecchio Mauro, 244
 Douste-Blazy Philippe, 128
 Draghi Mario, 104
 Duff Andrew, 127
- Elisabetta II, regina d'Inghilterra, 242
 Erdogan Recep Tayyip, 245
- Fabius Laurent, 129
 Fassino Piero, 244
 Fazio Antonio, 104
 Fayyad Salam, 231
 Fenech-Adami Edward, 240
 Fini Gianfranco, 42, 46, 47, 56, 105, 106, 108, 132, 235-242, 244, 245, 247, 248
 Fischler Franz, 138
 Fneish Mohammed, 247
 Fujimori Alberto, 266
- Garang John, 252
 Ghasemi Bahran, 247
 Giovanardi Carlo, 242
 Giovanni Paolo II, 256, 257
 Gotovina Ante, 264, 269
 Gross Oren, 78
 Gunnarsdottir Urdur, 248
- Hadley Stephen, 246
 Hannay David Hugh Alexander, 41
 Hanoun Hussein (vedi al Saadi Hussein Hanoun)
 al Hariri Rafiq, 53, 140, 253, 256
 Hu Jintao, 257
 Hussein Saddam, 9, 26, 57, 101, 217, 252, 265
 Issac Hamdi Adus, 243
 Ivanov Serghej, 237
- Jackson Robert H., 77
 al Jaafari Ibrahim, 219, 256
 Juncker Jean-Claude, 125
- Kaczycski Lech, 265
 Karimov Islam, 258
- Karzai Hamid, 211-216, 244
 al-Kidwa Nasser, 231, 244
 Kirchner Néstor, 268
 Kosumi Bajram, 248
 Khristenko Viktor, 209
- Lamy Pascal, 258
 Larijani Ali, 262
 Letta Gianni, 237, 244
 Lien Chan, 257
 Lollo Achille, 242
 Lozano Mario, 248
 Lukashenko Alyaksandar, 205, 206, 258
 Lula (vedi da Silva Luiz Ignácio «Lula»)
- Maroni Roberto, 247
 Marovic Svetozar, 236
 Martino Antonio, 237, 245, 248
 Maskhadov Aslan, 255
 Mbeki Thabov, 261
 Mehlis Detlev, 256
 Memmo Alvisè, 238
 Merkel Angela, 130, 144, 263, 265, 268
 Mistretta Franco, 247
 Mofaz Shaul, 225
 Mohaqiq Muhammad, 214
 Morales Evo, 270
 Moratti Letizia, 239
 Mottaki Manouchehr, 263
 Moussa Amr, 40
 Mubarak Hosni, 235, 263, 269
 Mugabe Robert, 255
 Müller Harald, 64, 71
- Nano Fatos, 241
 Nasr Hassan Mustafa Osama (detto Abu Omar), 241, 242, 248
 Negroponte John D., 59
 Netanyahu Benjamin, 267
 Nowak Manfred, 268
- Padoa Schioppa Tommaso, 132
 Pamuk Orhan, 138
 Pari Simona, 244
 Parvanov Georgi, 239
 Pera Marcello, 144

- Peres Shimon, 228
Peretz Amir, 228
Pisanu Giuseppe, 242, 243
Pistolese Pietro, 117, 225
Pollari Nicolò, 246
Poroshenko Petro, 263
Potter William C., 71
Prodi Romano, 56, 145
Putin Vladimir, 244, 254, 258
- Qanooni Muhammad Yunus, 214
Quaroni Pietro, 108
Qurei Ahmed (detto Abu Ala), 231
- Raffarin Jean-Pierre, 236, 258
Ragolini Cesare Maria, 60
Ranieri III, principe di Monaco, 256
Ratzinger Joseph, 256
Rice Condoleezza, 50, 54, 72, 73,
101, 109, 206, 246, 251, 252, 255,
268, 269
Rocketi Abdul Salam, 214
Rumsfeld Donald, 27, 216, 263, 270
- al Saadi Hussein Hanoun (detto Ha-
noun Hussein), 251
al-Sadr Muqtada, 221
Salotto Giuseppe, 245
Salvini Matteo, 242
Sarkozy Nicolas, 128
al Saud Abdullah bin Abdul Aziz, 261
al Saud Fahd bin Abdul Aziz, 261
Saydullayev Abdul Khalim, 255
Scelli Maurizio, 244
Schröder Gerhard, 52, 144, 202, 262,
263, 265
- Sembler Mel, 101, 237
Sgrena Giuliana, 59, 236, 237
Shah Timor, 244, 245
Shalom Silvan, 247
Sharon Ariel, 56, 223, 224, 227-230,
233, 244, 253, 267
Siniscalco Domenico, 104
al Sistani Ali, 218
Solana Javier, 142, 251, 252, 268
Spatafora Marcello, 237, 243
Speroni Francesco, 242
Spogli Ronald, 101
Straw Jack, 125, 268
- Tadic Boris, 240, 248
Taha Ali Osman Mohamed, 252
Talabani Jalal, 219, 256
Timoshenko Julija, 203, 263
Torretta Simona, 244
Toscano Roberto, 247
Tremonti Giulio, 241
Tribe Lawrence, 76
- Valotto Giuseppe, 116
Vangjel Peter, 237
Verhofstadt Guy, 128
de Villepin Dominique, 258
Voggenhuber Hannes, 127
de Vries Gijs, 113
- Wallstrom Margot, 127
Weisglass Dov, 233
Wolfowitz Paul, 256
- Yushchenko Viktor, 209, 252, 256, 263

Indice dei nomi geografici

- Abkhazia, 210, 252
Aceh, 93
Afghanistan, 11, 16, 29, 39, 52, 87, 93, 99, 107, 118, 211, 212, 215, 217, 237, 238, 240, 241, 243-245, 261-264, 267-269
Africa, 43-45, 48, 50, 117, 156, 166, 260
 centrale, 45
 meridionale, 45
 occidentale, 45
 orientale, 45
 settentrionale, 45
Aja, 14, 149-151
Albania, 155, 241, 243, 260, 263
Algeria, 140, 155, 156
America (vedi anche Stati Uniti e Usa), 11, 50, 52, 100, 102, 103, 209
 centrale, 156, 262
 latina, 48, 156, 164, 166
Americhe, 43
Amman, 267
Andijon, 258, 259
Ankara, 51, 136-138, 146, 261
Antartide, 245
Aquisgrana, 239
Arabia Saudita, 27, 38, 162, 168, 261
Argentina, 46, 268
Armenia, 139, 156
Asia, 14, 23, 43, 48, 156, 161, 162, 164-167
 centrale, 210
 del sud, 98
Austria, 123, 136, 264, 269
Azerbaijan, 139, 156
Bagdad, 9, 59, 212, 221, 236, 251, 263
Bagram, 216
Balcani (vedi anche Europa sud-orientale), 51, 52, 115, 116, 210, 248
 occidentali, 139, 145, 156, 157
Baltico, 205
Bangladesh, 93
Barcellona, 140, 146, 242, 243, 247
Bashkiria, 200
Beirut, 247, 253
Belgio, 44
Belgrado, 236, 240
Berlino, 55, 104
Bielorussia, 157, 204-206, 209, 270
Bolivia, 270
Bonn, 212
Bosnia (vedi anche Bosnia-Erzegovina), 51, 107, 116
Bosnia-Erzegovina (vedi anche Bosnia), 107
Brasile, 44, 169, 171, 237, 238, 268
Bratislava, 254
Bruxelles, 14, 49, 105, 127, 137, 140, 143, 146, 147, 241, 259
Bucarest, 269
Bulgaria, 138, 239
Cairo, 230, 235, 270
Canada, 46, 268
Cancun, 168, 169
Caucaso, 201, 210
Cile, 156, 269
Cina (vedi anche Repubblica popolare cinese), 15, 23, 29, 38, 43, 45, 54, 67, 70, 105, 106, 112, 143,

- 144, 146, 155, 162, 164-167, 171, 173-183, 252, 255, 257, 260, 268
- Cipro (vedi anche Repubblica di Cipro), 52, 126, 136, 137, 191, 261
- Cisgiordania, 141, 223, 225-228, 251, 262
- Colombia, 243
- Congo Repubblica democratica del, 117
- Copenaghen, 136
- Corea del Nord, 63, 66, 71, 73, 252, 258, 260, 264
- Corea del Sud, 166, 260
- Crawford, 102
- Croazia, 126, 156, 251, 263, 264, 269
- Cuba, 38, 240, 241, 257
- Danimarca, 44, 124, 126, 243, 253
- Darfur, 52, 117, 256, 259, 260, 264
- Dayton, 51
- Doha, 15, 168, 170-172, 174, 265
- Dujail, 265
- Egitto, 9, 10, 24, 33, 46, 70, 117, 139-141, 156, 225, 235, 247, 253, 260, 263, 269, 270
- Erice, 248
- Estonia (vedi anche Paesi baltici), 126, 258
- Estremo Oriente, 100
- Etiopia, 260
- Europa, 11, 13, 15, 33, 43, 49-55, 91, 92, 100-102, 104, 105, 109, 118, 123, 125, 126, 128, 130-133, 135, 143, 145, 146, 152, 162, 164, 167, 168, 171, 183, 190, 205, 206, 208, 209, 232, 239, 248, 254, 257, 263
- caucasica, 210
- centrale, 205, 207
- centro-meridionale, 210
- centro-orientale, 30, 164, 201
- occidentale, 48, 164, 208-210
- orientale, 48, 156, 199, 266, 268
- sud-orientale (vedi anche Balcani), 30
- Falluja, 24, 267, 270
- Finlandia, 126
- Firenze, 237
- Francia, 13, 32, 41, 43, 44, 50, 53, 55, 56, 63, 69, 103, 113, 115, 120, 123-128, 130, 133, 141, 142, 146, 152, 169, 186, 195, 236, 242, 245, 252, 253, 263, 265, 268
- Francoforte, 189
- Gaza (vedi anche Striscia di Gaza), 225, 226, 228, 232, 244, 268
- Georgia, 139, 156, 201, 207, 208
- Germania, 29, 44, 45, 47, 55, 56, 107, 113, 123, 130, 141, 142, 146, 152, 186, 195, 202, 237, 238, 243, 252, 263, 265, 268, 269
- Gerusalemme, 17, 56, 106, 227, 228, 233, 234, 248
- est, 233
- Giappone, 15, 44, 45, 47, 161, 165, 166, 171, 175, 191, 237, 238, 260
- Ginevra, 38, 90, 258
- Giordania, 9, 24, 139, 140, 235, 267
- Gleneagles, 260
- Golfo Persico, 65, 210
- Grecia, 44, 123, 185, 196, 197
- Guantanamo, 54, 216, 257, 266
- Herat, 238
- Hong Kong, 15, 155, 168-170, 269
- Hyogo, 91
- India, 11, 15, 44, 63, 87, 93-95, 97, 162, 166, 169, 171, 236-238, 251, 265
- Indonesia, 9, 24, 93, 117, 255
- Iran, 9, 14, 26, 27, 29, 31, 52-54, 56, 66, 70-73, 141, 142, 146, 147, 162, 244, 246, 247, 252-255, 258, 259, 261-264, 266, 268, 269
- Iraq, 9, 11, 24, 26-29, 31-33, 39, 49, 52, 53, 55-57, 59-61, 99, 100, 102, 117, 118, 141, 146, 211, 212, 216-221, 237, 241, 246, 248, 251, 252, 254, 256, 259, 261-263, 265-268, 270
- Irlanda, 124, 126, 185, 235-237, 239, 243-245, 261
- Isfahan, 72, 261
- Islanda, 44
- Isole Cook, 63

- Israele, 63, 66, 71, 106, 139, 140, 228, 230, 232, 233, 246-248, 262, 265, 267, 269
- Italia, 12, 42, 47, 55-57, 60, 99-101, 103-109, 113, 115, 116, 118-120, 123, 132, 133, 141, 145-147, 163, 183, 185, 191, 194, 236-239, 241-249
- Johannesburg, 90
- Kabul, 212, 215, 216, 240, 244
- Kaliningrad, 207, 210
- Kashmir, 94, 116, 265
- Katyn, 205
- Kazakhstan, 270
- Khartoum, 259
- Kiev, 142, 206, 209, 270
- Kinshasa, 117
- Kirghizistan, 255
- Kosovo, 29, 30, 39, 51, 107, 236, 245, 247, 248
- Kurdistan, 218
- Kuwait, 162, 258
- Kyoto, 50, 107, 253, 269
- Lettonia (vedi anche Paesi baltici), 44, 191, 258
- Libano, 53, 139-141, 156, 253, 257, 259
- Libia, 38, 47, 245, 246
- Lione, 245, 247
- Lisbona, 193, 251
- Lituania (vedi anche Paesi baltici), 44, 202, 257, 258
- Londra, 9, 12, 24, 61, 102, 111, 125, 241, 243, 257, 259, 260
- Louisiana, 262
- Lublino, 205
- Lussemburgo, 111, 143, 251
- Maale Adumim, 227
- Maastricht, 188, 191, 192, 240
- Macao, 155
- Macedonia, 107, 116, 139, 156, 247, 263, 268
- Maghreb, 24
- Malta, 126, 191, 238, 240
- Manhattan, 46
- Mansehra, 95
- Mar del Giappone, 73
- Mar Nero, 17, 199, 257
- Marocco, 139, 140, 155, 239, 249
- Medio Oriente, 29, 31, 66, 69, 71, 100, 117, 210, 235, 247, 251, 253, 254, 257, 262, 267, 268
- Mediterraneo, 101, 140
- Messico, 46, 262
- Milano, 101, 241, 242, 246, 248
- Minsk, 205, 206
- Mississippi, 262
- Moldavia, 116, 139, 157, 208, 209
- Mogadiscio, 235
- Montenegro, 139, 236, 248, 264
- Montreal, 269
- Mosca, 14, 67, 73, 142, 143, 146, 200, 206, 207, 266
- Nairobi, 235
- Nassiriya, 235, 236, 245
- New Delhi, 236
- New Orleans, 95, 262
- New York, 10, 11, 35, 36, 39, 67, 257
- Niger, 57, 99, 101, 246
- Nigeria, 46, 162
- Nizza, 129
- Norvegia, 41
- Oceano Indiano, 44, 93
- Oceano Pacifico (vedi anche Pacifico), 44
- Olanda (vedi anche Paesi Bassi), 13, 50, 115
- Oslo, 230
- Pacifico (vedi anche Oceano Pacifico), 43, 106
- Paesi baltici (vedi anche Estonia, Lettonia, Lituania), 200-202, 204, 207, 208, 258
- Paesi Bassi (vedi anche Olanda), 13, 123-128, 130, 133, 141
- Pakistan, 11, 46, 63, 87, 93-95, 97, 116, 155, 243, 265
- Palestina, 33, 106, 141, 146, 229, 233, 248, 254

- Parigi, 55, 71, 141, 142, 253, 265
 Parma, 241
 Pec, 248
 Pechino, 67, 73, 105, 143, 144, 165, 166, 173, 181
 Perù, 266
 Polonia, 17, 44, 126, 127, 141, 143, 199, 203-206, 264-266
 Portogallo, 44, 115, 126, 141, 191, 196, 253
 Poznan, 205
 Principato di Monaco, 256
 Pristina, 245
 Puerto Igauzù, 268
 Pyongyang, 73, 74, 252, 253
- Rabat, 239
 Rafah, 117, 141, 225, 268
 Ramallah, 117
 Regno Unito, 10, 41, 43, 44, 55, 56, 59, 63, 75, 83, 100, 111, 113, 120, 125, 126, 141, 142, 144, 146, 152, 155, 186, 215, 241, 243, 252, 257-260, 263, 267, 268
 Repubblica Ceca, 44, 126, 141
 Repubblica di Cipro (vedi anche Cipro), 136
 Repubblica popolare cinese (vedi anche Cina), 63, 74, 155, 173
 Riga, 258
 Roma, 14, 100, 101, 103, 104, 124, 147, 236, 237, 240, 243, 246-248
 Romania, 138, 146, 257, 266, 267, 269
 Russia, 17, 18, 23, 29, 43, 45, 53, 63, 140, 142, 155, 156, 164, 199, 200-208, 210, 235, 237, 244, 254, 255, 257-260, 266, 270
- Santiago del Cile, 266
 Schengen, 113, 150, 203, 242
 Scozia, 260
 Seattle, 169
 Serbia, 139, 236, 240, 248, 264
 Shalom Kerem, 225
 Sharm el Sheik, 253, 260
 Singapore, 166
 Siria, 27, 53, 139, 140, 156, 235, 253
 Sirte, 45
- Skopje, 139
 Slovacchia, 123
 Slovenia, 123
 Sochi, 244
 Sofia, 239
 Somalia, 93, 235
 Spagna, 29, 46, 100, 113, 115, 123, 152, 185, 270
 Sri Lanka, 93, 155, 251
 Stati Uniti (vedi anche Usa e America), 9, 10, 14-16, 23-29, 31-33, 43, 45, 47, 49, 50, 54-56, 59-61, 63, 64, 67, 69-71, 75, 77, 80, 95, 100-103, 137, 161, 164-168, 170, 171, 175, 181, 201, 207, 212, 216, 218, 232, 242, 244, 252-254, 256-260, 263, 265
 Strasburgo, 242
 Striscia di Gaza (vedi anche Gaza), 53, 56, 117, 141, 223, 225, 226, 251, 262
 Sudafrica, 46, 261
 Sudan, 38, 117, 238, 252
 occidentale, 52
- Taipei, 173
 Taiwan, 54, 144, 166, 173, 255, 257
 Tampere, 149, 151, 159
 Tanzania, 157
 Teheran, 56, 72, 106, 142, 247, 253, 254, 258, 261, 269
 Thailandia, 93, 251
 Torino, 245, 247
 Transnistria, 116, 210
 Tunisi, 231, 239
 Tunisia, 139, 140, 239
 Turchia, 13, 14, 27, 51, 126, 135-138, 140, 144-147, 155, 203, 244, 245, 261, 264
- Ucraina, 14, 17, 23, 116, 139, 140, 142, 143, 146, 155, 157, 199-201, 203-205, 207-209, 252, 256, 257, 263, 270
 Ungheria, 141
 Urss, 63, 200
 Usa (vedi anche America e Stati Uniti), 45, 49-57, 60, 117, 144, 171, 175, 181, 187-191, 235-237,

- 239, 242, 246, 251-259, 262-268,
270
Uzbekistan, 23, 156, 258, 259, 269
Val di Susa, 247
Varsavia, 154, 204-206, 269
Venaus, 247
Venezuela, 162, 246
Vicenza, 115
Vilnius, 257
Volgograd, 200
Washington, 50, 51, 55, 57, 70, 72,
100-102, 106, 165, 216, 218, 219,
237, 248, 251, 252, 254, 256, 265,
269
Wroclaw, 205
Yalta, 258
Yokohama, 90
Zagabria, 139
Zimbabwe, 256

Notizie sugli autori

Riccardo Alcaro è ricercatore dello Iai.

Antonella Besussi è professore ordinario di Filosofia Politica nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano.

Elisabetta Brighi è Jean Monnet Fellow nell'Istituto Universitario Europeo e insegna Analisi della Politica Estera nell'Università degli Studi di Napoli «L'Orientale».

Franco Bruni è professore ordinario di Teoria e Politica Monetaria Internazionale nell'Università commerciale «Luigi Bocconi» di Milano e vicepresidente dell'Ispi.

Giuliana Castro è laureata in Scienze Politiche nell'Università di Catania e ha conseguito un master in Relazioni Internazionali nell'Università di Bologna.

Alessandro Colombo è professore straordinario di Relazioni Internazionali nell'Università degli Studi di Milano e direttore dell'Osservatorio «Sicurezza e Studi Strategici» dell'Ispi.

Michele Comelli è ricercatore dello Iai e dottorando in Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Udine.

Chiara Favilli è ricercatrice di Diritto dell'Unione europea nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze e insegna Diritto Internazionale e Diritto dell'Unione europea nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Lumsa di Palermo.

Giovanni Gasparini è ricercatore dello Iai.

Paolo Guerrieri è professore ordinario di Economia Internazionale, direttore del Cidei (Centro Interdipartimentale di Economia In-

ternazionale) dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» e vicepresidente dello Iai.

Raffaele Marchetti è Jean Monnet Fellow nell'Istituto Universitario Europeo ed insegna Teoria Politica Internazionale nell'Università Luiss «Giudo Carli» di Roma.

Raffaello Matarazzo è ricercatore dello Iai.

Bruno Nascimbene è professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano ed è titolare di una cattedra Jean Monnet ad personam.

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.

Riccardo Redaelli è docente di Storia dell'Iran e dell'Asia centrale nell'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 nell'Università Luiss «Guido Carli» di Roma.

Corrado Stefanachi è ricercatore in Scienza Politica e docente di Relazioni Internazionali nell'Università degli Studi di Milano, è inoltre ricercatore associato dell'Ispi.

Nathalie Tocci è Marie Curie fellow allo Schuman Centre dell'Istituto Universitario Europeo.

Gabriella Venturini è professore ordinario di Diritto Internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano e direttore del Centro interuniversitario sul diritto delle organizzazioni internazionali e economiche (Cidoie).

Alessandro Vitale è ricercatore in Relazioni Internazionali e docente incaricato di Studi Strategici nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano.

Flavia Zanon è ricercatrice dello Iai.

Laura Zanotti è Jean Monnet Fellow nell'Istituto Europeo e funzionario delle Nazioni Unite, Dipartimento di Peacekeeping Operations, New York.

Finito di stampare nel mese di giugno 2006
presso Litosei, via Rossini 10, Rastignano (Bo)
DTP: Centro Immagine, Capannori (Lu)

Questa nuova edizione dell'annuario dello IAI e dell'ISPI, la settima, ha per oggetto le vicende politiche ed economiche del 2005: anno in cui il sistema politico internazionale è stato ancora dominato dal conflitto iracheno e dal terrorismo, fenomeni che hanno avuto importanti riflessi nei rapporti transatlantici e nelle relazioni bilaterali tra Italia e Stati Uniti, con momenti di tensione subito rientrati. La prima parte del volume è dedicata alla situazione politica generale, e mette in evidenza come il clima di insicurezza non sia diminuito: il pericolo di proliferazione nucleare si è aggravato in seguito al fallimento della conferenza di riesame del Tnp; i tentativi di riforma delle Nazioni Unite sono naufragati; grandi disastri naturali hanno colpito vaste zone del mondo, ponendo il problema di individuare meccanismi di intervento efficaci e coordinati. In tutto questo, la politica estera italiana, nella sua natura di politica di confine, continua ad essere condizionata dall'evoluzione della congiuntura internazionale e dalle dinamiche di politica interna. L'Unione europea, ai cui processi di rinnovamento è dedicata la seconda parte del volume, rimane al centro dell'attenzione. Difatti, nonostante lo stallo del Trattato costituzionale, che ha invitato a riflettere sul processo di allargamento, la difesa europea sembra progredire. La terza parte è invece dedicata all'economia: si rileva che la crescita è ripartita, ma rimangono forti squilibri: il «fenomeno Cina» e la politica aggressiva di conquista dei mercati rischiano di creare nuovi protezionismi. I Paesi Ue, che hanno collezionato crescenti disavanzi e aumento del debito pubblico, hanno dovuto riformare il Patto di Stabilità e Crescita, nella speranza, tutta da verificare, che una maggiore influenza della politica possa far ripartire il volano dell'economia. In chiusura del volume si analizzano aree interessate dall'instabilità del sistema internazionale: all'arco tradizionale delle crisi (Israele, Palestina, Afghanistan e Iraq) sono ora da aggiungere i cambiamenti e le tensioni nell'Europa centro-orientale.

Alessandro Colombo è professore straordinario di Relazioni Internazionali nell'Università degli Studi di Milano e direttore dell'Osservatorio «Sicurezza e Studi Strategici» dell'Isipi.

Natalino Ronzitti è consigliere scientifico dello Iai e professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università Luiss «Guido Carli» di Roma.

€ 25,00

Grafica: A. Bernini

ISBN 88-15-11103-4



9 788815 111036