

Istituto Affari Internazionali
Istituto per gli Studi
di Politica Internazionale

L'Italia e la politica internazionale

EDIZIONE 2007

a cura di

Alessandro Colombo
Natalino Ronzitti

il Mulino

Istituto Affari Internazionali
Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

L'Italia e la politica internazionale

Edizione 2007

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 Renata Meda

ISBN 978-88-15-11905-6

Copyright © 2007 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		21

Parte prima

1. Lo scenario internazionale tra continuità e discontinuità, <i>di Alessandro Colombo</i>	27
2. La politica estera del governo Prodi, <i>di Ettore Greco</i>	41
3. Dialogo e conflitti interreligiosi, <i>di Silvio Ferrari</i>	57
4. La guerra in Libano, <i>di Elisa Giunchi</i>	67
5. La guerra del Libano e il diritto internazionale, <i>di Natalino Ronzitti</i>	81
6. Il regime di non-proliferazione nucleare a rischio: i casi dell'Iran e della Corea del Nord, <i>di Riccardo Alcaro</i>	93

Parte seconda

7. Una lunga pausa di riflessione, <i>di Gianni Bonvicini e Michele Comelli</i>	103
8. La sicurezza e difesa europea e il contributo italiano, <i>di Giovanni Gasparini</i>	117
Appendice. Le missioni dell'Italia all'estero, <i>di Federica Di Camillo</i>	122
9. Mercato europeo della difesa e la partecipazione italiana, <i>di Michele Nones</i>	131

Parte terza

- | | |
|--|--------|
| 10. La questione energetica, <i>di Clara Poletti</i> | p. 143 |
| 11. La crisi del Doha Round e l'incerto futuro del regime commerciale multilaterale, <i>di Paolo Guerrieri</i> | 155 |
| 12. Il Fondo monetario internazionale ha 60 anni, <i>di Pier Carlo Padoan</i> | 165 |
| 13. Gli squilibri globali, i tassi di cambio e l'Ue, <i>di Franco Bruni</i> | 179 |
| 14. L'invecchiamento della popolazione e la riforma degli attuali sistemi pensionistici, <i>di Paola Monti</i> | 191 |

Parte quarta

- | | |
|---|-----|
| 15. Il conflitto israelo-palestinese: lo stato impossibile, <i>di Daniela Pioppi e Nathalie Tocci</i> | 203 |
| La sentenza della Corte suprema di Israele sulle «uccisioni mirate» (Scheda <i>di Mirko Sossai</i>) | 215 |
| 16. Afghanistan e Iraq: l'anno della disillusione, <i>di Riccardo Redaelli</i> | 219 |
| Il processo e la condanna a morte di Saddam Hussein (Scheda <i>di Christian Ponti</i>) | 231 |
| 17. Tensioni incrociate nel Corno d'Africa, <i>di Giampaolo Calchi Novati</i> | 239 |
| 18. Il Sudan fra crisi interne, conflitti regionali e ambiguità internazionali, <i>di Pierluigi Valsecchi</i> | 251 |

Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2006, *a cura di Carlo Augusto Giunipero* 263

Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2006, *a cura di Carlo Augusto Giunipero* 273

Indice analitico	p. 305
Indice dei nomi	321
Indice dei nomi geografici	325
Notizie sugli autori	331

Introduzione

Sul terreno politico, lo scenario internazionale ha mostrato, anche nel 2006, elementi significativi di scomposizione, simboleggiati dalla persistenza delle crisi già in corso e dall'apertura di nuovi focolai, in rapporto più o meno stretto con i primi.

L'epicentro dell'instabilità internazionale è rimasto la regione del Grande Medio Oriente, a partire dagli stessi tre scenari che avevano già dominato gli ultimi anni: l'Afghanistan, l'Iraq, e il conflitto israelo-palestinese. Nei primi due, se il 2005 era stato l'anno del completamento di un lungo processo politico-istituzionale teso a dare piena legittimità alle nuove realtà politiche emerse dopo le rispettive guerre, il 2006 è stato l'anno della disillusione. In Afghanistan, l'intreccio di corruzione, violenze, produzione e traffico della droga, debolezza del governo centrale nelle province dominate dai signori della guerra, oltre al «ritorno» dei capi talebani, hanno condizionato pesantemente il paese e contrastato il dispiegamento delle truppe a guida Nato. Situazione ancor più desolante in Iraq, ove il governo dello sciita al Maliki, faticosamente emerso dopo mesi di negoziazioni, si è rivelato incapace di far fronte al dilagare delle violenze settarie e delle lotte politiche, che hanno gettato vaste regioni del paese nell'anarchia. Il fallimento dei programmi di stabilizzazione e gli altissimi costi economici e umani pagati da Washington hanno reso sempre più incerte anche le modalità della presenza statunitense, mentre il processo e la successiva condanna a morte di Saddam Hussein hanno rinnovato gli interrogativi sugli esiti provvisori della transizione politica del paese.

Un analogo stallo ha caratterizzato la questione israelo-palestinese. A 13 anni dalla Dichiarazione dei principi di Oslo e a 6 dalla sospensione dei negoziati, il conflitto israelo-palestinese è rapidamente degenerato. In mancanza di una mediazione in-

ternazionale efficace, l'attore più forte – Israele – ha perseguito una politica di non negoziato e di espansione territoriale, mentre la continua occupazione militare e la seconda Intifada hanno ridotto la società palestinese allo stremo. La situazione nei territori occupati mostra quanto lontana dalla realtà sia la soluzione dei due stati patrocinata dal Quartetto. D'altra parte, gli sviluppi interni israeliani e palestinesi rispecchiano il rapido deteriorarsi della situazione. Mentre in Israele il piano di disimpegno inizia a rivelare i suoi limiti, i palestinesi affrontano un duro regime di sanzioni internazionali seguito alla vittoria elettorale di Hamas e si dibattono in uno scontro interno sempre più violento.

Lo stesso intreccio tra persistenza e deterioramento delle crisi si è riproposto nei retroterra politici e strategici della regione mediorientale o, nella prospettiva degli Stati Uniti, della *war on terror*. Nel Corno d'Africa, la conquista di Mogadiscio (a giugno) da parte dell'Unione delle Corti islamiche ha rapidamente portato a una ennesima internazionalizzazione del conflitto somalo, culminata a dicembre nell'intervento militare dell'Etiopia, nella disfatta delle Corti e nel ritorno dopo due anni del governo federale di transizione nella capitale. Alimentati dalla preoccupazione americana a contenere la diffusione dell'islam politico in un paese strategicamente vitale per le sorti della *war on terror*, gli sviluppi della politica regionale e internazionale hanno aiutato l'affermazione dell'egemonismo dell'Etiopia, che conserva più che mai l'iniziativa con l'aiuto degli Usa, tiene sotto controllo eritrei e somali per effetto di una forza superiore e sembra in grado di dettare le sue condizioni alla diplomazia internazionale.

Una traiettoria diversa è parsa prevalere in Sudan, dove a essere all'attacco è la «periferia» (stato di pre-secessione delle province meridionali, insorgenza nel Darfur), mentre l'asse arabo-islamico attorno a cui storicamente si è strutturato il paese va incontro a un processo di indebolimento e delegittimazione. Anche nel 2006, le vicende del Sudan sono state segnate dalla crisi che devasta i tre stati federali di Northern, Southern e Western Darfur, determinata da una ribellione di carattere regionalistico in atto dal 2003, che è andata intrecciandosi con le dinamiche conflittuali del vicino Ciad e, più di recente, della Repubblica centrafricana. Dopo indecisioni e attendismo della comunità internazionale, il processo di pace ha proceduto a fatica fra le tat-

tiche dilatorie di Khartoum e una cautela delle Nazioni Unite, giudicata da molti eccessiva fino all'arrendevolezza. Infatti, il governo islamista del National Congress, capeggiato da Omar Hassan Ahmad al Bashir – al potere dal 1989 – non fa mistero di voler evitare in tutti i modi che una presenza internazionale nel Darfur prefiguri un altro annoso «protettorato» occidentale in terra islamica celato dietro la bandiera delle Nazioni Unite, dopo quelli già creati in Medio Oriente. Se l'intervento Onu sembra ormai inevitabile, Khartoum sta adoperandosi per consolidare almeno posizioni di vantaggio contrattuale.

A queste crisi consolidate e ancora lontanissime da una composizione si sono aggiunti, nel corso dell'ultimo anno, due ulteriori conflitti, il primo del tutto nuovo e il secondo degenerato negli ultimi mesi fino a precipitare in una fase acuta: la nuova guerra in Libano e l'aggravamento del contenzioso con Iran e Corea del Nord sulla questione nucleare.

Sul primo versante, la guerra che ha opposto, a cavallo tra luglio e agosto, l'esercito israeliano e le milizie sciite di Hezbollah non si è limitata a produrre conseguenze gravissime in termini di vite umane e danni materiali, soprattutto in Libano dove la distruzione di infrastrutture, impianti produttivi e decine di migliaia di abitazioni ha già causato una contrazione dell'economia e cancellato, secondo stime dello Undp, 15 anni di sforzi nel settore della ricostruzione e riabilitazione. Anche sul terreno politico l'impatto della guerra è risultato potenzialmente distruttivo, tanto per i fragili equilibri interni dello stato libanese quanto, anche qui, per la progressiva internazionalizzazione della crisi, culminata nel dispiegamento a sud del fiume Litani di 15.000 militari (circa 3.000 dei quali italiani) della missione Unifil II (United Nations Interim Force in Lebanon), in seguito alla Risoluzione 1701 adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Infine, la guerra libanese ha sollevato importanti interrogativi sul terreno giuridico. Mentre il ricorso alla forza da parte di Israele è stato generalmente giudicato, da parte della comunità internazionale, come una reazione in legittima difesa, giustificata dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, molte critiche, a parte gli Stati Uniti, si sono levate circa l'uso eccessivo della forza da parte di Israele, la cui azione non è stata giudicata conforme al principio di proporzionalità. Critiche ha sollevato

anche il modo in cui le operazioni militari sono state condotte, con l'impiego massiccio dell'arma aerea, che ha provocato notevoli distruzioni alle infrastrutture civili, e l'istituzione del blocco aereo e navale. Molte organizzazioni umanitarie e lo stesso Consiglio dei diritti umani – che ha sostituito alle Nazioni Unite la Commissione dei diritti dell'uomo – hanno ritenuto che l'azione militare abbia provocato danni collaterali eccessivi e non giustificabili in base ai principi del diritto dei conflitti armati. Ma tale opinione è controversa ed è difficile verificarne la fondatezza in mancanza di un meccanismo di giudizio imparziale.

Sull'altro versante, quello della proliferazione nucleare, nel corso del 2006 si sono aggravate tutte e due le controversie internazionali relative alla tenuta del regime di non-proliferazione nucleare: quella legata al programma militare della Corea del Nord, che ha condotto un test nucleare, e quella intorno alle ambizioni dell'Iran, che ha ripreso l'arricchimento dell'uranio. L'inasprimento delle dispute è risultato dall'impossibilità per la diplomazia internazionale di concordare soluzioni in grado di garantire dai rischi di proliferazione incontrollata e nello stesso tempo di soddisfare gli interessi nazionali di Iran e Corea del Nord. Il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha sanzionato l'ostinazione di Pyongyang e Tehran con limitate misure punitive. Ciò costituisce senza dubbio un'importante novità, perché l'assenza di meccanismi automatici di repressione delle violazioni figura tra le deficienze storiche del regime di non-proliferazione nucleare. Si tratta però di misure circoscritte alle crisi iraniana e nordcoreana, che non è possibile ricondurre a un piano concordato a livello internazionale di rafforzamento del regime di non-proliferazione.

Al deterioramento dei conflitti mediorientali si è accompagnata, infine, la persistente politicizzazione della dimensione religiosa che, nel corso dell'ultimo anno, ha visto l'emergere di un nuovo (sebbene non privo di precedenti) tipo di conflitto, accanto a quelli già esistenti tra sciiti e sunniti in Iraq, tra buddisti e indù in Sri Lanka, tra le componenti islamiche ed ebraiche sottese al conflitto israelo-palestinese o tra cristiani e musulmani in Indonesia e in Nigeria. Mentre questi ultimi erano tutti conflitti tra stati o comunità etnico-culturali, caratterizzati da una pluralità di cause (interessi economici, disuguaglianze sociali, aspirazioni all'indipendenza nazionale, ecc.), tra cui le

differenze di religione hanno un ruolo importante ma non principale, il nuovo tipo di conflitto emerso nel corso del 2006 ha origini primariamente religiose e si dispiega su una scala così vasta da trascendere gli elementi connessi a realtà locali. Esso si è manifestato la prima volta con le violenze esplose in alcuni paesi musulmani nel febbraio 2006, in conseguenza della pubblicazione (qualche mese prima) di alcune vignette satiriche dedicate a Maometto da un quotidiano danese; e si è ripetuto, in forma meno virulenta, nelle manifestazioni di protesta (accompagnate anch'esse da episodi di violenza) verificatesi in alcuni paesi islamici in seguito al discorso che Benedetto XVI ha pronunciato a Ratisbona lo scorso settembre.

Di fronte a questa proliferazione di conflitti politici, diplomatici e culturali, la principale potenza dell'attuale contesto internazionale ha mostrato, nel corso del 2006, una crescente confusione strategica. La perdita di orientamento degli Stati Uniti – il fallimento sul campo del progetto del Nuovo Medio Oriente e il ridimensionamento del peso della cosiddetta guerra globale contro il terrorismo nell'architettura complessiva della politica estera americana – si è progressivamente aggravata per tutto il corso dell'anno. Alimentata, da un lato, dal continuo deterioramento della situazione in Iraq e, dall'altro lato, dallo stato di paralisi denunciato dalla diplomazia statunitense di fronte a tutte le principali questioni internazionali degli ultimi mesi (dal riarmo nucleare della Corea del Nord al conflitto israelo-palestinese alla guerra in Libano), tale insoddisfazione ha trovato la propria espressione finale nella secca bocciatura della politica estera dell'Amministrazione Bush alle elezioni di medio termine di novembre, con il passaggio di Camera e Senato sotto il controllo dell'opposizione democratica, e le successive dimissioni del segretario alla Difesa Donald Rumsfeld, che hanno definitivamente messo all'ordine del giorno la necessità di ripensare l'approccio statunitense agli affari internazionali.

Una necessità simile grava, peraltro, su tutti i principali stati e organizzazioni internazionali. Se l'Alleanza Atlantica si è già trovata un banco di prova probabilmente decisivo nel crescente ma controverso impegno in Afghanistan, l'Unione Europea non naviga in acque migliori. Lo stallo nel processo di riforma costituzionale dell'Unione Europea è proseguito nel corso del 2006. La cosiddetta «pausa di riflessione» decisa dal Consiglio euro-

peo nel 2005 è stata infatti prolungata fino al 2008, senza che però abbia dato sino a ora frutti positivi. Parimenti fallimentare si è rivelato il tentativo di concentrarsi sui cosiddetti risultati pratici in una serie di politiche (occupazione, energia, ambiente), considerate di particolare interesse per i cittadini.

Non si è ancora chiarito il quadro politico nei paesi dove i referendum avevano bocciato il Trattato costituzionale (Francia e Olanda). Quello che preoccupa maggiormente è comunque la mancanza di leadership nei vari paesi europei e nelle stesse istituzioni europee. Il risultato è che latitano le soluzioni politiche per un rilancio del Trattato costituzionale e, in assenza di un gruppo che si faccia portatore dell'esigenza di tale rilancio, le speranze tendono ad essere riservate quasi unicamente nella presidenza tedesca, che avrà il compito di presentare al Consiglio europeo del giugno 2007 una relazione contenente una valutazione sull'andamento delle discussioni relative al Trattato costituzionale. La posizione italiana, delineata dal ministro degli Esteri Massimo D'Alema, sembra convergere con quella tedesca, nella ricerca della salvaguardia degli elementi essenziali del Trattato.

Anche sotto il profilo dell'integrazione dei mercati della difesa, la situazione, quantunque in movimento, resta insoddisfacente. A parte le differenti dimensioni dei mercati, pesano soprattutto le diverse caratteristiche ed è su questo fronte che si sono concentrate molte iniziative: da parte dell'Occar, nella gestione dei programmi di collaborazione intergovernativa; da parte dell'Unione Europea nell'integrazione delle capacità operative; da parte dell'Eda, nell'armonizzazione dei requisiti militari, nello sviluppo dei conseguenti programmi e nell'apertura dei mercati nazionali dove sta operando anche la Commissione europea; da parte del Fa che punta a garantire, fra l'altro, la sicurezza degli approvvigionamenti. Per quanto riguarda gli acquisti di prodotti militari, il 1° luglio è entrato in vigore il Codice di condotta dell'Eda che dovrebbe favorire la costruzione dell'Edem. La Commissione ha pubblicato il 7 dicembre una Comunicazione interpretativa dell'art. 296, volta a impedire un suo utilizzo improprio ed estensivo e, conseguentemente, ha avviato, a dicembre, l'iter per l'emanazione di una specifica direttiva sugli appalti pubblici nel campo della difesa, con l'obiettivo di offrire uno strumento che tenga conto delle specifiche esi-

genze di questo mercato e che risulti più adeguato dell'attuale direttiva generale.

Novità importante in campo europeo è l'inserimento nel 7° Programma Quadro, approvato lo scorso 18 dicembre, della «sicurezza», con una dotazione finanziaria di 1,4 miliardi di euro. Considerando anche le altre due aree di interesse, «trasporti e aeronautica» e «spazio», si arriva a una dotazione complessiva di 7 miliardi di euro al cui interno potranno operare le imprese dell'aerospazio, sicurezza e difesa e questo evidenzia il crescente ruolo della Commissione.

L'Italia sta giocando un ruolo importante nel processo in corso. Sulla base di un approccio interministeriale sono state definite e poi aggiornate le linee guida della posizione nazionale, volte ad assicurare una partecipazione attiva e, nello stesso tempo, tutelare gli interessi nazionali. In mancanza di indicazioni politiche, l'elemento trainante di questa sorprendente capacità di iniziativa italiana sono stati i vertici militari e civili delle diverse Amministrazioni coinvolte. Il ricambio generazionale all'interno della nostra Amministrazione ha evidentemente consentito un cambio di mentalità e un approccio più strategico verso queste complesse problematiche.

L'ambito in cui è maggiormente visibile la crescita del contributo europeo alla sicurezza riguarda le missioni di stabilizzazione, in crescita numerica e dal profilo delicato, considerate le difficili aree di intervento. Ciò ha comportato una forte pressione sugli strumenti militari nazionali europei, italiani inclusi, chiamati a offrire contemporaneamente assetti per diverse iniziative internazionali, europee e non. In termini di capacità, si registra l'operatività raggiunta dai *Battlegroups*, a cui l'Italia partecipa con un gruppo nazionale e in due gruppi multinazionali. L'Italia, inoltre, contribuisce in modo determinante anche alla Gendarmeria europea, il cui quartier generale è stato inaugurato a inizio 2006. In ambito sicurezza e salvaguardia dei cittadini, si registrano sviluppi circa la protezione civile e la gestione di crisi, accanto a un vasto ventaglio di iniziative collegate che vanno dall'antiterrorismo al controllo delle frontiere.

Gli aspetti della sicurezza e difesa europea che non hanno ricevuto le dovute attenzioni riguardano invece la cooperazione e il coordinamento con altre istituzioni, principalmente la Nato, e lo sviluppo di una strategia complessiva d'impiego delle forze

militari e civili. Lo sviluppo dell'inquadramento istituzionale multilaterale delle missioni risulta tuttora insufficiente, come mostrato dal difficile avvio della missione in Libano, e pesano negativamente l'esiguità delle risorse e l'incapacità degli strumenti militari nazionali di adeguarsi alle nuove esigenze.

Il ruolo italiano rimane importante e in alcuni casi indispensabile, ma è messo in pericolo dalle scarse risorse, nonché dalla scarsa coesione politica interna.

In questo quadro s'inserisce la politica estera italiana, che ha marcato una sensibile differenza dal precedente governo Berlusconi. Il governo Prodi ha inteso recuperare l'ispirazione nettamente europeista, che aveva da sempre caratterizzato la linea politica dell'Italia. Ai rapporti privilegiati con gli Stati Uniti e ai rapporti bilaterali con le principali potenze, si è preferito avere un più stretto legame con i partner europei, a cominciare dalla Germania. In tale contesto sono da inquadrare anche le iniziative volte a progredire sulla strada di un'eventuale rinegoziazione del Trattato costituzionale, salvaguardando però i punti considerati irrinunciabili, quali un presidente stabile del Consiglio europeo, il sistema di voto «a doppia maggioranza», il ministro degli Esteri e la Carta dei diritti fondamentali. I rapporti transatlantici non sono stati però sempre idilliaci. A parte il ritiro dall'Iraq, già programmato dal precedente governo, la questione di fondo è stata la nostra presenza in Afghanistan, malvista dalla componente radicale e pacifista del nuovo governo, che ha impedito che potesse essere preso in considerazione il rafforzamento della missione, in uomini, equipaggiamenti e capacità militari. A ciò si aggiungano i dissapori creati da alcune iniziative giudiziarie, che da parte italiana sono considerate un atto dovuto. Nel complesso, però, si è cercato di mantenere un clima di collaborazione, che ha visto momenti importanti in occasione della decisione del governo italiano di ospitare a Roma una conferenza internazionale per la cessazione delle ostilità in Libano. La conferenza, che l'Italia ha presieduto insieme agli Stati Uniti, è stata un indubbio successo a riprova che l'abbandono dell'Iraq non ha fatto venir meno l'impegno del nostro paese ad assumere responsabilità nella gestione delle crisi internazionali. Peraltro, la strategia mediorientale del nuovo governo ha segnato un cambiamento rispetto alla politica filoisraeliana del governo Berlusconi.

Se, dunque, sul terreno politico lo scenario internazionale

è rimasto dominato da un crescente squilibrio tra domanda e offerta di ordine, sul terreno economico si è accentuato il profilo globale delle bilance dei pagamenti degli anni precedenti. In particolare, a fronte di un ulteriore aumento del disavanzo delle partite correnti degli Usa, è aumentato il surplus dei paesi asiatici, circa 450 miliardi, dei quali 4/10 in Cina. Di circa 500 miliardi è l'avanzo degli esportatori di petrolio e di 80 il disavanzo dell'Europa centro-orientale, quasi il 6% del Pil. Salvo altri casi minori e isolati, come gli ingenti deficit di Australia e Nuova Zelanda, il resto delle bilance dei pagamenti è in tendenziale equilibrio, compresi i grandi paesi sudamericani, un tempo fortemente deficitari, e l'area dell'euro.

In questa situazione, la circolazione internazionale dei capitali convoglia crediti dalle aree in avanzo a quelle in disavanzo. Il flusso principale è quello che da più di vent'anni permette agli Stati Uniti di essere debitore netti in una misura che sta raggiungendo il 30% del Pil e che molti scenari proiettano verso il 50% nel prossimo quinquennio. A fronte del debito statunitense, stanno soprattutto gli ingenti crediti netti della Cina e dei paesi produttori di petrolio. Nell'area dell'euro, il movimento di capitali che finanzia gli squilibri è facilitato dall'assenza di rischio di cambio, dalla crescente integrazione finanziaria e dal fatto che il pareggio dei pagamenti non è più fra gli obiettivi delle politiche nazionali.

Per migliorare il governo della globalizzazione anche sul piano strettamente macroeconomico e facilitare un aggiustamento degli squilibri globali, servirebbe concertazione multilaterale per sorvegliare cambi, flussi di capitali, prezzi delle materie prime e agire sulle politiche monetarie, di bilancio, industriali e di regolamentazione delle principali economie mondiali. Senonché, anche su questo versante, le principali istituzioni internazionali e i contesti multilaterali sono chiamati a una difficile impresa di adattamento.

Il Fondo monetario internazionale ha compiuto sessant'anni e sta attraversando una crisi di identità. Sono tre i terreni su cui ciò avviene in modo evidente: la prevenzione e risoluzione delle crisi finanziarie, la sorveglianza, la governance. Su ciascuno di questi terreni il Fondo sta cercando di ridefinire la sua *mission*, messa in discussione dalla tumultuosa evoluzione degli eventi di questi ultimi dieci anni, e la sua legittimità. Si tratta di una sfida

non da poco, in un quadro in cui un mercato globale in rapida espansione e integrazione ha forte bisogno di istituzioni che ne permettano una governance ordinata e condivisa. Questi tre aspetti sono strettamente legati tra loro. Definire una nuova *mission* sulla prevenzione delle crisi presuppone un rafforzamento delle capacità di sorveglianza multilaterale del Fondo e ambedue richiedono una riconsiderazione della governance della istituzione, che prenda atto dei profondi mutamenti nei rapporti di forza nel sistema internazionale.

Ancora più incerto appare il futuro del regime commerciale multilaterale. Il Doha Round della *World Trade Organization* è stato sospeso nel luglio 2006 a causa delle inconciliabili posizioni negoziali dei maggiori paesi dell'area sviluppata e non. Un esito davvero deludente, ma largamente previsto. Il confronto sull'agricoltura, in particolare, ha finito per condizionare ancora una volta negativamente l'esito complessivo del negoziato. Ma aperti contrasti si erano manifestati anche sulle altre aree tematiche più importanti del confronto: i prodotti industriali (anche qui il problema è l'abbassamento delle tariffe) e i servizi (in questo caso il negoziato abbraccia più temi). Il blocco del Doha Round è grave di per sé e rischia di trascinarsi per diversi anni. È dunque probabile che nel futuro più immediato la crisi del Doha Round offrirà nuovi forti incentivi alla crescita del bilateralismo commerciale e degli accordi preferenziali tra paesi con seri rischi di destabilizzazione del regime commerciale nel suo complesso.

In questo quadro di riassetto, infine, il 2006 ha confermato la centralità di due grandi questioni destinate a pesare anche sugli anni a venire. La prima, quella energetica, è tornata al centro del dibattito europeo, dopo l'insufficienza dell'offerta di gas naturale patita nei primi mesi dell'anno. Il tema della sicurezza dell'approvvigionamento energetico mischia questioni diverse, sebbene inevitabilmente intrecciate tra loro: i processi di liberalizzazione dei mercati energetici, sia del gas che dell'elettricità, in corso di realizzazione nell'Unione Europea; la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di gas e di elettricità, che non solo è quantitativamente importante, ma anche in aumento a causa della progressiva riduzione della produzione interna di fonti fossili, a fronte di una domanda in crescita; il rischio geopolitico presente nella maggior parte dei paesi e delle

aree regionali da cui provengono le importazioni; l'insufficienza delle infrastrutture di trasporto transfrontaliero di elettricità e di gas: infine, la scarsa concorrenzialità dei mercati energetici europei e la presenza di meccanismi di mercato poco flessibili e scarsamente coordinati.

L'altra questione è quella del progressivo invecchiamento della popolazione, che caratterizza ormai tutti i paesi industrializzati (in particolare l'Europa e, al suo interno, l'Italia), ma coinvolge sempre di più anche i paesi in via di sviluppo e la stessa Cina, dove la popolazione sta invecchiando molto più rapidamente di quanto non abbia fatto, in passato, quella dei paesi industrializzati. L'invecchiamento della popolazione ha dirette implicazioni sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici. Per questo motivo, negli anni recenti, la riforma dei sistemi previdenziali è diventata una problematica centrale nell'agenda politica di tutti i paesi industrializzati e di molti paesi in via di sviluppo. Gli obiettivi di tali riforme sono, tuttavia, alquanto controversi e i tentativi in tal senso sono stati spesso accompagnati da un acceso dibattito ideologico e da forti resistenze politiche. Ciò è in parte dovuto al fatto che tali riforme implicano una pianificazione di lungo periodo da parte dei governi, i quali sono più propensi a far fronte a esigenze di breve periodo, piuttosto che a mettere in discussione i diritti acquisiti di ampi settori della popolazione in vista di un riequilibrio, magari lontano nel tempo, della sostenibilità dei sistemi pensionistici. Inoltre, a oggi, non esiste una ricetta di riforma uguale per tutti e valida in qualsiasi contesto geografico, dal momento che i sistemi pensionistici nazionali sono estremamente complessi e assai differenti tra loro.

A.C. N.R.

Abbreviazioni

Adm	Armi di distruzione di massa
Aed	Agenzia europea di difesa (vedi anche Eda)
Aiea	Agenzia internazionale dell'energia atomica
Amal	Afwāj al-muqāwamah al-lubnāniyya (Distaccamenti della Resistenza libanese)
Amis	African Union Mission in Sudan
Amm	Aceh Monitoring Mission (Ue)
Anp	Autorità nazionale palestinese
Apec	Asia-Pacific Economic Cooperation
Apra	Alianza Popular Revolucionaria Americana (Perù)
Aqm	al-Qaeda in Mesopotamia
Arpct	Alleanza per la restaurazione della pace e il contro-terrorismo (Somalia)
Asean	Association of South-East Asian Nations
Bce	Banca centrale europea
Cac	Clausole di azione collettiva
Cagre	Consiglio affari generali e relazioni esterne (Ue)
Cdp	Capability Development Plan
CdS	Consiglio di Sicurezza (Onu)
Cia	Central Intelligence Agency
Clp	Consiglio legislativo palestinese
Cpa	Coalition Provisional Authority
Cpmg	Codice penale militare di guerra
Cpmp	Codice penale militare di pace
Csn	Comunidad Sudamericana de Naciones
Cssd	Česká strana sociálně demokratická (Partito socialdemocratico ceco)
Cud	Coalition for Unity and Democracy (Etiopia)
Dfars	Defense Federal Acquisition Regulations Supplement (Usa)
Dod	Department of Defense (Usa)
Dpa	Darfur Peace Agreement
Dpas	Defense Priorities and Allocation System (Usa)

Dpef	Documento di programmazione economica e finanziaria
Dpko	Department of Peace-keeping Operations (Onu)
Eda	European Defense Agency (vedi anche Aed)
Edem	European Defense Equipment Market
Edtib	European Defense Technological and Industrial Base
Eebc	Eritrea-Ethiopia Boundary Commission
Ef	Eastern Front (Sudan)
Elf	Eritrean Liberation Front
Eplf	Eritrean People's Liberation Front
Eta	Euskadi ta Askatasuna (Paese basco e Libertà, Spagna)
Eubam	European Union Border Assistance Mission
Eufor	European Union Force in Bosnia-Herzegovina
Eufor	
Dr Congo	European Union Force in the Democratic Republic of the Congo
Eujust	
lex	European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq
Eupat	European Union Police Advisory Team
Eupm	European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina
Eupol	
	(Coppis) 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
Eupt	
Kosovo	European Union Planning Team in Kosovo
Euro-	
gendfor	European Gendarmerie Force
Eusec	
Dr Congo	European Union Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo
Fa	Framework Agreement
Faco	Final Assembly and Check Out
Fed	Federal Reserve System
Fidesz-	
Mps	Fiatal Demokraták Szövetsége-Magyar Polgári Szövetség (Alleanza dei giovani democratici-Unione civica ungherese)
Fmi	Fondo monetario internazionale
Fsln	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
G7	Gruppo dei sette paesi più industrializzati
G8	Gruppo del G7 e Russia

G11	Gruppo dei principali paesi emergenti
Gatt	General Agreement on Trade and Tariffs
Gl	General Licence
Gpl	Global Project Licence
Hq	Head Quarter
Igad	Inter-governmental Authority on Development
Inps	Istituto nazionale previdenza sociale
Isaf	International Security Assistance Force (Nato)
Itar	International Traffic in Arms Regulations (Usa)
Jem	Justice and Equality Movement (Sudan)
Jsf	Joint Strike Fighter
Kfor	Kosovo Force
Kgb	Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti (Comitato per la sicurezza di stato)
Kmnb	Kabul Multinational Brigade
Kpu	Kommunistychna Partiya Ucrainy (Partito comunista ucraino)
Kscm	Komunistická strana čech a Moravyè (Partito comunista di Boemia e Moravia, Repubblica Ceca)
Laf	Lebanese Army Force
Loi	Letter of Intent
Lra	Lord's Resistance Army
Ls-Hzds	L'udova Strana – Hnutie za demokratické Slovensko (Partito popolare – Movimento per una Slovacchia democratica)
Ltte	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Tigri Tamil)
Monuc	Mission de l'Onu en République démocratique du Congo
Mou	Memorandum of Understanding
Mrca	Multi-Role Combat Aircraft
Mszp	Magyar Szocialista Párt (Partito socialista ungherese)
Mw	Mega watt
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Nc	National Congress (Partito del Congresso nazionale, Sudan)
Nrf	Nato Response Force
Ntm-I	Nato Training Mission – Iraq
Occar	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Ods	Občanská demokratická strana (Partito democratico civico, Repubblica Ceca)
Olp	Organizzazione per la liberazione della Palestina
Omc	Organizzazione mondiale per il commercio (vedi anche Wto)

Ong	Organizzazione non governativa
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Opa	Offerta pubblica di acquisto
Opec	Organization of the Petroleum Exporting Countries
Oua	Organizzazione per l'unità africana (vedi anche Ua)
Pac	Politica agricola comune
Pan	Partido de Acción Nacional (Messico)
Pesc	Politica estera e di sicurezza comune
Pesd	Politica europea di sicurezza e difesa
Pil	Prodotto interno lordo
Pkk	Partîya Karkerên Kurdîstan (Partito dei lavoratori del Kurdistan)
Prd	Partido de la Revolución Democrática (Messico)
Prian	Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Ecuador)
Prt	Provincial Reconstruction Team
Ps	Parti socialiste (Francia)
Pta	Preferential Trade Agreement
Pvs	Paesi in via di sviluppo
Rdc	Repubblica democratica del Congo
Rdt&E	Research, Development, Test and Evaluation (Usa)
R&S	Ricerca e Sviluppo
Sciri	Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq
Sdrm	Sovereign Debt Restructuring Mechanism
Sismi	Servizio per le informazioni e la sicurezza militare
Slm	Sudanese Liberation Movement
Sns	Slovenská národná strana (Partito nazionale slovacco)
Splm	Sudan People's Liberation Movement
Spu	Sotsialistychna Partiya Ukrainy (Partito socialista ucraino)
S-Sd	Smer-Sociálna demokracia (Direzione – Social democrazia, Slovacchia)
Szdsz	Szabad Demokraták Szövetsége (Alleanza dei democratici liberi, Ungheria)
Tdra	Transitional Darfur Regional Authority
Tfg	Transitional Federal Government (Somalia)
Tfr	Trattamento di fine rapporto
Tim	Temporary International Mechanism
Tnp	Trattato di non proliferazione nucleare
Tsi	Tribunale speciale iracheno
Ua	Unione Africana (vedi anche Oua)
Ucpma	Ufficio di coordinamento della produzione di materiali di armamento
Ucte	Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity

Udc	Unione dei democratici cristiani e democratici di centro
Ue	Unione Europea
Uic	Union of Islamic Courts
Unamis	United Nations Advance Mission in Sudan
Undp	United Nations Development Programme
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon
Unmee	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
Unmik	United Nations Mission in Kosovo
Unmis	United Nations Mission in Sudan
Unodc	United Nations Office on Drugs and Crime
Usa	United States of America
Wto	World Trade Organization (vedi anche Omc)

1. Lo scenario internazionale tra continuità e discontinuità

di Alessandro Colombo

1. Introduzione

Anche nel 2006 il sistema politico internazionale ha mostrato forti elementi di continuità, sebbene all'insegna non della tenuta ma della crisi della capacità ordinatrice dei principali attori (a cominciare dagli Stati Uniti). Basti considerare che tutte le principali questioni dell'ultimo anno sono rimaste le stesse che avevano già dominato gli anni precedenti: la guerra in Iraq e la ripresa dell'insurrezione in Afghanistan; la crisi «nucleare» con Iran e Corea del Nord; la spirale tra disgregazione territoriale, conflitti etnici e crisi umanitaria in Corno d'Africa e in Darfur; l'interminabile conflitto israelo-palestinese. Con l'aggravante che quasi tutte queste vicende hanno mostrato, col tempo, segni crescenti di deterioramento, quando non di allargamento ai paesi vicini e alle rispettive regioni di appartenenza – simboleggiati dalla nuova guerra in Libano e dal successivo intervento multinazionale.

Dietro questo intrecciarsi di vecchie e nuove crisi, il 2006 ha confermato anche le tensioni di fondo dell'attuale contesto internazionale. Le più appariscenti, sebbene non necessariamente le decisive, sono quelle che hanno continuato a ruotare attorno alla sua struttura almeno provvisoriamente unipolare. Da un lato, contrariamente a molte predizioni politiche e teoriche, l'*hyperpuissance* statunitense non sembra avere ancora incontrato significative strategie di riequilibrio (*balancing*) da parte degli altri attori – diversi dei quali, anzi, sembrano contare proprio sull'egemonia americana per contrastare o prevenire l'instaurazione di egemonie o direttori nelle rispettive regioni. Dall'altro lato, contrariamente al trionfalismo di qualche anno fa, il fallimento dell'esperimento iracheno ha ricordato come il possesso di mag-

giori potenzialità (comprese quelle militari) non si traduca automaticamente in influenza, cioè in capacità di ottenere dagli altri quello che si vuole. A maggior ragione in un contesto in cui la forza d'attrazione degli Stati Uniti, persino quando resiste sul terreno politico, economico e strategico, sembra invece cedere inesorabilmente su quello del *soft power* e della legittimità¹.

Una seconda corrente di tensione è quella, meno appariscente ma ancora più distruttiva, tra il cedimento dell'architettura unitaria propria del «mondo finito» della guerra fredda (e, prima ancora, della globalizzazione coloniale) e la fantasia di coerenza tenacemente coltivata da un nutrito gruppo di commentatori, intellettuali e politici – a cominciare, anche in questo caso, dai principali artefici della politica estera degli Stati Uniti. Proprio da questo avrebbe dovuto ricavare la propria forza comunicativa e la propria stessa efficacia la metafora della «guerra globale al terrore»: dalla capacità di riassorbire in una cornice comune la progressiva diversificazione (geopolitica e culturale) del contesto internazionale, procurando un comodo sostituto strategico e ideologico all'ubiquità e alla chiarezza della guerra fredda. L'inadeguatezza intellettuale e politica di questa forzatura è una delle lezioni più evidenti del fallimento iracheno. Sennonché, invece che la rinuncia a chiavi di lettura unitarie e totalizzanti, l'implosione della guerra al terrore ha prodotto la sostituzione di quest'ultimo con un nemico ancora più promettente in termini di coerenza, il cosiddetto «fascismo islamico» o «islamofascismo» – non soltanto *ovunque* lo stesso nemico ma, addirittura, *lo stesso di sempre*: espressione di un'indifferenza senza limiti alle specificità storiche e culturali, se non di una vocazione narcisistica (ed eurocentrica) a interpretare qualunque vicenda storica e politica come una proiezione della propria.

L'ultima linea di tensione, oltre che la variante prescrittiva della precedente, passa dal richiamo altrettanto universale ai principi e alle regole della democrazia liberale. Che questo debba essere l'obiettivo finale della transizione dell'ultimo quindicennio costituisce tutto quello che resta (e non è affatto poco)

¹ Pew Global Attitudes Project, *America's Image Slips, But Allies Share U.S. Concern Over Iran, Hamas*, giugno 2006 (<http://pewglobal.org>); A. Kohut e B. Stokes, *America against the World. How We are Different and Why We are Disliked*, New York, Henry Holt and Co., 2006.

del consenso transatlantico: vuoi per la fiducia nella preferibilità delle democrazie rispetto a tutti gli altri regimi politici, vuoi per l'aspettativa che l'aumento del numero delle democrazie comporti automaticamente anche l'espansione della loro «pace separata». Sennonché proprio il 2006 ha messo allo scoperto, uno dietro l'altro, i problemi che questa transizione è destinata a incontrare sul proprio percorso.

I primi nascono dal rapporto stesso tra pace e democrazia che, per sfortuna dei progetti di esportazione, non è e non è mai stato unilineare. Sarà pur vero, infatti, che le democrazie tendono a instaurare rapporti pacifici tra loro. Ma l'esistenza della pace è, a propria volta, condizione essenziale per l'instaurazione e il consolidamento delle democrazie, come reclamavano le leadership palestinesi di fronte al ripetersi delle incursioni militari israeliane e come riconoscono oggi gli Stati Uniti di fronte all'insurrezione armata in Iraq. Mentre, in condizioni generali di insicurezza, l'instaurazione democratica tende a produrre almeno in una prima fase un rafforzamento delle tensioni interne e internazionali invece che una propensione all'accomodamento e alla moderazione – quanto meno perché favorisce i soggetti più radicali protagonisti del conflitto, come hanno confermato, nell'ultimo anno e mezzo, tutti i processi elettorali in Medio Oriente, dall'Egitto al Libano alla Palestina allo stesso Iraq.

Ma a pesare più di tutto sull'evoluzione politica dell'ultimo anno sono state direttamente le ricadute diplomatiche del richiamo alla democrazia liberale. Dall'isolamento del nuovo governo di Hamas in Palestina all'analogo rifiuto di trattare con Hezbollah in Libano fino all'esclusione di Siria e Iran da qualunque ipotesi di soluzione diplomatica del conflitto iracheno, l'innalzamento della soglia di accesso alla piena legittimità internazionale ha avuto l'effetto di restringere o (come nel caso palestinese) richiudere del tutto gli spazi del negoziato, prefigurando una comunità internazionale più esigente ma (nella stessa misura) meno inclusiva, più pacifica al proprio interno ma condannata a uno stato di guerra permanente verso l'esterno (anche quando i soggetti esclusi sono stati legittimamente eletti, sebbene in nome di valori e politiche diverse da quelli promossi dalle democrazie liberali occidentali).

2. Una promessa di continuità. La rielaborazione strategica dell'Amministrazione Bush

Alla progressiva decomposizione degli obiettivi dichiarati all'indomani dell'11 settembre 2001 e ribaditi alla vigilia della guerra irachena del 2003, l'Amministrazione Bush ha replicato con la pubblicazione, nel 2006, di un'imponente batteria di documenti politico-strategici che, insieme alla *National Defense Strategy* dell'anno precedente, possono essere considerati una sorta di manifesto programmatico della politica estera del secondo mandato. Quattro, in particolare, meritano un'attenzione speciale, vuoi per la natura del documento o per il suo oggetto: in ordine temporale, la *Quadrennial Defense Review* e il *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* pubblicati in febbraio dal dipartimento della Difesa; la *National Security Strategy* pubblicata in marzo dalla Casa Bianca; la *National Space Policy* pubblicata a metà settembre dalla stessa Casa Bianca.

Questa rielaborazione si apre all'insegna di una spregiudicata promessa di continuità: «Esiste una tendenza a voler suggerire che documenti come questo rappresentino un “nuovo inizio”. Evidentemente, questo documento non è un “nuovo inizio”»². Il fondamento di questa promessa è la riconferma della diagnosi sul contesto internazionale già offerta all'indomani dell'11 settembre. L'America, scrive George Bush nella prefazione alla nuova *National Security Strategy*, «è in guerra»³ anzi, come precisa la *Defense Review*, «in quella che sarà una lunga guerra»⁴, a maggior ragione perché «la distinzione tradizionale, visibile tra guerra e pace è meno chiara all'inizio del ventunesimo secolo»⁵.

Di questa guerra dichiaratamente imprevedibile – tanto da non essere riconosciuta come tale da buona parte degli altri attori internazionali, compresi diversi alleati – è ribadita la consueta interpretazione politica e strategica. Da un lato, la natura

² *Quadrennial Defense Review*, Washington, US Department of Defense, febbraio 2006, p. v.

³ G.W. Bush, *Introduction*, in *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House, marzo 2006.

⁴ *Quadrennial Defense*, cit., p. v.

⁵ *Ibidem*, p. 76.

di «grande conflitto ideologico»⁶, alimentato non da cause politiche (come il sostegno a Israele o le guerre contro l'Iraq) o economiche (come la povertà o la lotta per le risorse) ma da un divario irrimediabile di valori. Dall'altro lato, la guerra al terrore è raffigurata ancora una volta come un conflitto strategicamente inclusivo, capace di riassorbire e rendere coerenti tra loro minacce che, di per sé, possederebbero una natura eterogenea, come quella dei *rogue* e dei *failing states* (gli stati-canaglia e gli stati al collasso): vuoi in virtù del rischio che «le capacità che certi stati possiedono nel settore delle armi di distruzione di massa cadano nelle mani di, o siano trasferite a, gruppi terroristici che potrebbero usarle per attaccare gli Stati Uniti»⁷; vuoi per l'eventualità che gli stessi gruppi abbiano «accesso a spazi non governati, mal governati o sotto-governati all'interno di stati privi di un controllo effettivo del proprio territorio»⁸.

A questa diagnosi si accompagna il riconoscimento, altrettanto consueto nella riflessione strategica dell'Amministrazione Bush, dell'anacronismo delle tradizionali risposte al problema della sicurezza nazionale americana: *a*) l'impegno selettivo agli affari internazionali, reso impraticabile dal fatto che «persino dove gli Stati Uniti non hanno qualcosa in gioco in un particolare conflitto, i nostri interessi hanno la probabilità di finire pregiudicati col tempo»⁹ e, soprattutto, dal riconoscimento che l'avvento «di gruppi terroristi con capacità globali ha cambiato in modo essenziale la relazione tra la geografia e la sicurezza degli Stati Uniti»¹⁰, erodendo il capitale strategico dell'insularità¹¹; *b*) la difesa *realpolitiker* dello *status quo* che, in situazioni considerate irrimediabili come quella del Medio Oriente, non farebbe che perpetuare le ragioni dell'instabilità internazionale e, all'interno dei singoli paesi, impedire le riforme in senso democratico e incoraggiare la corruzione¹²; *c*) l'impiego degli strumenti

⁶ *The National Security*, cit., p. 36.

⁷ *Quadrennial Defense*, cit., p. 25.

⁸ *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*, Washington, febbraio 2006, p. 15.

⁹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁰ *Quadrennial Defense*, cit., p. 24.

¹¹ *The National Security*, cit., p. 49.

¹² *Ibidem*, p. 31.

e dei concetti della deterrenza, inefficaci nei confronti di nemici ritenuti privi di una normale razionalità strategica oltre che di visibilità e radicamento territoriale, mano a mano che «la globalizzazione conferisce potere a piccoli gruppi e individui» e «gli stati-nazione perdono il monopolio sull'uso catastrofico della violenza»¹³.

Da questa duplice premessa – l'interpretazione del contesto internazionale come «sistema di guerra» e l'impossibilità di perpetuare le strategie che avevano consentito di vincere la guerra fredda e gestire i primi anni del dopoguerra fredda – i documenti del 2006 sembrano ricavare la stessa panoplia di risposte già sperimentata negli ultimi cinque anni. In primo luogo, il passaggio «dall'andamento proprio del tempo di pace al senso di urgenza proprio del tempo di guerra»¹⁴, spinto fino al punto di dettare una sorta di stato di eccezione permanente della convivenza internazionale, definito e dominato dal paese più forte e destinato a conferirgli una completa libertà d'azione, anche al di sopra delle norme e delle istituzioni esistenti – come nella diffusione di pratiche quali gli omicidi mirati e le *extraordinary renditions* di terroristi o presunti tali.

In secondo luogo, tanto la *National Security Strategy* quanto la *Quadrennial Defense Review* ribadiscono la necessità di una strategia politica e militare offensiva¹⁵, diretta a impedire o almeno indebolire la capacità di iniziativa dell'avversario e ad anticipare o prevenire possibili atti ostili. In questo quadro, che non esclude naturalmente il ricorso a strumenti diplomatici o di persuasione ideologica, anche la dottrina della guerra preventiva viene confermata negli stessi termini già impiegati dalla *National Security Strategy* del 2002: «Maggiore è la minaccia, maggiore è il rischio dell'inazione – e più stringente è l'opportunità di agire in anticipo per difendersi»¹⁶.

A rafforzare l'impatto di questo impegno dichiaratamente offensivo (sebbene non necessariamente in senso militare) con-

¹³ *Quadrennial Defense*, cit., p. 24.

¹⁴ *Ibidem*, p. vi.

¹⁵ R. Jervis, *The Remaking of a Unipolar World*, in «The Washington Quarterly», vol. 29, n. 3, 2006, pp. 7-19.

¹⁶ *Ibidem*, p. 18; *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House, 2002, p. 15.

tribuisce, in terzo luogo, la conferma della sua natura globale. Rispetto all'elaborazione del 2001-2002 sono ribadite¹⁷ tanto l'individuazione delle regioni e dei paesi di interesse strategico quanto l'articolazione, al loro interno, tra spazi non problematici ma essenziali per il sistema di alleanze degli Stati Uniti quale l'Europa, spazi sensibili perché «sospesi a un bivio politico e geo-strategico»¹⁸ quali (per ragioni diverse) il Grande Medio Oriente, l'Asia centrale e l'America Latina, spazi in fase di riscoperta politica e strategica quale l'Africa e, soprattutto, spazi già individuati come cruciali in quanto base di quelle «potenze emergenti (che) saranno i fattori chiave nel determinare il contesto della sicurezza internazionale del ventunesimo secolo»¹⁹: l'India, la Russia e la Cina – l'ultima delle quali, ammonisce la *Defense Review*, «ha il potenziale più elevato per competere militarmente con gli Stati Uniti»²⁰.

Di nuovo, piuttosto, c'è l'ulteriore allargamento di tale impegno, preannunciato dalla necessità di «mantenere una presenza di lungo periodo e di bassa visibilità in molte aree del mondo nelle quali le forze statunitensi non hanno tradizionalmente operato»²¹ e dall'esplicita rivendicazione della «libertà d'azione nello spazio»²² contenuta nell'ultimo dei documenti pubblicati, la *National Space Policy* – ed espressa, per di più, nei termini implicitamente militari suggeriti dall'accostamento all'*air power* e al *sea power*²³:

Gli Stati Uniti considerano le capacità spaziali... vitali ai propri interessi nazionali. Coerentemente con questa politica gli Stati Uniti difenderanno i propri diritti, le proprie capacità e la propria libertà d'azione nello spazio; dissuaderanno o tratterranno gli altri sia dall'ostacolare tali diritti che dallo sviluppare capacità dirette a farlo; prenderanno i provvedimenti necessari a proteggere le proprie capacità spaziali; risponderanno alle interferenze; e impediranno, se neces-

¹⁷ *The National Security*, cit., 2006, pp. 37-42; *Quadrennial Defense*, cit., pp. 27-32.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 27-28.

¹⁹ *Ibidem*, p. 28.

²⁰ *Ibidem*, p. 29.

²¹ *Ibidem*, p. 23.

²² *US National Space Policy*, Washington, The White House, 2006, p. 1.

²³ *Ibidem*.

sario, agli avversari l'uso di capacità spaziali ostili agli interessi nazionali americani²⁴.

Infine, a completamento di questa enfasi sul mantenimento dell'iniziativa, la rielaborazione strategica dell'ultimo anno non poteva che rilanciare «la necessità di allargare la libertà d'azione e lo spettro delle opzioni disponibili agli Stati Uniti, ai propri alleati e ai propri partner, per affrontare le sfide di sicurezza del ventunesimo secolo»²⁵. Oltre alla consueta transizione «da alleanze statiche ad alleanze dinamiche»²⁶, questa necessità contiene già dentro di sé l'insofferenza nei confronti di qualsivoglia vincolo posto dall'esterno, sia esso di natura consensuale o istituzionale – quale quello che la *National Space Policy* si affretta a liquidare preventivamente in nome della libertà d'azione americana: «Gli Stati Uniti si opporranno allo sviluppo di nuovi regimi legali o altre restrizioni dirette a proibire o limitare il proprio accesso o il proprio uso dello spazio»²⁷.

3. Dopo Rumsfeld. Gli Stati Uniti di fronte allo scacco iracheno

Al di sotto di questi imponenti segmenti di continuità, tuttavia, già nella rielaborazione strategica del 2006 si intravedono i primi elementi di ripensamento o, almeno, di forzatura della coerenza dell'impianto precedente. Alcuni, più prevedibili, discendono direttamente dall'esperienza dell'ultimo quadriennio e, in particolare, dal tradimento delle aspettative della guerra in Iraq e della strategia offensiva e unilaterale di stabilizzazione del Medio Oriente: la necessità di «rafforzare le alleanze esistenti [comprese quelle di lungo periodo]²⁸ e le nuove partnership»²⁹, dettata dalla constatazione che «le recenti operazioni dimostrano l'importanza critica di essere organizzati a lavorare con e attra-

²⁴ *Ibidem*, p. 2.

²⁵ *Quadrennial Defense*, cit., p. 18.

²⁶ *Ibidem*, p. vii.

²⁷ *US National Space*, cit., p. 2.

²⁸ *Quadrennial Defense*, cit., p. 87.

²⁹ *Ibidem*, p. 20.

verso gli altri, e di spostare l'enfasi dal perseguire gli obiettivi da sé al mettere in condizione di farlo gli altri»³⁰; l'urgenza di «rafforzare la nostra diplomazia pubblica»³¹, cioè il complesso dei canali di comunicazione di quello che fino agli anni Novanta veniva vantato come il *soft power* degli Stati Uniti (compresa la migliore conoscenza delle sensibilità culturali e religiose altrui)³²; l'adattamento dello strumento militare alla nuova morfologia della guerra, per esempio attraverso l'incremento del 15% delle Special Operation Forces³³.

Altri elementi, più significativi, riguardano la definizione stessa degli obiettivi e delle priorità strategiche degli Stati Uniti. Più ancora che l'elaborazione originaria del 2001-2002, quella dell'ultimo anno tradisce una costante tensione tra la conferma della centralità della guerra globale al terrore (che è ciò che consente all'America di definirsi in guerra) e l'individuazione di altre minacce potenzialmente ancora più rilevanti, quali la proliferazione nucleare – che la *National Security Strategy* dichiara senza esitazioni «la principale minaccia alla nostra sicurezza nazionale»³⁴ – e, con crescente enfasi, «l'espansione militare della Cina in modi non trasparenti»³⁵. A maggior ragione poiché tale tensione si riflette nella stessa programmazione e nei programmi di spesa del Pentagono³⁶ che, sebbene dichiaratamente rivolti alle necessità della guerra al terrorismo (e, oggi, della controguerriglia), restano per la massima parte orientati allo sviluppo di risorse ad alta tecnologia adatte ad acquisire e mantenere l'*air*, il *sea* e lo *space power* di fronte a competitori tradizionali, ma inutilizzabili (come ha confermato lo scacco iracheno) contro minacce non tradizionali quali quelle insurrezionali o terroristiche.

³⁰ *Ibidem*, p. 17.

³¹ *The National Security*, cit., 2006, p. 45.

³² *National Military Strategic Plan*, cit., p. 26.

³³ *Quadrennial Defense*, cit., pp. 5; 43-45.

³⁴ *The National Security*, cit., 2006, p. 19.

³⁵ *Ibidem*, p. 41.

³⁶ S.E. Miller, *The Iraq Experiment and US National Security*, in «Survival», vol. 48, n. 4, inverno 2006-07, pp. 17-50; M.R. Gordon, *Break Point? Iraq and America's Military Forces*, in «Survival», vol. 48, n. 4, inverno 2006-07, pp. 67-82.

Questa duplice perdita di orientamento – il fallimento sul campo del progetto del Nuovo Medio Oriente e il ridimensionamento del peso della cosiddetta guerra globale contro il terrorismo nell'architettura complessiva della politica estera americana³⁷ – si è progressivamente aggravata per tutto il corso del 2006. Alimentata, da un lato, dal continuo deterioramento della situazione in Iraq e, dall'altro lato, dallo stato di paralisi denunciato dalla diplomazia statunitense di fronte a tutte le principali questioni internazionali degli ultimi mesi (dal riarmo nucleare della Corea del Nord al conflitto israelo-palestinese alla guerra in Libano), tale insoddisfazione ha trovato la propria espressione finale nella secca bocciatura della politica estera dell'Amministrazione Bush alle elezioni di medio termine di novembre, con il passaggio di Camera e Senato sotto il controllo dell'opposizione democratica e le successive dimissioni del segretario alla Difesa Donald Rumsfeld.

Con esse, il «nuovo inizio» liquidato dalla *Defense Review* è tornato nuovamente all'ordine del giorno, sebbene non ancora al punto di scuotere le fondamenta della dottrina precedente: la declinazione in senso offensivo della nozione di ordine internazionale; l'allargamento di quest'ultimo alla necessità (e, quindi, alla legittimità) della trasformazione dei regimi politici interni dei paesi ostili; la nuova articolazione tra deterrenza e guerra preventiva, rafforzata dal consenso che quest'ultima sembra avere guadagnato (sebbene con declinazioni e a condizioni diverse) sia all'interno che all'esterno degli Stati Uniti³⁸, anche attraverso la pericolosa proliferazione di dottrine strategiche simili in paesi quali Russia, Israele, India e Pakistan.

Sono altri due, piuttosto, i nodi più prevedibili del ripensamento. Il primo, conseguenza diretta del fiasco in Iraq, è la diminuzione della disponibilità a spendere senza remore lo strumento militare per ottenere i propri obiettivi – restringendo la portata di questi ultimi, attraverso l'abbandono dell'ingegneria sociale (l'esportazione della democrazia) e il ripiegamento sulla

³⁷ W.J. Dobson, *The Day Nothing Much Changed*, in «Foreign Policy», n. 156, settembre-ottobre 2006, pp. 22-25.

³⁸ P. Dombrowski e R.A. Payne, *The Emerging Consensus for Preventive War*, in «Survival», vol. 48, n. 2, estate 2006.

sola distruzione (preventiva) dei nemici³⁹; selezionando in modo più accurato e meno estensivo le minacce bisognose di una risposta militare; oppure, nell'ipotesi più estrema, generando una vera e propria «sindrome irachena» gemella di quella vietnamita degli anni Settanta.

L'altro nodo, ancora più profondo, riguarda il riequilibrio tra le due narrazioni globali degli ultimi cinque anni – la guerra al terrore e, sul versante positivo, l'esportazione della democrazia – e la crescente consapevolezza che le principali linee evolutive dell'attuale contesto internazionale vanno cercate altrove e, in particolare, nello spostamento del baricentro politico, economico e strategico verso l'Asia, dove si vanno concentrando non soltanto le potenze in maggiore ascesa ma, in stretta connessione con ciò, i segnali più significativi di una possibile e prossima competizione internazionale.

4. La Nato e la strategia globale degli Stati Uniti

Resta un ultimo capitolo, più usuale nella tradizionale architettura della politica estera degli Stati Uniti. La rivalutazione delle alleanze inaugurata sin dagli esordi del secondo mandato dell'Amministrazione Bush e ribadita dall'elaborazione strategica dell'ultimo anno ha dato nuovo impulso anche alle relazioni transatlantiche e alla loro traduzione istituzionale sul terreno della sicurezza, l'Alleanza Atlantica. A favore di una ricomposizione dello strappo del 2003 giocano importanti fattori sia culturali che strategici. Da un lato, malgrado i contrasti periodici su singole scelte o sui rispettivi stili diplomatici, la cultura politica americana e quella europea restano in sostanziale accordo sui principi fondamentali – tanto da dovere ciascuna una parte della propria legittimità al consenso dell'altra. Dall'altro lato, tutte e due le parti non possiedono al momento alternative praticabili alla collaborazione: gli Stati Uniti, in quanto l'opzione unilaterale perseguita negli ultimi cinque anni si è rivelata non meno ma più costosa del multilateralismo ristretto dell'Alleanza; i paesi europei perché, a propria volta, la polemica nei confronti

³⁹ S.E. Miller, *The Iraq Experiment*, cit., p. 36.

dell'America non ha aumentato bensì indebolito la coesione interna dell'Europa.

L'ostentata rivalutazione dell'intelaiatura istituzionale dell'Alleanza Atlantica non deve far perdere di vista, tuttavia, che quella che gli Stati Uniti hanno in mente (e sulla quale sono disponibili a investire) è un'alleanza totalmente diversa da quella del passato. Mentre, all'epoca della guerra fredda e per tutto il primo decennio del dopoguerra fredda, il raggio d'azione della Nato era sostanzialmente confinato all'Europa, dove tutti gli alleati condividevano lo stesso interesse a contenere l'Unione Sovietica prima e a gestire le crisi (come quella jugoslava) poi, nell'attuale contesto internazionale l'alleanza si troverebbe a operare anche e soprattutto fuori dell'Europa, là dove si trovano le principali preoccupazioni di sicurezza degli Stati Uniti. La Nato, dichiara solennemente la *National Security Strategy*, «rimane un pilastro vitale della politica estera degli Stati Uniti»⁴⁰. Ma solo per aggiungere, appunto, che «essa agisce adesso *oltre i propri confini* come uno strumento di pace e di stabilità *in molte parti del mondo*»⁴¹.

È su questa trasformazione, molto più che sulla permanenza del legame politico e culturale tra Europa e Stati Uniti (come sembra suggerire la *querelle* ideologica su americanismo e antiamericanismo), che rischiano di riemergere le differenze di vedute e le possibili tensioni tra gli alleati. E non tanto perché permane, come amano sottolineare tutti i protagonisti, una diversa sensibilità su temi quali il rapporto tra stabilità e giustizia, il multilateralismo o i modi di esportazione della democrazia. Il fondamento della differenza, piuttosto, sta proprio in quello che si conviene a una veduta: la diversa prospettiva degli attori e, in particolare, il loro diverso rapporto con la globalità – orizzonte inevitabile della politica estera e dell'egemonia per l'uno, luogo dello scambio tra i propri interessi regionali e quelli globali del paese leader per tutti gli altri.

Di questa complessa combinazione, la missione della Nato in Afghanistan costituisce il primo (ma, forse, già decisivo) banco di prova. Se, infatti, lo svolgimento stesso della missione sembra

⁴⁰ *The National Security*, cit., 2006, p. 38.

⁴¹ Corsivi miei.

confermare l'accettazione da parte degli alleati europei (e canadesi) del nuovo orizzonte globale dell'Alleanza, il continuo richiamo alla compresenza delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea e, ancora di più, le restrizioni dettate da diversi governi (come Italia e Germania) all'impiego dei rispettivi contingenti, confermano che tale accettazione rimane condizionata, se non lacerata tra i due più tradizionali rischi della politica delle alleanze: quello di perdere il sostegno dell'alleato più forte, assecondandolo troppo poco, e quello di finire intrappolati nelle conseguenze delle sue scelte, assecondandolo troppo.

2. La politica estera del governo Prodi

di Ettore Greco

Le principali posizioni e iniziative di politica estera assunte dal governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi nel periodo compreso tra il suo insediamento, avvenuto il 17 maggio 2006, e la fine dell'anno riguardano soprattutto la politica europea, la guerra del Libano, le missioni in Iraq e Afghanistan e i rapporti con gli Stati Uniti.

1. La politica europea

Il rilancio del ruolo dell'Italia in Europa è stato uno degli obiettivi centrali del governo Prodi. Era stato questo il *leit motiv* del programma elettorale di politica estera della coalizione di centro-sinistra (l'Unione). Una delle principali critiche che, prima e durante la campagna elettorale, i leader de l'Unione avevano rivolto al precedente governo di centro-destra guidato da Silvio Berlusconi era infatti di aver deviato da una consolidata linea europeista a cui l'Italia si era costantemente attenuta dai governi del dopoguerra in poi¹.

Il governo Berlusconi aveva in realtà sostenuto, sia durante la Convenzione europea che nell'ambito della successiva Confe-

¹ Per un'opinione in linea con questa critica vedi S. Romano, *Berlusconi's Foreign Priority: Inverting Traditional Priorities*, in «The International Spectator», vol. LI, n. 2, aprile-giugno 2006, pp. 101-107; inoltre R. Aliboni, *Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy*, in «The International Spectator», vol. XXXVIII, n. 1, gennaio-marzo 2003, pp. 81-90. Per una difesa della politica estera del centro-destra vedi F. Frattini, *The Fundamental Directions of Italy's Foreign Policy*, in «The International Spectator», vol. XXXIX, n. 1, gennaio-marzo 2004, pp. 95-99.

renza intergovernativa per la riforma dei trattati, tutte le principali proposte volte al rafforzamento dei poteri e delle istituzioni dell'Unione Europea, e ne aveva anzi propugnato alcune particolarmente avanzate, come quella di estendere il voto a maggioranza qualificata anche alla politica estera². In altri ambiti tuttavia si era mostrato molto meno propenso a una maggiore cooperazione europea, per esempio quando si era a lungo opposto all'introduzione del mandato d'arresto europeo, rimanendo isolato all'interno dell'Ue³. Inoltre, alcuni suoi ministri avevano assunto posizioni critiche verso le istituzioni europee, quando non apertamente euroscettiche. In particolare, il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, aveva più volte contestato le proposte di ulteriore regolamentazione economica avanzate dalla Commissione europea e la stessa politica commerciale comune, a suo parere inadeguata a contrastare la concorrenza delle potenze economiche emergenti. I ministri della Lega Nord, dal canto loro, avevano esplicitamente chiesto un aumento dei dazi doganali ed erano arrivati a rimettere in discussione la partecipazione dell'Italia all'euro. Nella scala di priorità dello stesso Berlusconi la politica europea aveva occupato un posto di minore importanza rispetto alla cooperazione con gli Usa e ai rapporti bilaterali con le maggiori potenze mondiali. Tutto ciò aveva portato a un indebolimento della posizione dell'Italia all'interno dell'Ue. La credibilità dell'Italia come partner europeo aveva anche risentito delle crescenti difficoltà del governo a rispettare i parametri del Patto di stabilità e crescita (nel 2006 il deficit pubblico ha sfondato il tetto del 3% del Pil per il quarto anno consecutivo)⁴.

La composizione del governo Prodi ha rispecchiato l'ispirazione marcatamente europeista della nuova maggioranza. Alcuni dicasteri di primo piano sono, infatti, andati a figure note per il loro sostegno ai progetti di integrazione europea: il ministero del-

² Vedi E. Greco e R. Matarazzo, *Italy's European Policy and Its Role in the European Convention*, in «The International Spectator», vol. XXXVIII, n. 3, luglio-settembre 2003, pp. 125-137.

³ L.S. Rossi, *New Trends in Italy's European Policy*, in «The International Spectator», vol. XXXVII, n. 1, gennaio-marzo 2002, pp. 97-106.

⁴ Su quest'ultimo punto vedi F. Saccomanni, *Italy and Europe: Key Challenges Again, Ten Years Later*, in «The International Spectator», vol. LI, n. 1, gennaio-marzo 2006, pp. 33-37.

l'Economia a Tommaso Padoa Schioppa, ex membro del comitato esecutivo della Banca centrale europea, quello dell'Interno a Giuliano Amato, uno dei principali artefici del Trattato costituzionale europeo, quello degli Affari comunitari e del Commercio con l'estero a Emma Bonino, ex commissario europeo.

In campo economico, il governo Prodi ha tentato di recuperare terreno in Europa per riportare il deficit pubblico, secondo le previsioni ufficiali, sotto il tetto del 3% già nel 2007. Gli osservatori internazionali e la stessa Commissione europea, pur apprezzando lo sforzo, non hanno però mancato di rilevare come nella manovra economica per il 2007 siano state inserite ben poche misure di riforma strutturale nei settori principali della spesa pubblica – pensioni, sanità e pubblica amministrazione. È quindi rimasto anche a livello europeo un punto interrogativo sulla capacità dell'Italia di riportare sotto controllo in modo stabile le finanze pubbliche, che nei prossimi anni subiranno fra l'altro l'impatto di una dinamica demografica particolarmente sfavorevole. Il governo ha dovuto rinunciare ad affrontare nei suoi primi mesi di attività i nodi economici strutturali, a partire dalla riforma delle pensioni, come pure avevano chiesto sia il ministro dell'Economia che il governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, a causa soprattutto dell'opposizione dei sindacati e dei gruppi della sinistra radicale facenti parte della coalizione di maggioranza.

Un altro obiettivo centrale del programma del governo Prodi è stato il rilancio della riforma costituzionale europea. Vi ha insistito, in numerose occasioni, anche il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, pronunciandosi a favore della continuazione del processo di ratifica del Trattato costituzionale firmato a Roma nell'ottobre 2004 dai capi di stato e di governo dell'Ue⁵. Appena insediato, Prodi ha cercato di stabilire un'intesa con il cancelliere tedesco Angela Merkel, che aveva dichiarato da tempo l'intenzione di utilizzare i sei mesi

⁵ Napolitano non ha peraltro nascosto il suo scetticismo sull'ipotesi di un nuovo negoziato sulla riforma costituzionale: «Aprire un nuovo negoziato può significare aprire un vaso di Pandora, correre il rischio di ripartire da zero, avviare un confronto dai risultati e dai tempi imprevedibili»: vedi discorso al Parlamento europeo, 14 febbraio 2007 (<http://www.quirinale.it/Discorsi/Discorso.asp?id=32172>).

della presidenza tedesca dell'Ue (gennaio-giugno 2007) per far uscire il processo di riforma dallo stallo in cui è finito dopo i «no» francese e olandese al Trattato costituzionale. Tuttavia, il governo tedesco ha comprensibilmente preferito rimandare al 2007, quando appunto deterrà la presidenza, ogni iniziativa diplomatica sul tema della riforma costituzionale. In seno all'Ue ha prevalso d'altronde l'idea che fosse necessario rinviare ancora il confronto diplomatico sul futuro del Trattato – e dunque proseguire nella «pausa di riflessione» decisa nel giugno 2005 all'indomani dei due referendum – in attesa soprattutto dell'esito delle elezioni presidenziali francesi della primavera 2007. Per queste ragioni, la sintonia tra Italia e Germania sulla questione delle riforme non si è potuta tradurre in iniziative comuni nel corso del 2006. La prospettiva su cui ha puntato il governo Prodi di rilanciare il ruolo dell'Italia in Europa a partire dalla questione della riforma costituzionale avrà pertanto possibilità di realizzarsi solo a partire dal 2007, quando il confronto tra i governi sul futuro del Trattato costituzionale dovrebbe finalmente entrare nel vivo.

È da notare inoltre che il governo tedesco e quello italiano, pur favorevoli entrambi alle riforme previste dal Trattato costituzionale, hanno sostenuto posizioni diverse in merito alle possibili soluzioni. Laddove la Merkel non ha formalmente rinunciato all'obiettivo dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale così com'è, con la sola eventuale aggiunta di nuovi protocolli e dichiarazioni (una delle sue proposte è quella di approvare una dichiarazione sull'Europa sociale), il governo Prodi ha accettato l'idea che il Trattato dovrà essere rinegoziato in una nuova Conferenza intergovernativa. Il ministro degli Esteri Massimo D'Alema ha proposto, in particolare, che si raggiunga un accordo su quello che egli ha chiamato un *core treaty*, un testo eventualmente di dimensioni più ridotte dell'attuale Trattato costituzionale, ma che contenga le riforme previste dal Trattato che egli ha indicato come «irrinunciabili», fra cui un presidente stabile del Consiglio europeo, il sistema di voto «a doppia maggioranza», il ministro degli Esteri e la Carta dei diritti fondamentali. Per D'Alema bisognerebbe dunque prendere come base della trattativa il Trattato costituzionale e non già il Trattato di Nizza attualmente in vigore, come suggerito invece da altri leader europei, in particolare dal ministro degli Interni

francese Nicolas Sarkozy (ipotesi del «minitrattato» o «Nizza plus»)⁶. È probabile che la proposta italiana incontri forti resistenze sia nei due paesi dove il Trattato è stato respinto sia in quelli che hanno congelato il processo di ratifica del Trattato costituzionale, ma essa potrebbe diventare un'utile piattaforma attorno a cui raccogliere intanto il consenso dei paesi che hanno ratificato (o quantomeno hanno ricevuto l'autorizzazione parlamentare alla ratifica: 18 su 27 dopo l'entrata di Romania e Bulgaria nell'Ue) in vista della trattativa con gli altri.

Il governo Prodi ha puntato a conquistare un maggior peso per l'Italia anche nell'ambito della politica estera europea, rovesciando la tendenza manifestatasi negli ultimi anni verso una sua esclusione dai gruppi ristretti formati dai maggiori paesi, in particolare il cosiddetto Ue3 composto da Francia, Germania e Gran Bretagna, a cui l'Unione si è affidata, a partire dall'autunno 2003, per la trattativa con l'Iran sul programma nucleare. D'Alema ha reso esplicita, in più occasioni, la richiesta italiana di entrare a far parte di tale gruppo, sottolineando che l'Italia, essendo il maggior partner commerciale europeo dell'Iran, è anche il paese dell'Unione che risentirebbe di più dell'eventuale imposizione di sanzioni contro Tehran. A giugno però l'Ue3 si è allargato anche a Cina, Russia e Usa e la prospettiva di un allargamento all'Italia è sembrata allontanarsi. D'Alema ha comunque annunciato che l'Italia avrebbe avviato un «dialogo diretto» con Tehran. A sottolineare la volontà italiana di agire in un'ottica europea, il ministro degli Esteri ha promesso che l'Italia avrebbe utilizzato il seggio non permanente conquistato al Consiglio di Sicurezza dell'Onu per il biennio 2007-2008 per cercare di armonizzare le posizioni europee. L'elezione al Consiglio di Sicurezza è stata di per sé un notevole successo: hanno votato per l'Italia ben 186 paesi sui 192 di cui è composta l'Assemblea generale dell'Onu.

Prodi si è mostrato più cauto del suo predecessore sul futuro del processo di allargamento dell'Ue. Mentre Berlusconi aveva mostrato di considerare tale processo come potenzialmente illimitato, arrivando a ipotizzare persino l'adesione di Russia e di

⁶ Discorso all'Istituto universitario europeo, 25 ottobre 2006 (http://www.esteri.it/ita/0_01.asp?anno=2006&mese=10).

Israele, Prodi ha ripetutamente posto l'accento, come già aveva fatto da presidente della Commissione europea, sulla necessità che le istituzioni dell'Unione vengano rafforzate prima di procedere a ulteriori adesioni. Il governo ha tuttavia preso posizione per la piena integrazione dell'Ue non solo di tutti i paesi dei Balcani occidentali, presentandola come un obiettivo fondamentale per la definitiva stabilizzazione dell'area – una «missione nazionale» l'ha definita D'Alema – ma anche della Turchia, nonostante gli italiani contrari all'entrata della Turchia siano rimasti, secondo i sondaggi, la grande maggioranza e anzi siano ancora aumentati⁷. Sia Prodi che D'Alema hanno però dichiarato di condividere l'idea, che si è fatta sempre più strada all'interno dell'Ue, che occorra definire le frontiere esterne dell'Unione. Secondo il ministro degli Esteri, una volta completata l'adesione dei Balcani e della Turchia, l'allargamento, «dovrebbe fermarsi almeno per un futuro prevedibile». In quest'ottica, i rapporti con gli altri paesi che confinano con l'Ue dovrebbero pertanto svilupparsi sulla base non di politiche di adesione, ma di politiche di vicinato⁸. È questo un elemento di differenza con il precedente governo di centro-destra che si era invece mostrato favorevole all'adesione anche degli stati europei ex sovietici. Il governo Prodi ha d'altra parte adottato una politica di maggiore apertura verso i lavoratori dei nuovi paesi membri interessati a lavorare in Italia. Mentre ad aprile il governo di centro-destra aveva eliminato solo parzialmente le restrizioni nei confronti dei lavoratori degli otto paesi dell'Europa centro-orientale entrati nell'Unione nel 2004, appena tre mesi dopo il governo di centro-sinistra ha deciso di eliminarle totalmente. Ha poi aperto parzialmente, ma in misura molto ampia, il mercato del lavoro anche ai lavoratori di Bulgaria e Romania, nuovi membri dal 1° gennaio 2007⁹.

⁷ Nell'ottobre 2006 erano il 60% contro il 57% di sei mesi prima: vedi Eurobarometro dell'autunno 2006.

⁸ Discorso all'Istituto universitario europeo, cit.

⁹ Dei 15 vecchi paesi membri solo altri tre hanno scelto di rinunciare parzialmente (Francia) o totalmente (Finlandia e Svezia) alle restrizioni nei confronti dei lavoratori bulgari e rumeni.

2. I rapporti con gli Usa e le missioni in Iraq e Afghanistan

I rapporti con gli Stati Uniti sono stati uno dei banchi di prova più impegnativi per il governo Prodi. Nei mesi precedenti le elezioni nazionali italiane il presidente americano, George Bush, aveva compiuto una serie di atti che erano apparsi come un tentativo di sostenere la coalizione guidata da Berlusconi, uno dei suoi più stretti alleati in Europa. Il 1° marzo, su invito di Bush, Berlusconi aveva tenuto un discorso davanti al Congresso, ricevendo applausi calorosi e prolungati da parte dei parlamentari americani. In una precedente conferenza stampa congiunta Bush aveva rilasciato dichiarazioni di grande apprezzamento per la figura e l'operato di Berlusconi. La prospettiva di una vittoria della coalizione di centro-sinistra non era vista favorevolmente a Washington sia per le critiche che essa aveva ripetutamente rivolto alla politica estera americana, in particolare alla guerra in Iraq e ad altre iniziative in Medio Oriente, sia per l'adesione di Prodi e altri leader della coalizione all'idea di un'Europa più autonoma dagli Usa, in grado, se necessario, di fare da contrappeso alle scelte unilaterali americane. Un altro motivo di preoccupazione era la presenza nell'alleanza di centro-sinistra di partiti radicali con un pronunciato orientamento antiamericano. Nel lungo programma di politica estera del centro-sinistra, incentrato per lo più sull'Europa, gli Usa erano d'altronde citati solo due volte (la Nato soltanto una), e vi era un'esplicita indicazione a favore non solo del multilateralismo, ma anche del «multipolarismo», una parola tabù a Washington.

Tuttavia, subito dopo le elezioni Prodi ha rilasciato alcune dichiarazioni rassicuranti dal punto di vista della Casa Bianca. In un'intervista a «Le Monde», ad esempio, correggendo l'impostazione del programma elettorale, ha presentato il rilancio del multilateralismo come un modo, fra l'altro, per prevenire l'emergere di un «sistema multipolare»¹⁰. Inoltre, una volta insediato il governo, Prodi, D'Alema e il ministro della Difesa Arturo Parisi hanno subito avviato una serie di consultazioni con Washington sul futuro della presenza militare italiana sia in Iraq che in Afghanistan.

¹⁰ «Le Monde», 12 aprile 2006.

Già nell'autunno 2005 Berlusconi aveva annunciato il ritiro di tutti i soldati italiani dall'Iraq entro la fine del 2006, riuscendo così a evitare che la questione dell'Iraq divenisse un argomento centrale della campagna elettorale (secondo i sondaggi, circa due italiani su tre erano contrari alla partecipazione alla missione militare in Iraq). La coalizione di centro-sinistra, dal canto suo, aveva promesso un ritiro il più rapido possibile, prospettando nel programma elettorale consultazioni preventive con le autorità irachene, ma non con Washington. Nel presentare il programma del governo in Parlamento Prodi è tornato a definire l'intervento in Iraq un «grave errore», che aveva contribuito a far degenerare la situazione in Medio Oriente.

Il governo ha però annunciato le modalità del ritiro dall'Iraq solo dopo averne discusso con l'Amministrazione americana, in particolare dopo un incontro a Washington tra D'Alema e il segretario di stato americano Condoleezza Rice (16 giugno). Un punto su cui il governo ha posto ripetutamente l'accento, anche al fine di minimizzare l'impatto sulle relazioni con Washington, è che il ritiro sarebbe stato realizzato non in modo frettoloso, «alla Zapatero», ma su un arco di vari mesi¹¹. A giugno è stato rimpatriato un primo contingente di circa 900 uomini, una misura che era stata peraltro già decisa dal governo precedente. I rimanenti 1.600 sono stati poi ritirati in maniera graduale. Gli ultimi sono rientrati in Italia a dicembre.

I partiti della coalizione di governo hanno sostenuto in modo unanime la decisione del governo di ritirare le truppe dall'Iraq e anche i gruppi di estrema sinistra hanno accettato che essa venisse attuata gradualmente. Forti contrasti sono invece sorti all'interno sia della maggioranza che del governo sul futuro della presenza militare italiana in Afghanistan¹². L'argomento ha dato adito a tensioni anche con gli americani.

Durante una visita a Roma (6 giugno) il segretario generale della Nato, Jaap de Hoop Scheffer, ha chiesto al governo ita-

¹¹ Dopo aver vinto le elezioni spagnole nel 2004, il leader spagnolo José Luis Zapatero aveva ritirato tutti i soldati dall'Iraq in appena sei settimane.

¹² A maggio 2006 l'Italia aveva 1.640 soldati nel quadro della missione Isaf guidata dalla Nato e 240 nel quadro della missione Enduring Freedom guidata dagli Usa.

liano di fornire altre forze speciali e aerei da combattimento alla missione Isaf a guida Nato, impegnata in combattimenti sempre più aspri contro i talebani. Pressioni in tal senso sono venute anche da Washington. Da principio il governo è sembrato incline ad accogliere questa richiesta. Parisi, in particolare, si è inizialmente pronunciato a favore di un rafforzamento della presenza militare italiana in Afghanistan, probabilmente anche per mandare un segnale che il ritiro dell'Iraq era un caso a parte e che l'Italia continuava a essere fortemente impegnata nelle missioni militari internazionali. Il governo ha poi deciso però di non aumentare il contributo all'Isaf, cedendo alle pressioni dei gruppi di estrema sinistra che nella precedente legislatura avevano votato contro la partecipazione italiana alla missione e continuavano a essere a essa ostili. A partire da giugno si è venuto peraltro sviluppando un consistente movimento contro la missione in Afghanistan di ispirazione pacifista e con forti connotazioni antiamericane, che ha potuto contare sull'appoggio di figure note, come il premio Nobel Dario Fo. Stando ai sondaggi di opinione, inoltre, un'ampia maggioranza degli italiani era a favore del ritiro anche dall'Afghanistan. Facendosi interpreti di questi umori, alcuni parlamentari dei partiti di estrema sinistra hanno chiesto al governo, in vista del rinnovo della missione, di definire una strategia per il ritiro. Questa richiesta non è però stata accolta. D'Alema è arrivato a minacciare le dimissioni se la maggioranza non avesse espresso in modo unitario un chiaro impegno per la continuazione della missione.

Il rinnovo delle missioni all'estero, compresa quella in Afghanistan, è stata votata da una larghissima maggioranza bipartisan alla Camera (17 luglio): ai voti della maggioranza si sono infatti aggiunti tutti quelli dell'opposizione (solo 4 deputati dell'estrema sinistra hanno votato contro). Al Senato (28 luglio) il governo, disponendo di un margine estremamente risicato, ha dovuto invece far ricorso al voto di fiducia per convincere tutti i senatori della maggioranza a votare a favore e poter quindi dimostrare, come chiesto in particolare da D'Alema, di essere autosufficiente su una questione di politica estera di così cruciale importanza. Lo scoglio dell'approvazione parlamentare è stato così superato, ma è chiaramente venuta alla luce, in quest'occasione, la fragilità della maggioranza quando sono in gioco gli impegni militari all'estero.

Nei mesi successivi l'Italia è stata sollecitata sia dalla Nato che dagli Usa in varie occasioni – in particolare durante il Vertice della Nato di Riga (28-29 novembre) – ad accrescere il suo impegno in Afghanistan, in particolare ad accettare che le sue truppe potessero essere utilizzate in zone e situazioni in cui avrebbero potuto essere impegnate in combattimenti diretti contro i talebani¹³. Il governo, già in difficoltà, come si è visto, a confermare gli impegni precedentemente assunti, ha di nuovo rifiutato questa richiesta. Va notato peraltro che anche gli altri paesi europei dell'alleanza, con l'eccezione della Gran Bretagna, dell'Olanda e, in parte, della Polonia, hanno tenuto lo stesso atteggiamento. In autunno l'Italia ha avanzato la proposta di convocare una conferenza internazionale sull'Afghanistan con la partecipazione dei paesi limitrofi per rilanciare il processo di pacificazione del paese, ma ha trovato scarso ascolto negli altri stati europei e soprattutto negli Usa.

Con l'Amministrazione americana si è sviluppato un rapporto dialettico, fatto di alti e bassi, anche in merito alla strategia con cui affrontare il conflitto in Libano. È da notare tuttavia che il ruolo di primo piano svolto dal governo italiano nella promozione e gestione della missione post-conflitto è stato molto apprezzato a Washington (sul conflitto in Libano e la missione di pace vedi il paragrafo successivo).

Due questioni più strettamente bilaterali, con importanti risvolti sia politici che legali, hanno continuato a complicare le relazioni con gli Usa: il sequestro a Milano di un sospetto terrorista, l'egiziano Abu Omar, da parte della Cia nel febbraio 2003 e il suo trasferimento in Egitto (una pratica nota come *rendition*) dove sarebbe stato torturato; l'uccisione in Iraq nel marzo 2005 di Nicola Calipari, un agente dei servizi segreti italiani, da parte di un soldato americano.

A luglio i magistrati italiani hanno emesso mandati di cattura per 26 americani – tutti probabilmente agenti della Cia – per il sequestro di Abu Omar, sottoponendo al governo italiano una richiesta di estradizione. Il ministro della Giustizia del governo

¹³ Le truppe italiane hanno continuato a operare a Kabul e Herat, zone nettamente più tranquille rispetto al sud e all'est del paese, dove la Nato è andata gradualmente dispiegando le sue forze.

precedente, Roberto Castelli, aveva rifiutato di inoltrare una richiesta analoga al dipartimento di Giustizia Usa. Nel periodo in esame il governo Prodi non ha preso una decisione, ma i supposti indizi di un coinvolgimento dei servizi segreti italiani nel sequestro hanno rappresentato un'ulteriore fonte di imbarazzo (tale coinvolgimento è stato sempre negato da Berlusconi, che era presidente del Consiglio all'epoca del sequestro). Un problema analogo si è cominciato a profilare anche col caso Calipari. A metà giugno il pubblico ministero ha chiesto al giudice l'incriminazione di un soldato americano. Washington ha intanto escluso di nuovo l'adozione di qualsiasi misura nei suoi confronti, sostenendo che si era trattato di un incidente, tesi che era stata peraltro già contestata dal governo Berlusconi sulla base di una propria inchiesta indipendente. D'Alema è intervenuto più volte sull'argomento, criticando l'Amministrazione americana per l'assenza di cooperazione con i magistrati italiani. Sia il caso di Abu Omar che quello di Calipari potrebbero continuare a creare tensioni nei rapporti italo-americani, anche per la considerevole eco che il primo ha avuto nell'opinione pubblica non solo italiana, ma anche europea (a luglio il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione di dura condanna delle *renditions*).

3. Il conflitto in Libano, la missione Unifil II e la politica mediorientale

L'Italia ha svolto un ruolo di primo piano negli sforzi internazionali per far cessare il conflitto armato tra Israele e il gruppo sciita libanese Hezbollah, che è durato oltre un mese (12 luglio-14 agosto), e per riportare la pace nel sud del Libano¹⁴.

Il governo italiano ha condannato gli attacchi di Hezbollah contro il territorio israeliano, ma ha giudicato «sproporzionata» la reazione di Israele, che ha invaso il Libano meridionale e bombardato varie aree del paese, compresi i quartieri sciiti della capitale Beirut. È stato questo un primo elemento di contrasto con l'Amministrazione americana, che ha invece appoggiato

¹⁴ Vedi i capitoli di Elisa Giunchi e di Natalino Ronzitti in questo volume.

senza riserve l'azione israeliana. Il governo si è inoltre pronunciato sin dall'inizio per un «immediato» cessate il fuoco, mentre Washington si è astenuta da ogni appello in questo senso, sottolineando come sia l'invasione terrestre che i bombardamenti aerei israeliani mirassero a eliminare la minaccia di nuovi attacchi da parte di Hezbollah. La posizione italiana ha invece coinciso con quella che hanno a mano a mano assunto anche gli altri paesi europei¹⁵.

Nonostante la diversità di posizioni, la cooperazione con gli Usa è stata costante e intensa anche sulla crisi libanese. Il 26 luglio l'Italia ha ospitato a Roma e presieduto insieme agli Usa una conferenza internazionale sulla crisi libanese a cui hanno partecipato 15 stati e i rappresentanti di tre istituzioni internazionali (Ue, Onu e Banca mondiale). La divergenza sulla questione del cessate il fuoco è rimasta¹⁶, ma sono stati presi alcuni impegni importanti, in particolare l'istituzione di una forza di pace dell'Onu nel Libano meridionale, poi autorizzata dal Consiglio di Sicurezza (CdS) dell'Onu con la Risoluzione 1701 (11 agosto) che ha ampliato il mandato della missione Unifil già presente nell'area.

L'Italia ha subito dichiarato la sua disponibilità a partecipare alla missione con un contingente di notevole entità – 2.000-3.000 uomini – e ad assumersi responsabilità di comando. Questa tempestiva presa di posizione ha contribuito a convincere altri paesi europei a impegnarsi nella missione, ma soprattutto a farlo in modo consistente. In particolare, la Francia, che aveva inizialmente offerto solo 200 soldati in aggiunta a quelli già presenti in Libano, ha poi deciso di metterne a disposizione 2.000, dichiarandosi a sua volta pronta ad assicurare il comando della missione. A determinare questo cambiamento di atteggiamento della Francia è stato probabilmente anche l'invito a guidare la missione che il premier israeliano, Ehud Olmert, aveva in precedenza (20 agosto) rivolto all'Italia.

¹⁵ Il 1° agosto il Consiglio dei ministri degli Esteri dell'Ue ha chiesto l'«immediata cessazione delle ostilità».

¹⁶ Nella dichiarazione finale dei due co-presidenti è stata usata una formula di compromesso: è stata espressa la «determinazione a lavorare immediatamente per raggiungere con la massima urgenza un cessate-il-fuoco».

Su sollecitazione dell'Italia e di altri paesi, anche il Consiglio dell'Ue ha dato il suo sostegno alla missione in una riunione straordinaria svoltasi il 25 agosto, a cui ha partecipato anche il segretario generale dell'Onu Kofi Annan. Apprezzamento per il ruolo svolto dall'Italia è stato espresso da vari leader mondiali, compreso il presidente americano. Per una volta anche la stampa straniera non è stata parca di elogi soprattutto per il contributo dato dal governo italiano al superamento delle esitazioni francesi¹⁷. L'Italia ha fornito il contingente più numeroso – circa 2.500 soldati – ma a capo della missione è rimasto un generale francese. Lo sostituirà uno italiano a partire da marzo 2007.

Vari motivi hanno spinto il governo Prodi, su iniziativa soprattutto di D'Alema, a svolgere un ruolo così attivo nella crisi libanese. C'è stata innanzitutto la volontà di dimostrare che la decisione di lasciare l'Iraq non doveva essere interpretata come il segno di una difficoltà più generale ad assumersi impegni militari per la gestione delle crisi internazionali. Fornire questa prova era importante anche per rafforzare la posizione dell'Italia all'interno dell'Onu in vista dell'assunzione di un seggio non permanente al Consiglio di Sicurezza (v. *supra*). Ma ha pesato anche la convinzione che la missione potesse non solo contribuire in maniera decisiva alla pacificazione del Libano, ma anche rappresentare un punto di svolta nella più ampia vicenda mediorientale, aprendo la strada a una ripresa del processo di pace tra israeliani e palestinesi e a una crescente presenza europea nell'area. «Siamo tornati al multilateralismo – ha enfaticamente dichiarato D'Alema – l'Onu è protagonista, l'Europa al centro, l'Italia è tornata sulla scena»¹⁸. Secondo il ministro degli Esteri, un successo della missione in Libano avrebbe potuto portare all'istituzione di un'analogha missione anche nella Striscia di Gaza¹⁹. Tuttavia, in Italia, come in altri paesi partecipanti alla

¹⁷ Vedi, in particolare, gli articoli di D. Fernet, *Forza Italia!*, in «Le Monde», 30 agosto 2006; di J. Hoagland, *It's Up to You, President Chirac*, in «The Washington Post», 24 agosto 2006 e di R. Cohen, *Modern Italy Stakes a Claim to Top League*, in «International Herald Tribune», 30 agosto 2006.

¹⁸ Vedi l'intervista a Massimo D'Alema su «Le Monde», 25 agosto 2006.

¹⁹ Vedi l'intervista a Massimo D'Alema, *Italian FM: International Force Could Be Deployed in Gaza Too*, in «Haaretz», 25 agosto 2006 (http://www.massimodalema.it/interventi/interviste.asp?az=&id_tipo=0&p=3&noarea=).

missione, in particolare in Francia e in Spagna, i militari hanno espresso preoccupazione per i rischi a cui sarebbero stati esposti i soldati in una situazione politicamente e militarmente molto instabile come quella libanese. Di qui anche la maggiore cautela mostrata dal ministro della Difesa Parisi: «Sarà una missione lunga, rischiosa, costosa e impegnativa»²⁰. Sia il mandato della missione, che prevede il sostegno alle Forze armate libanesi, ma non un'azione autonoma per il disarmo di Hezbollah, sia le regole di ingaggio sono stati oggetto di diffuse critiche, in particolare da parte dell'opposizione di centro-destra. Tuttavia, la missione è stata approvata sia alla Camera (26 settembre) che al Senato (17 ottobre) a larghissima maggioranza (l'unico gruppo a votare «no» è stata la Lega Nord).

Durante il periodo in esame i paventati rischi di una ripresa delle ostilità o di attacchi alle truppe Onu non si sono materializzati. La situazione nel Libano meridionale è anzi rimasta relativamente calma. Tuttavia, la ripresa del processo diplomatico auspicata dal governo italiano non si è realizzata. La tesi di D'Alema che fosse necessario aprire al più presto un dialogo con Hezbollah anche per favorirne la trasformazione in un movimento politico legittimo²¹ non ha trovato grande riscontro in Europa ed è stata seccamente rifiutata dalla Casa Bianca. Il governo italiano ha anche puntato sull'avvio di colloqui con la Siria per coinvolgerla nella gestione del dopoguerra in Libano, ma la Francia si è opposta. I rapporti tra Parigi e Damasco sono infatti rimasti tesi a causa del ruolo che la Siria è accusata di aver avuto nell'assassinio dell'ex premier libanese Rafiq al Hariri.

D'Alema, che ha compiuto varie visite nei paesi del Medio Oriente, ha criticato l'Ue per l'insufficiente attenzione dedicata all'area²². La sua insistenza sulla priorità della questione palestinese e sulla necessità di un dialogo diretto anche con interlocu-

²⁰ Cit. in «la Repubblica», 2 settembre 2006.

²¹ Vedi l'intervista a Massimo D'Alema, *10 Questions for Massimo D'Alema. Italian Foreign Minister Massimo D'Alema on Europe's Role in U.N. Efforts to Keep Peace in Lebanon*, in «Time Europe», 27 agosto 2006 e l'articolo *A Crucial Test*, in «The Wall Street Journal», 29 agosto 2006 (http://www.massimodalema.it/interventi/interviste.asp?az=&id_tipo=0&p=3&noarea=).

²² Vedi, ad esempio, l'intervista a Massimo D'Alema, *La missione è difficile ma vale la pena*, in «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 27 agosto 2006 (http://www.massimodalema.it/interventi/interviste.asp?az=&id_tipo=0&p=3&noarea=).

tori arabi problematici, come Siria e Hezbollah, ha segnato un cambiamento netto rispetto all'orientamento prevalentemente filoisraeliano del precedente governo di centro-destra. Costante è stata anche la polemica contro la strategia mediorientale dell'Amministrazione Bush soprattutto per il suo rifiuto a intraprendere un'azione diplomatica a vasto raggio nell'area e per la preferenza mostrata, in diverse occasioni, per l'azione militare. La crisi dell'unilateralismo americano che si è manifestata soprattutto in Iraq, ma anche in occasione del conflitto in Libano, è stata però interpretata da D'Alema come il preludio a un ritorno in auge del multilateralismo, condizione necessaria per una maggiore convergenza transatlantica anche sulle questioni mediorientali²³.

4. Conclusioni

Da quanto precede risultano abbastanza marcate, almeno in alcuni settori, come gli affari europei e quelli mediorientali, le differenze tra l'azione di politica estera del governo Prodi e quella del governo precedente. Il tentativo è stato indubbiamente quello di spostare, o di riportare, l'asse dell'azione di politica estera, che aveva assunto con Berlusconi connotati spiccatamente atlantisti, verso l'Europa, accrescendo il peso dell'Italia all'interno dell'Ue.

È stato compiuto un importante sforzo per riconquistare credibilità attraverso una manovra economica che punta al rientro nei parametri del Patto di stabilità, anche se le riforme strutturali, a cui Bruxelles è fortemente interessata, sono state rinviate. Quando si aprirà il confronto sul futuro del Trattato costituzionale il governo sembra poi avere le carte in regola per svolgere un ruolo di spicco anche grazie alla ritrovata consonanza con il governo tedesco.

Con gli Usa sono sorti diversi motivi di contrasto specie sulla politica in Medio Oriente, ma il governo si è adoperato per mantenere un clima di collaborazione facendo leva an-

²³ Su questo punto vedi J. Davidson, *The Prodi Government and Italy-US Relations: The Case for Optimism*, in «The International Spectator», vol. XLI, n. 3, luglio-settembre 2006, pp. 91-98.

che sul più generale miglioramento dei rapporti transatlantici. Sulle operazioni militari all'estero si è realizzata in Parlamento un'importante convergenza bipartisan, nel segno di una sostanziale continuità, ma la presenza all'interno della maggioranza di gruppi di estrema sinistra, sostenitori di una linea pacifista e anti-americana, lascia aperti molti dubbi sulla tenuta del governo, che dispone di una maggioranza risicatissima al Senato, quando si riproporrà la questione del rinnovo delle missioni.

L'atto più importante del governo è stata la decisione di farsi promotore della missione in Libano, vincendo le esitazioni di altri paesi europei, e poi di assumere un ruolo di primo piano nella gestione della missione. L'immagine internazionale dell'Italia ne ha sicuramente beneficiato. Restano però forti incognite sia sull'evoluzione della situazione interna del Libano sia sulla capacità dei paesi occidentali di riattivare un processo diplomatico che porti a un'effettiva pacificazione dell'area.

3. Dialogo e conflitti interreligiosi

di Silvio Ferrari

1. Introduzione

L'anno trascorso non è stato caratterizzato dall'insorgere di nuovi, gravi conflitti religiosi, quanto dalla prosecuzione di quelli già esistenti. Gli scontri tra sciiti e sunniti in Iraq, quelli tra buddisti e indù in Sri Lanka, le componenti islamiche ed ebraiche sottese al conflitto israelo-palestinese, le violenze tra cristiani e musulmani in Indonesia e in Nigeria sono la continuazione di un processo degenerativo già iniziato negli anni precedenti. Se per conflitto religioso si intende un conflitto tra stati o comunità etnico-culturali in cui la differenza di religione ha un ruolo di rilievo¹, il 2006 non ha segnato grandi novità: anzi, alcuni contrasti di questo tipo che avevano caratterizzato il passato sembrano avviati a soluzione (come nel caso dell'Irlanda del Nord) o almeno mantenuti sotto controllo (come avviene nei Balcani).

Non va però trascurato l'emergere di un nuovo tipo di conflitto religioso che, pur non privo di qualche precedente, ha avuto manifestazioni salienti nell'anno passato. Questo conflitto non ha per protagonisti stati o comunità etnico-culturali né è caratterizzato da una pluralità di cause (interessi economici, disuguaglianze sociali, aspirazioni all'indipendenza nazionale, ecc.) tra cui le differenze di religione hanno un ruolo importante, ma non principale: è invece un conflitto che ha origini primaria-

¹ Su questi conflitti e sulle loro cause si vedano M. Juergensmayer, *Terroristi in nome di Dio: la violenza religiosa nel mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2003; E. Pace, *Perché le religioni scendono in guerra?*, Roma-Bari, Laterza, 2004; J. Yacoub, *Au nom de Dieu! Les guerres de religion d'aujourd'hui et de demain*, Paris, J.C. Lattès, 2002.

mente religiose e si manifesta su una scala così vasta da trascendere gli elementi connessi a realtà locali. Esso si è manifestato la prima volta con le violenze esplose in alcuni paesi musulmani nel febbraio 2006, in conseguenza della pubblicazione (qualche mese prima) di alcune vignette satiriche dedicate a Maometto da un quotidiano danese; si è ripetuto, in forma meno virulenta, nelle manifestazioni di protesta (accompagnate anch'esse da episodi di violenza) verificatesi in alcuni paesi islamici in seguito a una citazione, contenuta nel discorso che Benedetto XVI ha pronunciato a Ratisbona lo scorso settembre, in cui si afferma che nella religione di Maometto si trovano soltanto «cose cattive e disumane». In entrambi i casi il movente del conflitto ha una natura esclusivamente religiosa e la sua ampiezza, soprattutto nella prima occasione, impedisce di ricollegarlo ai contrasti tra cristiani e musulmani esistenti in singoli paesi.

Questo nuovo tipo di conflitto religioso richiede qualche riflessione, volta a comprenderne correttamente le cause. A tale scopo è necessario ripercorrere sinteticamente il processo storico che ha portato alla situazione attuale, esaminandone tre tappe fondamentali.

2. Religioni e nazioni

Il periodo storico che va dalla metà del diciannovesimo secolo alla fine della prima guerra mondiale è correntemente definito l'età dei nazionalismi. L'idea di nazione racchiude l'identità culturale e politica di un popolo e l'istituzione espressiva di questa identità, lo stato, trova la sua legittimità nella corrispondenza a una nazione: «Lo Stato – scriveva Pasquale Stanislao Mancini – è l'ordinamento giuridico della nazione».

Naturalmente vi sono eccezioni alla regola così come importanti differenze: i problemi non si pongono negli stessi termini nei vecchi stati-nazione, come la Francia o la Spagna, e in quelli più nuovi, l'Italia e la Germania per esempio. Esiste però un elemento comune: il processo di costruzione o di consolidamento dell'identità nazionale passa attraverso il ridimensionamento di tutte le identità particolari. Le culture, le lingue, i mercati locali declinano e il loro posto viene più o meno rapidamente preso dai loro corrispettivi nazionali. Lo stato-nazione rivendica il mo-

nopolio del patriottismo e non è disposto a spartirlo con altri soggetti: la religione della patria – come si vedrà con chiarezza nella prima guerra mondiale – è l'unica a potere legittimamente pretendere il sacrificio della vita dai suoi fedeli, i cittadini.

Le religioni e le comunità religiose subiscono l'impatto di questo processo poiché rappresentano, almeno potenzialmente, centri alternativi di identità e di patriottismo che vanno ricondotti sotto il controllo dello stato-nazione. Questa operazione può essere gestita in modo differente a seconda delle caratteristiche proprie di ciascuna religione. Alcune di esse si prestano, infatti, a essere organicamente assorbite all'interno della dimensione nazionale. L'esempio più limpido è quello delle chiese ortodosse: esse sono prive di un centro di governo sovra-nazionale (l'autorità del patriarca di Costantinopoli è poco più che nominale) e il potere reale risiede nelle chiese autocefale², che spesso hanno gli stessi confini degli stati in cui vivono; in molti casi inoltre (si pensi ai Balcani sotto la dominazione ottomana) le diverse chiese ortodosse hanno rappresentato il centro dell'unità nazionale che ha permesso a popoli soggetti a una dominazione politica e militare straniera di salvaguardare la propria identità. Questi eventi storici e queste caratteristiche teologico-giuridiche rendono possibile l'identificazione della chiesa con una nazione e quindi con lo stato che ne è l'espressione. Le nozioni – tipicamente ortodosse – «di sinfonia» tra stato e chiesa e, soprattutto, di territorio canonico esprimono bene questa dinamica: il territorio su cui lo stato esercita la propria sovranità corrisponde, di fatto, al territorio su cui la chiesa rivendica il proprio monopolio rispetto a tutte le altre religioni. Naturalmente questa comunanza non esclude l'insorgere di conflitti, anche gravi, tra stato e chiesa: fornisce però un contesto di interessi convergenti che aiuta a comporre e risolvere i contrasti.

Le religioni caratterizzate da una più forte dimensione sovra-nazionale – e in particolare il cattolicesimo latino – si trovano in una situazione più difficile. La chiesa di Roma è ancora

² Le chiese autocefale possono eleggere autonomamente il proprio patriarca: tutte le più importanti chiese ortodosse (quelle di Russia, Grecia, Romania, Bulgaria, Ucraina, ecc.) godono di questo potere. L'elezione del primate di una chiesa autonoma (per esempio quelle di Polonia, Estonia, Finlandia) deve essere confermata dal patriarca di una chiesa autocefala.

percorsa, nell'Ottocento, dalla nostalgia per un modello politico imperniato sul rapporto tra due autorità sovra-nazionali, quella del papa e dell'imperatore: questo modello ha iniziato a sbriciolarsi proprio con l'emergere, alla fine del Medioevo, degli stati nazionali che hanno rivendicato il diritto di controllare l'organizzazione della chiesa nel proprio territorio, inclusa la nomina dei vescovi. Fin dall'inizio, quindi, la formazione degli stati nazionali (con la correlata possibilità della costituzione di chiese nazionali) è stata percepita dalla Santa Sede come una minaccia all'unità della chiesa e alla sovranità del pontefice. Questo retroterra storico spiega il sospetto con cui, ancora nell'Ottocento, alcuni stati europei considerano i propri cittadini di religione cattolica, mettendone in dubbio il patriottismo e la lealtà alla causa nazionale: i cattolici inglesi sono definiti «papisti» e una parte di quelli francesi «ultramontani» proprio perché accusati di guardare al di là delle Alpi e riconoscere come propria, suprema autorità una persona, il papa, che è un soggetto straniero.

Lentamente, nei primi decenni del Novecento, questo sospetto si stempera. Durante la prima guerra mondiale la Santa Sede mantiene una stretta neutralità ed evita di appoggiare qualsiasi tra le parti in lotta; negli anni immediatamente successivi cede una parte del proprio potere agli episcopati nazionali (attraverso il rafforzamento delle conferenze episcopali) e incoraggia la costituzione di partiti cattolici, attraverso cui i fedeli della chiesa di Roma partecipano alla vita politica degli stati di cui sono cittadini. Ma il conflitto tra identità nazionale e identità religiosa, che fortunatamente non assume quasi mai i contorni di una guerra, non si chiude in parità: è la prima a prevalere e a dettare le condizioni su cui si trova, tacitamente, l'accordo. In molti paesi europei il tramonto del confessionismo di stato segnala che la religione non svolge più il ruolo di simbolo dell'identità nazionale che, almeno formalmente, aveva conservato fino alle rivoluzioni liberali di metà Ottocento: le religioni, al plurale, sono ormai identità collettive particolari che si inscrivono all'interno di un firmamento dominato dall'idea di nazione, che non ha più bisogno di alcuna stampella religiosa per affermare la propria supremazia sulla vita dei cittadini. E anche dove il confessionismo di stato sopravvive, esso si riduce progressivamente a formula vuota di contenuti (come nei paesi

dell'Europa settentrionale) oppure a indicazione di una componente importante – ma settoriale e non esclusiva – dell'identità nazionale.

3. Religioni, ideologie e diritti dell'uomo

La fine della prima guerra mondiale apre nuovi orizzonti. I soggetti politici e culturali dominanti a partire dalla metà dell'Ottocento, le nazioni, debbono misurarsi con un nuovo antagonista: i grandi movimenti ideologici e politici a carattere universale, come il comunismo o il fascismo. Essi sono contraddistinti da un messaggio e un programma sovra-nazionale e sono capaci di suscitare una solidarietà e un patriottismo che attraversa i confini degli stati. Gli stati nazionali, che avevano vinto la propria battaglia contro i centri sub-nazionali di identità collettiva, debbono ora misurarsi con un nuovo e ancor più pericoloso soggetto identitario a carattere sovra-nazionale.

La risposta a questa nuova sfida non può essere cercata soltanto a livello nazionale: il confronto si colloca su un piano più alto ed esige di essere affrontato anche a questo livello. Una soluzione prende forma dopo la seconda guerra mondiale e consiste nella traduzione giuridica del discorso sui diritti universali dell'uomo. Le grandi dichiarazioni e convenzioni sui diritti dell'uomo non sono soltanto una reazione agli orrori del nazismo e del fascismo, ma anche una risposta al comunismo, l'ultima ideologia universale sopravvissuta al secondo conflitto mondiale. Esse offrono una prospettiva altrettanto globale e aspirano a divenire l'oggetto di un nuovo patriottismo indirizzato verso la difesa del «mondo libero»: quest'ultimo – caratterizzato dalle libertà politiche, la libertà di stampa, di religione e via dicendo – viene costruito come l'alternativa a livello sovra-nazionale al mondo comunista, dove queste libertà sono largamente assenti.

Le religioni non mancano di essere coinvolte in questo cambiamento di prospettiva. Esse non possono competere con i diritti fondamentali della persona umana sul terreno dell'universalità: anche le grandi religioni sovra-nazionali – l'islam, il cristianesimo, il buddismo – non sono così universali come i diritti dell'uomo pretendono di essere. All'interno di un orizzonte definito da diritti che si applicano ovunque e a ogni persona,

le religioni debbono accontentarsi di un posto particolare e più circoscritto. Questa collocazione emerge con chiarezza nella formulazione giuridica dei diritti dell'uomo: quando l'articolo 2 della Dichiarazione del 1948 proclama che i diritti contenuti nella Dichiarazione spettano a chiunque senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione e via dicendo, esso afferma che i diritti universali debbono essere rispettati indipendentemente dalle caratteristiche particolari degli individui, tra le quali viene collocata la religione. Basta riflettere sul diritto di libertà religiosa per accorgersi che tanto gli stati quanto le religioni devono ormai fare i conti con questa nuova universalità giuridica. Le convenzioni internazionali proteggono gli individui contro le violazioni della libertà religiosa compiute non soltanto dagli stati, ma anche dalle comunità religiose: se un gruppo religioso impedisce ai propri fedeli di cambiare religione, quel gruppo diviene problematico dal punto di vista del rispetto dei diritti dell'uomo.

Le identità religiose e quelle nazionali, che si erano trovate contrapposte qualche decennio prima, devono ora misurarsi entrambe con i diritti fondamentali dell'uomo, che limitano tanto la sovranità delle nazioni quanto – in misura più ridotta – l'autonomia delle religioni. Il campo in cui queste si muovono non è più definito soltanto dal diritto costituzionale degli stati in cui esse vivono ma anche dal diritto internazionale che, attraverso i diritti dell'uomo, tende ad affermare il primato della coscienza individuale sui diritti delle collettività religiose.

4. Religioni e globalizzazione

Ma questa non è la fine della storia. La caduta del comunismo, nel 1989, elimina l'ultimo ostacolo alla globalizzazione: il nuovo mondo che prende forma negli ultimi venti anni è dominato da questa dimensione che interessa l'economia, la tecnologia, i mezzi di comunicazione, il mercato del lavoro e via dicendo. La sua principale caratteristica è la de-territorializzazione, l'assenza di confini e di patrie. Anche il diritto deve essere concepito in questi termini poiché, per essere applicabile globalmente, non può portare il segno di un paese o una tradizione giuridica particolare. Il trionfo della dimensione univer-

sale e globale su quella particolare e locale appare completo: né gli stati nazionali né le religioni sembrano conservare la forza di opporsi a questo processo.

Ma poi accade qualcosa di strano e di imprevisto. Più la globalizzazione diviene dominante, più emerge il bisogno di una dimensione locale, radicata in un luogo specifico, con le sue tradizioni, il suo linguaggio, la sua religione; più il territorio perde significato, più si sente la nostalgia di un confine che distingue chi sta dentro da chi sta fuori, poiché l'identità non può essere costruita senza un «altro» diverso da me che mi aiuti a capire chi sono io.

Ancora una volta le identità religiose sono profondamente interessate da questo cambiamento di rotta, dettato dal bisogno di radici, tradizioni, appartenenza: tutti beni che le religioni sono capaci di fornire assai efficacemente, perfino meglio degli stati nazionali che appaiono spesso troppo piccoli e indifferenziati per essere credibili antagonisti della globalizzazione.

Il primo risultato di questo scenario è una nuova versione della vecchia saldatura tra nazionalismo e religione: ciò che accade nei Balcani lungo gli anni Novanta fa comprendere che il comunismo aveva congelato, ma non risolto, i problemi. Attraverso un processo cruento la cartina geografica di questa parte dell'Europa torna quella degli anni immediatamente successivi alla prima guerra mondiale. Non avere intuito per tempo che, saltato il coperchio del comunismo, nazionalità e religioni avrebbero rivendicato, senza fare sconti a nessuno, il loro vecchio posto, è stato un errore di ingenuità: una lettura più accorta della storia di questa parte dell'Europa avrebbe mostrato che il pericolo di una identificazione tra religione, nazione e cultura era sempre vivo e avrebbe potuto tradursi in ogni momento – come infatti è avvenuto – in una tragica realtà.

Ma al tempo stesso prende forma un fenomeno diverso e più nuovo. Nell'età della globalizzazione, la patria dell'identità ha sempre meno la dimensione del territorio e sempre più quella dell'appartenenza: l'identità si libera dal legame a un territorio e si configura come appartenenza capace di attraversare i confini. Proprio le grandi religioni, con i loro collaudati apparati rituali e giuridici, forniscono questa possibilità: da un lato essi rimandano a qualcuno o qualcosa in grado di produrre senso, di fornire una chiave interpretativa della realtà capace di

dare valore all'agire umano; dall'altro le loro regole – che prescrivono pellegrinaggi, giorni di festa, periodi di digiuno per l'intera comunità – costruiscono e scandiscono nella vita quotidiana un senso di appartenenza che scalda il cuore e motiva all'azione. Ma soprattutto le grandi religioni si collocano in una dimensione capace di superare, senza rinnegarla, la propria origine territoriale: la loro capacità di valicare i confini, senza perdere la forza di attrazione che deriva da un'identità e da un'appartenenza storicamente e geograficamente collocate, è l'elemento che più è venuto alla ribalta negli ultimi anni. Gerusalemme, Roma, La Mecca e tanti altri luoghi e città sante restano il punto di riferimento delle grandi religioni, ma non ne limitano le potenzialità espansive. L'islam europeo è un buon esempio di questa appartenenza che, in nome di un diritto sacro, si pone in alternativa tanto al diritto territoriale degli stati europei quanto al diritto globale del mercato: la comunità musulmana travalica i confini degli stati e delle etnie a partire da un'identità fondata nella comune fede e pratica religiosa. Ma non si tratta di un caso isolato: una dinamica analoga attraversa la comunità ebraica sparsa nel mondo o i movimenti evangelici dei «born again» che accomunano il *manager* statunitense che vive a New York al *campesino* messicano del Chiapas. In tutti questi casi il luogo dell'identità e dell'appartenenza non è definibile in termini geografici: esso attraversa i confini territoriali senza però annullarsi nella dimensione anonima della globalizzazione.

Se si volessero riassumere queste osservazioni in uno slogan (con tutti i rischi di semplificazioni e forzature che sono connesse a questa operazione), si potrebbe dire che le religioni sono le nuove nazioni trans-nazionali. Da un lato, esse sono radicate in una tradizione e in una storia condivisa, forniscono una narrativa in cui è possibile riconoscersi, indicano una direzione per la vita di ciascuno e generano solidarietà tra i membri della comunità, alimentano la fede in un destino comune e sono capaci di scaldare i cuori dei loro fedeli ben più dell'universalità fredda dei diritti dell'uomo, che rischiano di essere i veri perdenti di questa partita: sono tutti caratteri che tradizionalmente hanno definito una nazione. Ma le religioni non sono immobilizzate su un territorio, attraversano i confini e, soprattutto, sono capaci di muoversi e di emigrare: cose che le nazioni difficilmente riescono a fare.

Le religioni, con i loro diritti e rituali così carichi di identità e appartenenza, sembrano dunque essere la risposta (o almeno una delle risposte più importanti) all'anonimo e spersonalizzante diritto spaziale prodotto dalla globalizzazione. Ma questa risposta non è senza problemi. La nuova valenza identitaria delle religioni e la loro capacità di movimento e di insediamento in territori nuovi genera conflitti: tra le religioni stesse, in difficoltà a sviluppare una convincente teologia dell'«altro» e un efficace dialogo ecumenico; con gli stati nazionali, preoccupati della propria sicurezza e con le macro-aree caratterizzate da una storia e cultura comune (si pensi alle tensioni conseguenti alla presenza musulmana in Europa e protestante in America Latina); con le dinamiche sottese al processo di globalizzazione, fondato su una razionalità efficientista che raramente le religioni condividono.

5. Religioni e conflitti

I tre conflitti ora indicati (cioè tra le religioni, tra queste e gli stati, tra religione e globalizzazione) presentano caratteristiche differenti che esigerebbero un'analisi assai più articolata di quella che è possibile compiere in queste pagine. È però utile – per decodificarne almeno in parte la natura – segnalare ciò che essi hanno in comune.

Le proteste e le violenze provocate dalle vignette satiriche di Maometto e dal discorso di Benedetto XVI a Ratisbona vanno innanzitutto considerate alla luce della dimensione globale della società contemporanea che conferisce un'eco potenzialmente planetaria a qualsiasi fatto locale (come le vignette pubblicate su uno sconosciuto quotidiano danese): si tratta di una trasformazione di portata generale che non riguarda soltanto gli eventi di natura religiosa.

Questi eventi però hanno acquistato la capacità di agire come detonatori di conflitti: se è vero, come sembra testimoniato dal lasso di tempo decorso dalla pubblicazione delle vignette, che le violenze accadute nei paesi islamici sono il frutto di un'attenta programmazione, è altrettanto vero che tale programmazione era fondata sulla sicurezza che un'offesa di natura religiosa avrebbe suscitato la reazione dei musulmani in ogni parte del mondo, inclusi i paesi dove non sussistevano partico-

lari motivi di tensione. In questo senso l'identità religiosa si è de-territorializzata e il musulmano dell'Indonesia reagisce allo stesso modo di quello del Marocco nonostante le differenze di lingua, etnia, cultura, storia, economia che li separano.

La riduzione della religione a elemento identitario è la prima causa del suo nuovo potenziale conflittuale. Essa opera a due livelli: da un lato depaupera la dimensione verticale dell'esperienza religiosa, quella che unisce la persona umana a Dio e le consente di riconoscere un legame di fratellanza con tutti coloro che credono nel proprio Dio; dall'altro colpisce la dimensione orizzontale di questa stessa esperienza, togliendo respiro alla capacità di convivenza con persone di diversa fede religiosa. Questo secondo livello è evidenziato dalla diminuzione delle regioni dove è possibile la coabitazione pacifica tra persone che condividono la stessa cultura pur avendo una religione differente (si pensi ai cristiani e ai musulmani che vivono in Egitto, Siria e altri paesi del Medio Oriente: diversi per religione, essi sono parte dello stesso mondo culturale arabo). Quando le componenti identitarie della religione hanno preso il sopravvento – accentuando il peso dell'appartenenza comunitaria, dei simboli che la esprimono e dei confini che la delimitano – è divenuto difficile conciliare differenza di fede e identità di cultura, poiché la religione è stata percepita e vissuta come un'appartenenza necessariamente produttiva di diversità culturale. L'alterità religiosa ha generato estraneità culturale e ha reso più problematica la convivenza delle diverse comunità sullo stesso territorio, alimentando tensioni che hanno indotto fenomeni di ghettizzazione ed emarginazione o sono sfociate in aperti conflitti.

Quanto più questa deriva identitaria del fenomeno religioso è incontrollata tanto più diviene facile un uso ideologico della religione. Se la fede nel proprio Dio è invocata senza mediazioni come fattore esclusivo di costruzione dell'identità personale e sociale, il rischio dell'intolleranza e del conflitto diviene elevato.

La via d'uscita da questa spirale distruttiva non implica il «raffreddamento» della fede religiosa, ma il recupero della sua dimensione integrale, che sorpassa il profilo esclusivamente identitario. Forse è questa la sfida più difficile che tutte le religioni e le loro leadership debbono affrontare.

4. La guerra in Libano

di Elisa Giunchi

1. Introduzione

Il 12 luglio 2006 alcuni militanti di Hezbollah oltrepassavano la Linea Blu e rapivano due soldati israeliani, chiedendo in cambio della loro liberazione quella di tre soldati libanesi detenuti nelle carceri israeliane, mentre un'altra unità attaccava a scopi diversi alcune postazioni israeliane situate lungo la frontiera, in prossimità di Zarit. Il primo ministro Ehud Olmert definiva l'incursione, che aveva provocato la morte di tre soldati israeliani e il ferimento di altri due, «un atto di guerra», aggiungendo: «Il Libano è responsabile e il Libano dovrà subire le conseguenze delle proprie azioni»¹. Alle parole seguivano i fatti: le Forze armate israeliane attaccavano l'aeroporto internazionale di Beirut e l'autostrada che collega Damasco alla capitale libanese, allargando successivamente i raid aerei ad aree densamente popolate e a infrastrutture civili situate in prevalenza a sud del fiume Litani, nella valle della Bekaa e nei sobborghi meridionali di Beirut. Mentre le richieste del governo libanese alle Nazioni Unite di mediare la cessazione delle ostilità cadevano nel vuoto, Hezbollah lanciava migliaia di razzi contro il nord di Israele, colpendo indistintamente aree civili e target militari. Scoppiava così un conflitto che avrebbe avuto un alto costo in termini di vite umane e distruzioni: in Libano il bilancio sarebbe stato di oltre 1.000 morti, per lo più civili, e circa 4.000 feriti, quasi un milione di sfollati, la distruzione di infrastrutture, impianti pro-

¹ Ministry of Foreign Affairs, Israel, Pm Olmert, *Lebanon Is Responsible and Will Bear the Consequences* (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2006/PM+Olmert+-+Lebanon+is+responsible+and+will+bear+the+consequences+12+Jul+2006.htm>).

duttivi e decine di migliaia di abitazioni². Soprattutto nella fase finale del conflitto, venivano lanciate su aree densamente popolate o destinate a uso agricolo circa un milione di *cluster bombs*, centinaia di migliaia delle quali rimangono, a oggi, inesplose. Pesante, anche se incomparabilmente inferiore, il bilancio in Israele: 117 vittime tra i militari e 43 tra i civili, 75 feriti, circa 300.000 sfollati, migliaia di case danneggiate³. Altissimi i costi economici: 4,8 miliardi di dollari statunitensi per Israele e 12 per il Libano⁴. Nel paese dei Cedri la distruzione del settore agricolo e industriale ha causato anche una contrazione dell'economia⁵ e cancellato, secondo stime dello Undp, 15 anni di sforzi nel settore della ricostruzione e riabilitazione⁶.

2. Cause e obiettivi

Si è molto discusso in merito alle motivazioni e responsabilità di ciascun attore. Come considerare il rapimento – un incidente di frontiera con obiettivi limitati o una provocazione volta a dar vita a un conflitto di vaste proporzioni? E come spiegare la reazione israeliana, che Kofi Annan, allora segretario generale delle Nazioni Unite, non ha esitato a definire «sproporzionata»⁷? Da molti analisti, e dalla stessa maggioranza governativa

² Human Rights Council, *Implementation of General Assembly's Resolution 60/251 of 15/3/2006 Entitled Human Rights Council, Mission to Lebanon and Israel*, 2 ottobre 2006, A/HRC/2/7, p. 13.

³ Human Rights Watch, *Lebanon: Israeli Cluster Munitions Threaten Civilians*, 17 agosto 2006 (<http://www.hrw.org.english/docs/2006/08117/lebanon14026.htm>).

⁴ International Crisis Group, *Israel/Hizbollah/Lebanon: Avoiding Renewed Conflict*, Middle East Report n. 59, 1° novembre 2006, p. 2 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4484&l=1>).

⁵ The Economist Intelligence Unit, *Lebanon, Country Report*, London, dicembre 2006, pp. 2 ss.

⁶ B. Fattouh e J. Kolb, *The Outlook for Economic Reconstruction in Lebanon after the 2006 War*, in *The Sixth War: Israel's Invasion of Lebanon*, in «The MIT Electronic Journal of Middle East Studies», estate 2006, p. 101 (<http://web.mit.edu/cis/www/mitejmes>).

⁷ UN News Centre, *Annan Proposes Package of Actions to Stop Bloodshed in Lebanon* (<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=19259&Cr=leban&Cr1>).

libanese, il conflitto è stato interpretato come una guerra per procura da parte di attori regionali, che si sarebbero serviti di Hezbollah per realizzare i propri obiettivi. Tehran avrebbe voluto ricordare agli Stati Uniti quali danni potrebbe infliggere a Israele, il principale alleato degli Usa in Medio Oriente, se fosse oggetto di aggressione militare. Hasan Nasrallah, il leader di Hezbollah, avrebbe agito anche per conto di Damasco, interessata a riaprire i negoziati sulle alture del Golan. Altri hanno visto nella guerra un nuovo capitolo della competizione, di natura confessionale, tra l'Iran e i paesi del Golfo, competizione a cui corrisponde un diverso allineamento geo-strategico: da una parte Tehran, favorevole a un sovvertimento dello *status quo* internazionale, e dall'altro i governi arabi «moderati», vale a dire filo-statunitensi. Sebbene in tutte queste interpretazioni vi sia qualche elemento di verità, concentrarsi sul contesto regionale rischia di oscurare le cause immediate del conflitto e, in particolare, il ruolo che Hezbollah riveste nel frastagliato panorama libanese⁸.

È indubbio che tra Hezbollah e Iran vi siano solidi legami. Il partito di Nasrallah riceve finanziamenti considerevoli dalle fondazioni vicine al leader supremo Ali Khamenei – secondo alcune stime 100 milioni di dollari ogni anno⁹. Una parte rilevante delle entrate del partito provengono, tuttavia, dalle tasse islamiche – *zakat* e *khums* – raccolte in Libano e da donazioni provenienti dalla diaspora libanese. Anche i legami ideologici tra Iran e Partito di Dio non devono essere sovrastimati. Creato nel 1982, inizialmente Hezbollah si proponeva non solo di opporre resistenza all'occupazione israeliana, ma anche di dar vita a una repubblica islamica ricalcata sul modello khomeinista, in cui il potere fosse delegato ad alti funzionari religiosi dotati, in base alla dottrina del *wilayat-e faqih*, di potere sia politico sia

⁸ Su Hezbollah si vedano: A. Saad-Ghirayeb, *Hizbullah: Politics and Religion*, London, Pluto Press, 2002; A. Nizar Hamzeh, *In the Path of Hizbullah*, Syracuse, Syracuse University Press, 2004; J.E. Alagha, *The Shift in Hizbullah's Ideology*, Leiden, Amsterdam University Press, 2006.

⁹ International Crisis Group, *Lebanon: Managing the Gathering Storm*, in Middle East Report n. 48, 5 dicembre 2005, nota 122, p. 16 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3818&l=1>). Anche A. Nizar Hamzeh, *In the Path of Hizbullah*, cit., p. 63.

spirituale¹⁰. Nel corso del tempo, tuttavia, il Partito di Dio ha dedicato sempre più attenzione ai temi socio-economici, e sempre meno all'installazione di un ordine islamico. L'attenzione per gli aspetti socio-economici (lo «stato giusto», o *dawla adila*, secondo una retorica che è profondamente radicata nel pensiero sciita), l'ha portato a costruire in diverse aree (soprattutto, ma non solo, sciite), un sistema capillare di servizi sociali gratuiti, sostituendosi a uno stato percepito dai più come distante, corrotto e inefficiente. L'occupazione israeliana, tra il 1982 e il 2000, e la distruzione delle infrastrutture e dell'economia agricola che l'hanno accompagnata, hanno poi permesso a Hezbollah di ergersi a difensore della sovranità libanese.

L'organizzazione guidata da Nasrallah ha quindi una molteplice valenza: nazionalista (la difesa del territorio da aggressioni esterne), sociale (l'attenzione ai gruppi più svantaggiati), politica (la lotta alla corruzione), religiosa, sia nel senso di islamica (creazione di una società che segua i principi fondamentali dell'islam) sia in senso particolaristico (difesa del gruppo sciita, tradizionalmente escluso dalle leve del potere). La coesistenza di queste valenze attira gruppi diversi: i ceti svantaggiati, soprattutto sciiti, ma anche le élite nazionaliste; i conservatori e gli islamisti, ma anche la sinistra aconfessionale che non vuole uno stato islamico, ma apprezza il programma sociale di Nasrallah e la lotta alla corruzione. Ed è proprio la coesistenza di questi gruppi così diversi a far sì che Hezbollah non agisca come semplice burattino dell'Iran. Non è nel suo interesse, infatti, insistere sulla sua identità confessionale, e tantomeno rischiare di indebolire le proprie credenziali nazionaliste. I legami tra il Partito di Dio e Damasco sono ancora più tenui: sebbene la Siria sia un importante luogo di transito delle armi destinate al Partito, non vi sono legami emotivi o ideologici tra i due. Il sostegno a Damasco risponde a una necessità esclusivamente pratica: assicurare la sopravvivenza della dimensione militare di Hezbollah.

Se, quindi, una delle premesse della teoria della guerra per procura – che Nasrallah agisca per conto di altri governi –,

¹⁰ Letteralmente «tutela del giurisperito»: dottrina sviluppata da Khomeini, sulla scia di sviluppi peculiari all'islam persiano, secondo cui il giurista è tenuto a controllare l'esecutivo e il potere legislativo affinché si adegui alla «corretta» interpretazione della *shari'a*.

può essere condivisa solo fino a un certo punto, anche un'altra premessa – che le milizie del partito abbiano intenzionalmente provocato Israele per dar vita a un conflitto più vasto –, poggia su basi fragili. Da tempo Hezbollah riteneva inevitabile un attacco israeliano volto a forzare l'applicazione della Risoluzione 1559 (2004), che chiede il disarmo «di tutte le milizie libanesi e non libanesi», con un chiaro, seppure implicito, riferimento a Hezbollah e ad alcune fazioni palestinesi. Per prepararsi a questa evenienza, l'ala militare del Partito di Dio aveva costruito sin dal ritiro israeliano, avvenuto nel maggio 2000, una complessa infrastruttura sotterranea e raccolto grandi quantità di armi¹¹. L'attacco, tuttavia, non era considerato imminente e, sebbene non si escludesse del tutto che il rapimento potesse scatenare un conflitto di vaste proporzioni, si trattava, secondo la dirigenza di Hezbollah, di una possibilità remota.

È difficile stabilire con certezza quali siano state le motivazioni di Nasrallah, ma vari elementi indicano che oltrepassando la Linea Blu il 12 luglio, le sue milizie avessero obiettivi limitati. L'incursione si inseriva, dopo tutto, in una serie di incidenti di frontiera e provocazioni da entrambe le parti che avevano puntellato gli anni successivi al ritiro israeliano. Incidenti che avevano seguito «regole del gioco» ben precise, poiché tutti, con pochissime eccezioni, erano stati diretti contro target militari ed erano stati limitati¹². A ciò va aggiunto che il 2006 era stato dichiarato da Nasrallah «l'anno dei prigionieri», l'anno cioè in cui si sarebbe completato lo scambio di prigionieri avvenuto con la mediazione tedesca nel 2004. L'incursione del 12 luglio, non a caso, era denominata «Truthful promise», poiché il suo scopo era quello di portare a termine il rilascio dei prigionieri libanesi secondo i termini, non rispettati da parte israeliana, dell'accordo del 2004.

Durante la guerra Tel Aviv ha avuto il sostegno dell'Amministrazione Bush, interessata a indebolire il più stretto alleato di Tehran in un'area di cruciale importanza. In caso di attacco agli

¹¹ N. Blanford, *Hizbullah and the IDF: Accepting New Realities along the Blue Line*, in *The Sixth War*, cit., pp. 63-70.

¹² International Crisis Group, *Old Games, New Rules: Conflict on the Israeli-Lebanon Border*, Middle East Report n. 7, 18 novembre 2002 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4098&l=1>).

impianti nucleari iraniani, ipotesi perorata da vari esponenti dell'Amministrazione Bush, un Hezbollah indebolito non avrebbe potuto, infatti, attaccare Israele da nord. La guerra avrebbe poi ricordato la superiorità della macchina bellica israeliana e statunitense, inducendo Tehran e Damasco a cessare di finanziare gruppi estremisti nella regione e a fomentare disordini in Iraq. La guerra è stata interpretata anche nel contesto del progetto dell'Amministrazione Bush di dar vita a un «nuovo Medio Oriente» caratterizzato da istituzioni democratiche filo-statunitensi e sistemi economici neo-liberisti. Alcuni, tra cui Seymour Hersh, hanno sostenuto che l'Amministrazione Bush non si sia limitata a sostenere diplomaticamente e militarmente lo sforzo bellico israeliano, ma abbia pianificato la guerra in stretto contatto con Tel Aviv¹³. Le dichiarazioni di Bush, secondo le quali la guerra in Libano era «parte di una più vasta guerra tra le forze della libertà e le forze del terrore in Medio Oriente», non hanno fatto altro che dare credibilità a questa teoria, che è condivisa dalla stessa leadership di Hezbollah. Ma, al pari di quanto si è detto in relazione al Partito di Dio, concentrarsi su attori esterni rischia di oscurare le motivazioni israeliane.

La convinzione di Nasrallah, secondo cui Israele pianificava da alcuni anni un attacco al sud del Libano per neutralizzare le milizie di Hezbollah, non era infondata, come provano le dichiarazioni delle stesse autorità israeliane. Da tempo il Partito di Dio era visto come una minaccia alla sicurezza di Israele sul suo lato settentrionale, minaccia che impediva al suo esercito di concentrarsi sulla repressione della rivolta nei territori palestinesi. Ultimamente si era aggiunto un altro fattore: la vicinanza ideologica e la collaborazione logistica esistente tra Hamas e Hezbollah rendevano la neutralizzazione delle milizie di Nasrallah parte integrante del «piano di convergenza» voluto da Ariel Sharon, e ripreso da Olmert, che prevedeva un graduale disimpegno dalla Cisgiordania come premessa alla determinazione unilaterale dei confini orientali di Israele. L'obiettivo di neutralizzare Hezbollah andava perseguito non solo distruggendo il suo arsenale militare,

¹³ S. Hersch, *Watching Lebanon: Washington's Interests in Israel's War*, in «The New Yorker», 21 agosto 2006 (http://www.newyorker.com/fact/content/articles/060821fa_fact).

ma indebolendo il consenso di cui godeva. L'uso indiscriminato della forza da parte israeliana, che è stato ampiamente documentato, sembra sottintendere, infatti, una strategia deliberata volta non solo a punire le aree sciite, dove Hezbollah è maggiormente radicato, ma anche a erodere i consensi di cui gode il partito e ad approfondire le fratture confessionali che caratterizzano il paese¹⁴. Si trattava, in sostanza, di replicare l'esperienza degli anni Settanta-primi anni Ottanta, quando gli attacchi israeliani avevano esacerbato i dissidi tra popolazione libanese e rifugiati palestinesi e costretto nel 1982 la dirigenza dell'Olp a lasciare il paese. Durante l'estate del 2006, diversi portavoce delle Forze armate israeliane hanno esplicitamente dichiarato che il loro scopo era «spingere Hezbollah fuori dal sud del Libano», come avevano fatto con l'Olp¹⁵. Vi è, tuttavia, una differenza di non poco conto tra l'Olp e Hezbollah: Hezbollah è una forza interna al paese che è fortemente radicata al sud, che partecipa dal 1992 al processo politico e dal 2005 è parte della coalizione di governo.

Il blitz di Hezbollah forniva un ottimo pretesto per portare a termine piani che erano stati sviluppati negli anni precedenti poiché avveniva in una fase che, dal punto di vista di Israele, non poteva essere più propizia. Dopo il ritiro israeliano, infatti, la rilevanza militare del Partito di Dio si era andata affievolendo. Contravvenendo ai termini della Risoluzione 1559 (2004), la leadership di Hezbollah aveva rifiutato di disarmare le proprie milizie, adducendo come pretesto le continue incursioni aeree israeliane e la mancata restituzione delle Shebaa Farms. Con gli stravolgimenti politici seguiti all'assassinio di Rafiq al Hariri – dal ritiro delle truppe siriane, nell'aprile 2005, alle elezioni del mese successivo, che avevano portato al potere una coalizione in cui predominava il Movimento del 14 marzo, anti-siriano e filo-statunitense –¹⁶ si erano tuttavia moltiplicate le pressioni affin-

¹⁴ Vedi Human Rights Watch, *Fatal Strikes: Israel's Indiscriminate Attacks against Civilians in Lebanon*, vol. 18, n. 3, agosto 2006 (<http://hrw.org/reports/2006/lebanon0806>); Amnesty International, *Israel/Lebanon: Evidence Indicates Destruction of Civilian Infrastructure*, 23 agosto 2006 (<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGMDE020182006>).

¹⁵ L. Khalili, *The Refugees who Give Refuge*, in *The Sixth War*, cit., p. 60.

¹⁶ In seguito alle elezioni, il Movimento 14 marzo controllava 71 seggi parlamentari su 128.

ché Hezbollah smobilitasse la propria ala militare. La coalizione del 14 marzo, un insieme eterogeneo composto da gruppi sunniti riuniti intorno a Saad al Hariri, dai drusi del Partito socialista progressista di Walid Jumblatt e da alcuni gruppi cristiani, non faceva mistero dell'intenzione di completare l'affrancamento del paese da Damasco, marginalizzando i partiti filo-siriani, *in primis* Hezbollah. La situazione di paralisi che si venne a creare dopo le elezioni impedì che questi progetti fossero realizzati: il nuovo governo era sì composto in larga misura da membri del Movimento 14 marzo, ma includeva anche membri di Hezbollah e Amal, il partito sciita guidato da Nabih Berri, che boicottarono sistematicamente ogni discussione in merito al disarmo. Nasrallah era, tuttavia, consapevole che prima o poi la combinazione di pressioni esterne e interne avrebbe potuto costringerlo a capitolare. Ne era consapevole anche Israele. La neutralizzazione dell'arsenale militare del partito, unito all'erosione del supporto di cui godeva, avrebbe potuto accelerare, nei calcoli di Olmert, questo processo.

3. Chi ha vinto?

L'11 agosto il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottava all'unanimità la Risoluzione 1701, in cui si chiedeva la «completa cessazione delle ostilità», che sarebbe stata seguita dal dispiegamento a sud del fiume Litani di forze Unifil (United Nations Interim Force in Lebanon), le cui unità avrebbero raggiunto i 15.000 uomini, e di Forze armate libanesi, e dal parallelo ritiro delle forze israeliane¹⁷. Il 14 agosto le ostilità cessavano e due giorni dopo le forze israeliane iniziavano a ritirarsi. Parallelamente aveva inizio il dispiegamento di Unifil II, che avrebbe visto un forte impegno da parte italiana, espressione del riallineamento del nostro paese su posizioni europee e del ritorno alla sua «vocazione mediterranea».

Da più parti si è osservato che la Risoluzione, pur non soddisfacendo le condizioni avanzate da Olmert all'inizio del conflitto per mettere fine alle operazioni militari (rispetto della Ri-

¹⁷ UN Security Council, *Resolution 1701*, S/RES/1701(2006), 11 agosto 2006.

soluzione 1559, fine degli attacchi missilistici e restituzione dei soldati rapiti), rappresenta la possibilità per Tel Aviv di raggiungere ciò che non è riuscita a ottenere sul piano militare. Questa posizione è condivisibile solo fino a un certo punto: la Risoluzione prevede, è vero, al pari della Risoluzione 1559 il disarmo di tutti i gruppi armati presenti in Libano, ma non chiarisce in quali circostanze Unifil II possa essere autorizzata a usare la forza. L'interpretazione che è prevalsa in seno alle Nazioni Unite è di tipo restrittivo, nella consapevolezza che si tratta di una questione essenzialmente politica, che in quanto tale va risolta secondo modalità interne¹⁸. Interrogati sul ruolo dell'esercito libanese, rappresentanti del Laf (Lebanese Army Force) hanno fatto sapere che avrebbero confiscato le armi di Hezbollah se le avessero trovate, ma che non erano tenuti a cercarle. Per quanto riguarda Hezbollah, sembra che abbia accettato di non mostrare, e tanto meno di usare, le proprie armi fino alla soluzione della questione per vie politiche. Se a ciò si aggiunge che il Partito di Dio tradizionalmente ha buoni rapporti con l'esercito e che il 40% delle unità del Laf è di fede sciita, è chiaro che Nasrallah ha poco da temere. In sostanza, quindi, Israele non ha raggiunto i propri obiettivi iniziali: l'arsenale militare di Hezbollah non è stato distrutto, la sua rete di comando è rimasta intatta e il disarmo delle sue milizie non è imminente. Il che significa che il pericolo rappresentato da Hezbollah non è stato rimosso, ma temporaneamente allontanato. La guerra ha, inoltre, costretto Olmert a congelare il piano di convergenza e ha messo in luce l'irrilevanza delle armi e delle strategie israeliane in un contesto di guerra asimmetrica – una lezione che si sarebbe dovuto trarre dall'esperienza statunitense in Iraq e Afghanistan.

Non vi è alcun dubbio che il conflitto si sia tradotto in una vittoria simbolica per Hezbollah. La sua capacità di tener testa a un esercito moderno ed efficiente, considerato fino ad allora invincibile, ha costituito un forte ritorno di immagine, aumentando il seguito di cui gode nel paese, non solo tra gli sciiti¹⁹. La

¹⁸ Cfr. UN Security Council, *Report of the Secretary-General on the Middle East*, 11 dicembre 2006 (<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/unifilDrp.htm>).

¹⁹ Cfr. i risultati dell'indagine condotta in ottobre dal Beirut Center for Research and Information: A. Saad-Ghorayeb, *In Their Own Words*:

natura indiscriminata degli attacchi israeliana ha, infatti, avuto l'effetto di trasformare l'iniziale risentimento contro Hezbollah in un risentimento generalizzato contro Israele e, per estensione, contro gli Stati Uniti. Questo ritorno di immagine ha permesso al Partito di Dio di posticipare indefinitamente ogni discussione in merito al disarmo delle proprie milizie. Come era accaduto negli anni dell'occupazione israeliana, il partito si è potuto presentare come il difensore della sovranità libanese dinnanzi a uno stato centrale debole e incerto. Anche durante la fase di ricostruzione Hezbollah ha potuto allargare i consensi di cui gode: il partito si è affrettato a offrire generosi compensi alle famiglie rimaste senza casa, sostituendosi a uno stato che è apparso alla popolazione non solo debole militarmente, ma anche inefficiente sul piano sociale. Il conflitto ha poi cementato, nonostante le differenze confessionali, i rapporti tra Hezbollah e i rifugiati palestinesi, che vivono in larga misura a Beirut, nel sud e nella valle della Bekaa, cioè nelle aree che sono state maggiormente bombardate²⁰. L'immagine del Partito di Dio si è, infine, rafforzata nell'intera regione. È significativo che un'indagine condotta in Egitto al termine del conflitto abbia rivelato che il personaggio politico più ammirato è Nasrallah, seguito da Ahmadinejad: si è confermata così la crescente separazione in ambito sunnita tra le piazze e i governi²¹, che rende poco probabile che i governi «moderati» arabi decidano di appoggiare eventuali attacchi statunitensi o israeliani contro gli impianti nucleari iraniani. La guerra, al pari della rimozione di Saddam Hussein in Iraq e della sconfitta talibana in Afghanistan, ha quindi avuto l'effetto paradossale di rafforzare Tehran nello scacchiere regionale, un esito chiaramente contrario agli interessi sia di Israele sia degli Stati Uniti.

Hizbollah's Strategy in the Current Confrontation, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2007, p. 3.

²⁰ Su questa questione vedi L. Khalili, *The Refugees*, cit., pp. 57-67.

²¹ A. Crooke e M. Perry, *How Hezbollah Defeated Israel: The Political War*, in «Asia Times», 14 ottobre 2006 (http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/HJ12Ak01.html).

4. Questioni pendenti

Diverse questioni – dalla liberazione dei prigionieri al contenzioso sulle Shebaa Farms – rimangono irrisolte. La Risoluzione 1701 si limita ad affermare «la necessità di affrontare urgentemente le cause che hanno dato luogo alla crisi attuale, incluso il rilascio incondizionato dei soldati israeliani rapiti» e a incoraggiare «gli sforzi rivolti a risolvere urgentemente la questione dei prigionieri libanesi detenuti in Israele». Non vi è, quindi, nessuna logica di scambio, considerata inaccettabile da Tel Aviv. Altrettanto complessa è la questione delle Shebaa Farms, che si trovano sulle alture del Golan, occupate da Israele nel 1967 e formalmente annesse nel 1981. Si tratta di un'area disabitata di circa 25 kmq, situata sulle colline occidentali del monte Hermon, e usata dagli abitanti dei villaggi libanesi circostanti a scopi agricoli e di pascolo. Sia Israele sia le Nazioni Unite considerano questa area parte della Siria, mentre il governo libanese, Hezbollah e la Siria stessa la considerano parte del Libano.

È evidente che, per tutti gli attori coinvolti, la questione delle Shebaa Farms costituisce una comoda «carta di scambio». Per gli israeliani l'area ricopre una funzione strategica, poiché domina le sorgenti del fiume Giordano, ma soprattutto simbolica: su questa questione, come su quella della liberazione dei soldati, Tel Aviv teme che cedere alle richieste di Hezbollah possa apparire come una prova di debolezza che avrebbe ripercussioni negative nei territori palestinesi²². In passato Israele si è detta, in realtà, disposta a ritirarsi da quest'area, ma in cambio del totale disarmo di Hezbollah, condizione considerata inaccettabile da Nasrallah. Per la Siria il contenzioso permette di sollevare all'attenzione internazionale la questione dell'occupazione del Golan e di legare il fato delle Shebaa Farms alla questione del ritiro israeliano dai territori occupati nel 1967. Le Shebaa Farms costituiscono per Damasco anche un'importante carta da giocare nei rapporti con Beirut, in una fase in cui la maggio-

²² Si veda A. Kaufman, *Size Does Not Matter: The Shebaa Farms in History and Contemporary Politics*, in *The Sixth War*, cit., pp. 163 ss.; cfr. anche, dello stesso autore, *Who Owns the Shebaa Farms? Chronicle of a Territorial Dispute*, in «Middle East Journal», autunno 2002, pp. 584-589.

ranza governativa libanese mira al definitivo ridimensionamento dell'influenza siriana nel paese. Si spiega in questo modo perché la proposta avanzata dal governo libanese di porre le Shebaa Farms sotto temporanea giurisdizione delle Nazioni Unite, in attesa di una soluzione del conflitto, sia finora caduta nel vuoto. Hezbollah stesso sembra riluttante a sostenere la proposta, temendo di dover pagare l'ottenimento di questa area con il proprio disarmo.

Il fulcro del problema è proprio il disarmo: da esso il governo israeliano fa dipendere la soluzione delle altre questioni pendenti e la disponibilità a non intervenire nuovamente con un'azione militare. Va detto che Nasrallah non rifiuta a priori di disarmare le proprie truppe: «Quando costruiremo, ha dichiarato recentemente, uno stato efficiente e giusto che protegga il Libano e i libanesi, sarà facile trovare una soluzione onorevole alla questione della resistenza e delle sue armi»²³. Soluzione che, secondo diversi analisti, potrebbe consistere nell'integrazione delle milizie nell'esercito regolare. Tuttavia questa eventualità è stata finora respinta da Nasrallah, che ha proposto invece un «coordinamento senza integrazione»²⁴. Hezbollah, come ha dichiarato la sua dirigenza, smobiliterà le proprie truppe quando i prigionieri libanesi saranno rilasciati, quando le Shebaa Farms saranno restituite e quando cesseranno le violazioni dello spazio aereo libanese. Più in generale, l'ala militare rimarrà attiva finché Israele continuerà a costituire, agli occhi della sua dirigenza, un pericolo per il Libano²⁵. Varie dichiarazioni dei dirigenti del partito, e di Nasrallah stesso, secondo cui Israele costituisce «una minaccia permanente che si potrebbe trasformare in aggressione in qualsiasi momento»²⁶, sembrano indicare tuttavia che Hezbollah non si accontenterebbe del rispetto della Risoluzione 1701 da parte israeliana e che il disarmo sia legato all'esistenza stessa di Israele.

²³ Discorso del 22 settembre 2006, tradotto in <http://www.justworldnews.org/archives/002139.html>.

²⁴ A. Saad-Ghorayeb, *Hizbollah's Outlook in the Current Conflict*, Carnegie Policy Outlook n. 27, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, agosto 2006, part 2, p. 5.

²⁵ Discorso del 22 settembre 2006, cit.

²⁶ *Ibidem*.

Se, in teoria, esiste la possibilità che la maggioranza governativa chieda a Unifil di assumere una posizione più attiva in tema di disarmo, la paralisi politica seguita al conflitto indica che non si tratta di un'ipotesi imminente. Cercando di tradurre il successo ottenuto con la guerra in risultati politico-istituzionali, dopo l'estate Hezbollah, insieme ad Amal e al Free Patriotic Movement guidato dall'ex generale maronita Michel Aoun, ha chiesto la formazione di un governo di «unità nazionale» in cui un esecutivo allargato consenta ai ministri dell'opposizione di esercitare il potere di veto su «questioni di rilevanza nazionale». Un potere che, presumibilmente, sarebbe esercitato per bloccare l'istituzione di un tribunale internazionale chiamato a giudicare i responsabili dell'omicidio di Hariri, omicidio in cui è implicata la Siria, e per prevenire ogni decisione in merito al disarmo. Dinanzi al rifiuto del primo ministro Fouad Siniora e dei suoi alleati di piegarsi alle richieste dell'opposizione, l'11 novembre sei ministri, appartenenti, con una sola eccezione, a Hezbollah e ad Amal, hanno presentato le dimissioni. In loro assenza il Gabinetto ha approvato il trattato costituente del tribunale internazionale, ma il presidente Émile Lahoud, vicino a Damasco, si è rifiutato di ratificare la decisione, considerata illegittima sotto il profilo costituzionale. Il documento è stato quindi trasmesso per la ratifica al Parlamento, dove Nabih Berri, in qualità di presidente dell'assemblea, ha bloccato ogni discussione in merito sulla base di argomentazioni analoghe a quelle di Lahoud. In questo contesto di paralisi istituzionale è avvenuta l'uccisione, il 21 novembre, di Pierre Gemayel, ministro dell'Industria e membro di una prominente famiglia cristiano-maronita. Alle tensioni politiche tra sostenitori del Movimento del 14 marzo e sostenitori dell'opposizione si è aggiunto così lo spettro della guerra civile su basi confessionali.

5. La guerra del Libano e il diritto internazionale

di Natalino Ronzitti

1. I precedenti

Sotto il profilo dell'intensità delle operazioni militari, il conflitto armato tra Israele e Libano, pur essendo durato poco più di quattro settimane, può essere equiparato, sotto il profilo materiale, a una vera e propria guerra. È stato fatto un uso massiccio dei bombardamenti aerei, le Forze armate israeliane sono penetrate profondamente in territorio libanese, è stato istituito un blocco navale ed aereo delle coste e dei cieli libanesi. Per capire il contesto giuridico, è bene richiamare i precedenti. Tra Israele e Libano, prima dell'inizio delle ostilità, esisteva solo un armistizio, concluso il 23 marzo 1949. Ma le ostilità tra i due paesi, dovute essenzialmente alla presenza di forze esogene in Libano, non sono mai cessate e hanno conosciuto periodi di maggiore o minore intensità¹. Nel 1968, un commando israeliano distrugge 13 aerei civili nell'aeroporto di Beirut, in risposta a un attentato terroristico all'aeroporto di Atene perpetrato da elementi palestinesi addestrati in Libano. Nel 1978, Israele invade il sud del Libano e istituisce una fascia di sicurezza. Nel 1982, Israele invade di nuovo il Libano, compresa la capitale. Nel 1983, viene concluso un trattato di pace, che avrebbe dovuto terminare lo stato di guerra tra i due paesi. Il trattato fu ratificato da Israele, ma non dal Libano. Nel 1985, Israele si ritira dalla fascia di sicurezza. Ma le ostilità non cessano. Nel mirino ci sono gli Hezbollah, considerati da Israele un movimento terrorista. Il loro leader viene ucciso da Israele nel 1992. Nel 1993,

¹ Per un resoconto degli eventi, vedi *Lebanon: The Israel-Hamas-Hezbollah Conflict*, Crs Report for Congress, 15 settembre 2006, pp. 35-36.

Israele lancia una breve operazione contro gli Hezbollah, che avevano attaccato con razzi il nord di Israele. Successive operazioni israeliane si sono avute nel 1996, durate circa tre settimane, in risposta agli attacchi degli Hezbollah. Nel 2000, Israele occupa di nuovo il sud del Libano per circa un mese.

2. Richiamo degli elementi di fatto rilevanti

Gli Hezbollah hanno una propria milizia armata, stanziata nel sud del Libano, ma presente anche nella capitale. Il sud del Libano, infatti, costituisce la base di operazioni contro Israele, mediante il lancio di razzi o altre operazioni militari. Per porre fine a questa fonte di instabilità, il Consiglio di Sicurezza (CdS) chiese lo smantellamento e il disarmo di tutte le milizie presenti in Libano, con la Risoluzione 1559 del 2 settembre 2004². Ma tale richiesta, essendo stata disattesa, fu reiterata senza successo dal CdS con la Risoluzione 1680 del 17 maggio 2006. Rilevante è altresì la Risoluzione 425 del 19 marzo 1978, istitutiva dell'Unifil, la missione di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, che è stata costretta a tenere un basso profilo e non ha saputo scongiurare i combattimenti al confine tra Libano e Israele.

Il 12 luglio gli Hezbollah lanciano una serie di razzi contro le posizioni delle Forze di Difesa israeliane attraverso la Linea Blu, che rappresenta la linea armistiziale tra i due paesi. Nello stesso tempo, i guerriglieri entrano in territorio israeliano, attaccano una pattuglia e catturano due soldati israeliani. Nello scontro a fuoco, muoiono tre soldati israeliani e due sono feriti. Ben presto si assiste a un aggravamento del conflitto, con attacchi da parte delle milizie lungo tutta la Linea Blu. Il tentativo delle forze israeliane, addentrate in territorio libanese, di salvare i soldati catturati, si risolse con un insuccesso e ulteriori vittime da parte israeliana. Dopodiché, il conflitto registra un'impressionante escalation, non essendo possibile un cessate-il-fuoco negoziato dall'Unifil, a causa del rifiuto degli Hezbollah di restituire i soldati israeliani. Le ostilità cessano ufficialmente il 14

² La Risoluzione intimava anche alla Siria di ritirare le Forze armate dal Libano.

agosto del 2006 e il CdS è in grado di adottare la Risoluzione 1701 dell'11 agosto 2006, con cui viene decisa una serie di misure volte a impedire una ripresa dei combattimenti.

Questi gli elementi di fatto. Dal punto di vista giuridico, il conflitto deve essere valutato sia sotto il profilo della liceità del ricorso alla forza armata, sia sotto quello delle modalità con cui la forza è stata usata.

Una parola per quanto riguarda gli Hezbollah³. Si tratta di un movimento che ha preso parte alle elezioni libanesi nel 1992 e ha svolto un ruolo di opposizione fino al 2005, quando i suoi membri sono entrati a far parte del governo libanese. La scelta di diventare una «forza costituzionale» non ha impedito agli Hezbollah di mantenere una milizia armata, resistendo a tutte le pressioni contrarie, a cominciare dalla Risoluzione 1559 (2004), reiterata due anni dopo con la Risoluzione 1680 (2006), con cui venne chiesto il disarmo di tutte le milizie libanesi. Gli Stati Uniti, e naturalmente Israele, considerano gli Hezbollah come un'organizzazione terroristica. Essi però non compaiono in nessuna lista di terroristi dell'Ue. Ai nostri fini, riteniamo più opportuno qualificare gli Hezbollah con il termine più neutro di «entità non statale», poiché non è rilevante indagare se essi siano effettivamente un'organizzazione terrorista.

3. La legittima difesa

L'azione degli Hezbollah è stata senz'altro contraria al diritto internazionale. Essi hanno bombardato le postazioni israeliane e hanno catturato i due soldati israeliani, da usare come ostaggi per la restituzione di prigionieri libanesi, un'azione certamente illecita, quantunque gli israeliani detengano ancora prigionieri libanesi, nonostante la cessazione attiva delle ostilità tra i due paesi, segnata tuttavia da episodi di una loro ripresa.

Ma il vero problema è se Israele poteva reagire in legittima di difesa e se era legittimato a porre in essere misure caratterizzate da un uso macroscopico della forza.

³ Su cui vedi A. Saad-Ghorayeb, *In Their Own Words: Hizbollah's Strategy in the Current Confrontation*, Carnegie Policy Outlook, n. 32, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, gennaio 2007.

Una recente evoluzione del diritto internazionale, sviluppatasi soprattutto dopo l'11 settembre 2001 e l'operazione del Regno Unito e degli Stati Uniti in Afghanistan, ha portato a distinguere tra uso della forza in legittima difesa contro uno stato e uso della forza contro un'entità non statale. Anche nel secondo caso si può parlare, a parere di taluni, di legittima difesa. Ma mentre nel primo caso la reazione in legittima difesa può avere un'ampia portata, nel secondo la reazione dovrebbe essere confinata al territorio in cui opera l'entità non statale, tranne che le azioni di tale entità non possano essere attribuite allo stato nel cui territorio l'entità opera.

Subito dopo il passaggio di Israele alla controffensiva, il governo libanese si affrettò a dichiarare che ignorava gli eventi che erano occorsi alla frontiera, che non ne era responsabile e non li faceva propri⁴. Tale pretesa, che esime da responsabilità il governo centrale, quando non esercita alcun controllo sull'entità non statale, è difficile da sostenere, qualora membri dell'entità non statale facciano parte, come nel caso degli Hezbollah, della compagine governativa.

A supporre, tuttavia, che la responsabilità dell'accaduto non potesse ricadere sul governo centrale, Israele aveva quanto meno il diritto di intervenire nel sud del Libano per fermare l'attacco degli Hezbollah e per impedirne la ripetizione.

Restano ancora tre interrogativi. L'azione degli Hezbollah poteva essere considerata un attacco armato, presupposto secondo l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite per intervenire in legittima difesa? L'azione di Israele era «necessaria»? Essa è stata «proporzionale»?

Non esiste una definizione di attacco armato. Ma la penetrazione in territorio altrui, con la conseguente presa di ostaggi, e una serie continua di «colpi di spillo», perpetrati dagli Hezbollah, possono essere cumulativamente qualificati come attacco armato. Quanto alla necessità di intervenire contro gli Hezbollah, non sussistono dubbi. L'azione era necessaria per la liberazione degli ostaggi e soprattutto per neutralizzare il nemico e impedire che esso continuasse a costituire una minaccia al nord d'Israele. Resta la questione della proporzionalità. La maggior parte dei

⁴ UN Doc. A/60/938-S/2006/518, 13 luglio 2006.

membri del CdS e lo stesso segretario generale delle Nazioni Unite hanno riconosciuto il diritto di Israele di ricorrere alla forza armata. Ma tutti, tranne gli Stati Uniti, hanno qualificato come eccessivo l'uso della forza. Se così fosse si tratterebbe di un eccesso di legittima difesa. Si noti, peraltro, che il requisito della proporzionalità è più facilmente rispettato, qualora si parta dal presupposto che l'azione israeliana era un'azione *contro lo stato libanese* e non un'azione contro un'entità non statale (gli Hezbollah). Ma anche in questo secondo caso, il requisito della proporzionalità deve essere inteso in modo sufficientemente elastico, dipendendo dalle circostanze del caso. Ad esempio, sarebbe errato affermare che il rispetto del principio di proporzionalità impedisce che si possa intervenire al di là del territorio in cui è stanziata l'entità non statale. In particolare, si possono prendere misure per impedire che i guerriglieri siano riforniti in uomini e armi per via terrestre o marittima.

4. La conduzione delle ostilità

Benché Israele avesse come obiettivo la neutralizzazione degli Hezbollah, il conflitto che ne è seguito non può essere considerato come uno scontro tra uno stato e un'entità non statale e quindi come un conflitto interno. Al contrario, la guerra del Libano deve essere qualificata come un conflitto armato internazionale, che si è svolto tra due belligeranti statali: Israele e Libano. Le regole da applicare erano quindi quelle dei conflitti armati internazionali, in particolare le Convenzioni dell'Aja del 1907 e le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949. Non era invece applicabile, tranne le disposizioni che siano divenute diritto consuetudinario, il I protocollo aggiuntivo del 1977, poiché non ratificato da Israele. Gli Hezbollah sono da considerare come una milizia, i cui componenti avrebbero dovuto osservare le rigorose regole stabilite dal Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907 e dalla III Convenzione di Ginevra del 1949⁵.

⁵ Le milizie e i corpi di volontari sono soggetti al diritto internazionale bellico e, in caso di cattura, hanno diritto allo *status* di prigionieri di guerra purché: abbiano alla loro testa una persona responsabile per i propri subordi-

Gli Hezbollah hanno violato due regole fondamentali del diritto bellico: il divieto della presa di ostaggi e il principio di discriminazione, che impone nell'esercizio della violenza bellica di distinguere tra obiettivi militari e popolazione civile (inclusi i beni di carattere civile). La cattura dei due soldati israeliani fu effettuata con il dichiarato scopo di imporre a Israele uno scambio di prigionieri; i razzi sparati oltre il confine durante tutto l'arco del conflitto hanno danneggiato o distrutto edifici civili e causato vittime nella popolazione civile.

Ben più pesante la conta delle vittime e delle distruzioni imputabili alle operazioni belliche israeliane. Secondo il rapporto del segretario generale, che riferisce fonti libanesi, ci furono 11.870 civili uccisi e 4.092 feriti e migliaia di sfollati. Eventi che furono deplorati dal Comitato internazionale della Croce Rossa. Oltre a ingenti distruzioni alle infrastrutture e alle abitazioni civili⁶. Il blocco aereo e navale, proclamato il 13 luglio, ebbe come conseguenza l'isolamento del Libano dalla comunità internazionale. Si è trattato di un conflitto chiaramente asimmetrico e da molte parti si è affermato che Israele avrebbe violato il principio di proporzionalità, che dovrebbe essere rispettato non solo per determinare se sia lecito ricorrere in legittima difesa, ma anche per valutare la conformità a diritto della conduzione delle ostilità

Vi sono due metodi per valutare il rispetto del principio di proporzionalità: esso può essere applicato a ogni singola operazione militare oppure in relazione all'intero conflitto, come ha affermato espressamente Israele⁷. Il principio parte dal presupposto che le operazioni contro obiettivi militari provochino danni collaterali ai civili e ai beni di natura civile (ad esempio, abitazioni), ma questi non devono essere eccessivi rispetto al vantaggio militare conseguito. Talune Ong, come Amnesty International e Human Rights Watch, hanno accusato Israele non

nati; abbiano un segno distintivo fisso e riconoscibile a distanza; portino apertamente le armi; si conformino nelle loro azioni alle leggi e agli usi di guerra.

⁶ S/2006, 730, 12 settembre 2006. Bisogna anche aggiungere che l'Unifil si trovò sotto il tiro incrociato dei due contendenti (S/2006/560, 21 luglio 2006, pp. 3-4).

⁷ Questa è anche la dottrina militare degli stati occidentali, espressamente ribadita durante il conflitto del Kosovo.

solo di violazione del principio di proporzionalità, ma anche di deliberato attacco contro beni civili. Mentre porti, aeroporti e le vie di comunicazione costituiscono normalmente obiettivi militari, tali non sono le abitazioni civili. Israele ha giustificato gli attacchi contro le abitazioni e le uccisioni di civili, affermando che questi venivano utilizzati dagli Hezbollah come scudi umani, poiché vi erano piazzate postazioni di razzi. Occorre tuttavia ricordare che l'impiego di scudi umani non converte automaticamente un bene civile in un obiettivo militare. La violenza bellica contro le postazioni militari può essere lecitamente usata, ma occorre rispettare il principio di proporzionalità.

Il blocco navale, proclamato da Israele il 13 luglio, è una misura di guerra legittima, purché non sia volto ad affamare la popolazione civile⁸. Per essere valido, il blocco deve essere effettivo (cioè attuato da una forza navale sufficiente), non discriminatorio (cioè valido per tutte le bandiere) e dichiarato, cioè necessita di apposita proclamazione, che normalmente viene effettuata per via diplomatica agli stati neutrali. Per motivi umanitari, gli israeliani hanno consentito l'evacuazione degli stranieri presenti in Libano e l'invio di generi alimentari e medicinali. L'Italia ha partecipato con la *Durand de la Penne* e la *San Giorgio*. Al contrario del blocco navale, quello aereo non è disciplinato da alcun trattato internazionale. Le Regole dell'Aja sulla guerra aerea del 1923 non furono mai tradotte in un trattato internazionale. Ma nessuno dubita della liceità del blocco aereo. Anche se si è trattato di un conflitto asimmetrico, il blocco non è stato del tutto indolore per Israele. Il 14 luglio la nave lanciamissili *Abi Hanit* fu colpita da un missile lanciato dalla costa libanese.

L'uso di *cluster weapons* o bombe a grappolo da parte di Israele ha sollevato di nuovo la questione della liceità di tale mezzo di combattimento. Esse sono state impiegate massicciamente da Israele, anche durante gli ultimi giorni del conflitto. Le bombe a grappolo sono particolarmente insidiose, poiché la loro esplosione provoca il rilascio di una quantità di piccoli ordigni (*bomblets*), che spesso rimangono inesplosi. Dopo la fine delle ostilità, almeno 30 persone sono morte e altre 180 ferite.

⁸ Vedi F. Caffio, *Il blocco navale israeliano del Libano*, in «Rivista Marittima», vol. CXXXIX, novembre 2006, p. 13.

Le bombe a grappolo sono state fornite dagli Stati Uniti, ma Israele si era impegnata a non usarle in aree popolate. Israele si è giustificato affermando che, prima del lancio, la popolazione civile era stata avvertita, in modo che l'area venisse evacuata. Le bombe a grappolo non sono oggetto di uno specifico divieto in diritto internazionale. Taluni le equiparano a mine antiuomo, vietate dalla Convenzione di Ottawa del 1997, in vigore dal 1° marzo 1999, ma non ratificata da Israele. Gli stati, specialmente quelli non parti della Convenzione di Ottawa, hanno il solo obbligo di non usare tali ordigni in modo indiscriminato.

Dopo la cessazione delle ostilità, la rimozione delle *bomblets* inesplose dovrebbe rientrare tra gli obblighi previsti dal protocollo V sui residui esplosivi della guerra del 2003, entrato in vigore il 12 novembre 2006. Ma anche tale protocollo, che comunque non ha una vera efficacia retroattiva, non è stato ratificato da Israele.

Israele, per sua stessa ammissione⁹, ha usato anche bombe al fosforo. Si tratta di armi incendiarie (e non chimiche come talvolta vengono erroneamente classificate), che sono proibite solo se impiegate contro civili o sganciate da aerei contro un obiettivo militare sito all'interno di una concentrazione di civili. Ma l'uso di tali armi è consentito se lanciato con mezzi diversi dagli aerei, purché l'obiettivo militare sia nettamente separato dai civili e purché siano adottate tutte le precauzioni necessarie per evitare danni collaterali. La proibizione è contenuta nel III protocollo alla Convenzione del 1980, peraltro non ratificato da Israele.

Sull'applicazione del diritto umanitario si era pronunciato l'11 agosto 2006 il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, riunito in sessione speciale, con una Risoluzione (S-2/1), adottata a maggioranza e con il voto contrario dei paesi occidentali e dell'Ucraina (ma con l'astensione della Svizzera), che condannava le violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario da parte di Israele. La Risoluzione decideva anche l'istituzione di una commissione d'inchiesta, che avrebbe dovuto indagare sulla sistematica uccisione di civili da parte di Israele,

⁹ Dichiarazione del ministro Jacob Edery, incaricato delle relazioni con il Parlamento, resa il 22 ottobre 2006.

sulle armi usate e la loro conformità al diritto internazionale, e determinare le conseguenze degli attacchi israeliani sulla vita umana, i beni, le infrastrutture e l'ambiente. Un linguaggio radicale, che già esprimeva una condanna, indipendentemente dai risultati dell'inchiesta.

5. La cessazione delle ostilità e la Risoluzione 1701 (2006) del CdS

La cessazione delle ostilità ha avuto luogo il 14 agosto 2006¹⁰, come prescritto dalla Risoluzione 1701 del CdS, adottata l'11 agosto 2006 dopo una laboriosa elaborazione, in cui si è attivamente impegnata la diplomazia italiana. Ciononostante, il blocco aereo si protrasse fino al 6 settembre e quello navale fino al 7. Questo perché Israele temeva che continuasse il rifornimento di armi agli Hezbollah. Il blocco aereo fu tolto non appena gli esperti tedeschi presero il controllo dell'aeroporto di Beirut e la marina italiana, coadiuvata da Francia, Regno Unito e Grecia, iniziò il pattugliamento delle coste libanesi, successivamente svolto dalla Germania. Anche il ritiro delle forze di difesa israeliane dal sud del Libano non avvenne immediatamente con la fine delle ostilità, ma solo dopo che i componenti dell'Unifil furono aumentati e unità dell'esercito libanese dislocate nel sud del Libano

L'ipotesi di affidare la pacificazione della regione a una forza a guida Ue o Nato fu presto messa da parte e si preferì accrescere il ruolo dell'Unifil, con nuovi componenti (la Forza può arrivare fino a 15.000 uomini) e irrobustendone il mandato. La Risoluzione 1701, però, non è un atto adottato nel quadro del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, cioè non trasforma l'Unifil da una forza di *peace-keeping* in una forza di *peace-enforcement*. Si tratta peraltro di *peace-keeping* «robusto», per usare il gergo delle Nazioni Unite. Infatti i *peace-keepers* non solo possono reagire in legittima difesa qualora attaccati, ma sono chiamati ad assistere il governo libanese mediante l'adozione delle

¹⁰ Vedi la lettera del segretario generale al presidente del CdS in data 14 agosto 2006: S/2006/647. La cessazione è stata concordata dal primo ministro israeliano e dal primo ministro libanese.

misure necessarie per impedire che l'area delle operazioni sia utilizzata per attività ostili. Il par. 12 della Risoluzione 1701 è chiaro sul punto e quindi il ricorso alla forza armata, su richiesta del governo libanese, non è escluso. Viene richiesto al governo libanese di impedire il traffico di armi attraverso le sue frontiere e, a questo fine, viene prevista l'assistenza dell'Unifil (par. 14). La decisione di dislocare personale dell'Unifil lungo il confine con la Siria ha sollevato le proteste di quello stato. Viene inoltre disposto un embargo sulle armi, mediante il divieto della fornitura di armi a entità o individui o l'addestramento di personale. Il riferimento agli Hezbollah è trasparente. Naturalmente il divieto non vale per la fornitura di materiale bellico al governo libanese e alle Forze dell'Unifil. In conclusione, le garanzie di sicurezza stabilite dalla Risoluzione 1701 sono le seguenti:

- pieno rispetto della Linea Blu tra Israele e Libano;
- stabilimento di un'area demilitarizzata tra la Linea Blu e il fiume Litani, dove possono essere presenti solo Forze del Libano e dell'Unifil;
- disarmo di tutti i gruppi armati;
- divieto di stazionamento di forze straniere senza il consenso del governo del Libano;
- divieto di trasferimento di materiale bellico, tranne che su autorizzazione del governo libanese;
- consegna alle Nazioni Unite di tutte le mappe relative alle mine disseminate in Libano, ancora in possesso di Israele.

La Risoluzione tocca, ma solo nel preambolo, anche la questione dei prigionieri. Da una parte chiede il rilascio incondizionato dei soldati israeliani rapiti, dall'altra «incoraggia» gli sforzi volti a risolvere urgentemente il problema dei prigionieri libanesi detenuti in Israele.

Il confine tra i due stati resta quello stabilito dalla linea armistiziale del 23 marzo 1949. Ma vi sono alcune aree i cui confini sono ancora da determinare, come quelle delle Shebaa Farms, oggetto di controversia tra Siria e Libano e che Israele considera sotto *occupatio bellica* reputandole incluse nelle alture del Golan. Il compito di formulare delle proposte è demandato al segretario generale.

Infine, la Risoluzione fa appello alla comunità internazionale per la corresponsione di aiuti volti alla ricostruzione del Libano, ma non investe la Peace-building Commission, il nuovo organi-

simo onusiano entrato in funzione a fine 2005, di alcun compito particolare.

Si tratta di obiettivi molto ambiziosi. Il 12 dicembre 2006 una dichiarazione presidenziale del CdS denunciava che il traffico di armi non era stato eliminato.

6. Conclusioni

La Forza è stata costituita abbastanza rapidamente, anche perché si è scelta la via di accrescere l'Unifil, aumentando il contingente e ampliandone il mandato. Essa comprende personale proveniente da 20 paesi, ma le componenti più significative sono quelle italiana (circa 2.400 uomini) e francese. L'Unifil, peraltro, resta una missione di *peace-keeping*, che risponde al segretario generale delle Nazioni Unite e riceve istruzioni dal Dpko (Department of Peace-keeping Operations). Naturalmente, si è tenuto conto dell'apporto nazionale nella nomina del comandante sul campo (prima il francese Alain Pellegrini, cui è destinato a succedere un comandante italiano), ma non si tratta di una missione a guida nazionale, sotto copertura delle Nazioni Unite, come avvenne ad esempio per la missione Alba in Albania nel 1997. Quindi il dibattito in Italia sulle regole d'ingaggio della missione è stato in parte fuori luogo. Esse debbono essere (e lo sono state) preparate dalle Nazioni Unite, magari in consultazione con gli stati partecipanti. Si è tenuto conto del notevole apporto italiano, mediante l'inserimento del generale Fabrizio Castagnetti nella cellula strategica di *peace-keeping*, a New York. Come si è visto, il ricorso alla forza armata non è escluso, qualora l'Unifil dovesse venire incontro a una richiesta del governo libanese di disarmare le milizie, evento peraltro dimostratosi subito improbabile. Anche perché i belligeranti non sono rimasti inerti, nonostante la cessazione delle ostilità. Ad esempio, non sono mancati incidenti con Israele, i cui caccia sono penetrati nei cieli del Libano il 24 e il 31 ottobre, suscitando le proteste della Francia alle Nazioni Unite.

Resta il fatto, tuttavia, che il contingente italiano è soggetto alla legge italiana per la repressione delle violazioni del diritto internazionale umanitario. Di regola, i militari italiani sono soggetti alla disciplina del Cpmp (Codice penale militare di pace).

Con la missione Enduring Freedom in Afghanistan e Antica Babilonia in Iraq, fu inaugurata una nuova prassi. Il contingente veniva assoggettato al Cpmg (Codice penale militare di guerra), che venne opportunamente emendato per rendere la legislazione italiana conforme alle convenzioni internazionali, in particolare per quanto riguarda la commissione di crimini di guerra. La nuova prassi lungi dall'ispirarsi a un intento repressivo, muoveva da un'ipotesi garantista, allo scopo di fornire adeguata protezione alle popolazioni che si trovavano sotto controllo italiano. Con la missione in Libano, si è ritornati all'antico e la legge che approva la missione stabilisce espressamente che trovi applicazione il Cmp¹¹. Si dovrà vedere se le norme di adeguamento al diritto internazionale umanitario possano comunque trovare applicazione, poiché farebbero ormai parte del nostro sistema penale.

¹¹ Art. 5 del D.L. 28 agosto 2006, n. 253, convertito in L. 20 ottobre 2006, n. 270.

6. Il regime di non-proliferazione nucleare a rischio: i casi dell'Iran e della Corea del Nord

di Riccardo Alcaro

1. Introduzione

Nel corso del 2006 si sono aggravate tutte e due le controversie internazionali relative alla tenuta del regime di non-proliferazione nucleare: quella legata al programma militare della Corea del Nord, che ha condotto un test nucleare, e quella intorno alle ambizioni dell'Iran, che ha ripreso l'arricchimento dell'uranio. L'inasprimento delle dispute è risultato dall'impossibilità per la diplomazia internazionale di concordare soluzioni in grado di garantire dai rischi di proliferazione incontrollata e nello stesso tempo di soddisfare gli interessi nazionali di Iran e Corea del Nord. L'ostinazione dei governi di Tehran e Pyongyang ha spinto il Consiglio di Sicurezza (CdS) dell'Onu a superare le differenze interne e ad adottare limitati regimi di sanzioni. Le misure punitive sono state adottate verso la fine dell'anno e non è stato dunque possibile valutarne l'efficacia.

2. L'Iran

Pressioni e offerte di cooperazione non sono valse a indurre l'Iran a sospendere le attività più a rischio del suo controverso programma nucleare, che è generalmente sospettato avere una segreta destinazione militare. Al contrario, il governo di Tehran ha dato costante impulso all'arricchimento dell'uranio, la fase più delicata del ciclo di produzione del combustibile nucleare (data la relativa facilità con cui può essere convertito a usi militari). Stando all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea), a fine anno l'Iran disponeva di capacità di arricchimento

rudimentali e ancora sul piano della ricerca¹, sebbene avesse previsto il passaggio alla produzione su scala industriale nei primi mesi del 2007². Questi pur limitati progressi, uniti agli aspetti non ancora chiariti del programma iraniano³, hanno contribuito ad acuire le preoccupazioni internazionali⁴.

La controversia sul nucleare iraniano è entrata in una nuova e più problematica fase già a inizio anno, quando è definitivamente saltato il negoziato tra l'Iran e i tre grandi paesi europei (Francia, Germania e Gran Bretagna, o anche «Ue3»), che per due anni e mezzo si erano spesi per conto dell'Unione Europea nel tentativo di dissuadere l'Iran dal perseguire le sue ambizioni nucleari. L'Iran ha prima riaperto a Natanz l'impianto per l'arricchimento e poi sospeso l'attuazione volontaria del protocollo aggiuntivo agli accordi con l'Aiea, riducendo così le capacità di ispezione di quest'ultima⁵. Così facendo, l'Iran ha non solo fatto saltare i patti con gli «Ue3»⁶, ma anche implicitamente rifiutato la proposta di istituire una *joint-venture* con la Russia

¹ Cfr. M. ElBaradei, *Implementation of the NPT Safeguard Agreement in the Islamic Republic of Iran*, GOV/2006/64, 14 novembre 2006.

² Come annunciato diverse volte dalla leadership iraniana, in ultimo dal vice-direttore dell'Organizzazione per l'energia atomica dell'Iran, Mohammad Saeedi (secondo quanto riferito dall'agenzia di stampa iraniana Mehrnews il 27 dicembre).

³ L'Aiea, pur non rilevando usi impropri da parte dell'Iran del materiale fissile dichiarato, non ha potuto certificare l'assenza in Iran di materiale fissile non dichiarato (cfr. M. ElBaradei, *Implementation of the NPT Safeguard Agreement in the Islamic Republic of Iran*, GOV/2006/27, 28 aprile 2006).

⁴ Mark Fitzpatrick dell'International Institute for Strategic Studies, in conclusione di un'analisi critica delle diverse stime dello stato di avanzamento del programma iraniano, ha ipotizzato che l'Iran possa produrre uranio arricchito in quantità e qualità sufficienti per un minimo deterrente nucleare tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 (cfr. M. Fitzpatrick, *Assessing Iran's Nuclear Programme*, in «Survival», vol. 48, n. 3, autunno 2006, pp. 5-26). L'autore riconosce che la sua è un'ipotesi di *worst-case scenario*, basata sul presupposto che l'Iran stia perseguendo un *crash-programme*, cioè un programma iper-accelerato che comporta rischi e costi maggiori.

⁵ Il protocollo aggiuntivo espande i poteri di ispezione dell'Aiea dalle sole attività in cui sia impiegato materiale fissile dichiarato all'intero programma nucleare.

⁶ In base all'Accordo di Parigi del novembre 2004 l'Iran aveva acconsentito a congelare su base volontaria l'arricchimento per tutta la durata del negoziato con gli europei e ad adeguarsi, sempre su base volontaria, alle disposizioni del protocollo aggiuntivo (che ha firmato, ma non ratificato).

per arricchire l'uranio su suolo russo. A quel punto gli europei, di fatto ponendo fine alla formula negoziale «Ue3», hanno sostenuto il trasferimento del dossier nucleare iraniano dall'Aiea all'Onu⁷ (un passaggio caldeggiato da tempo dagli Stati Uniti), che è puntualmente avvenuto il 4 febbraio⁸. Abbandonando ogni riserbo diplomatico, il ministro degli Esteri francese Douste-Blazy si è spinto a dichiarare che la destinazione militare del programma nucleare iraniano era a quel punto evidente⁹.

Confidando nelle divisioni interne al CdS – con gli Usa a favore di un approccio intransigente, gli europei più prudenti e aperti al compromesso, e russi e cinesi contrari a misure punitive – l'Iran ha ripetutamente ignorato le richieste dell'Onu di sospensione dell'arricchimento e maggiore cooperazione con l'Aiea¹⁰. I margini per un compromesso sono venuti meno tra fine estate e inizio autunno, quando l'Iran ha lasciato cadere un'offerta di cooperazione economica e assistenza nel campo della tecnologia nucleare civile in cambio di una verificata e indefinita sospensione dell'arricchimento¹¹. La proposta, formulata a giugno dai membri permanenti del CdS più la Germania (i P5+1) e appoggiata dall'Unione Europea, conteneva anche la promessa da parte degli Usa di abbandonare la venticinquennale politica di isolamento dell'Iran e di prendere parte alle trattative (a patto che Tehran acconsentisse preliminarmente alla sospen-

⁷ *Europäer wollen im Atomstreit mit Iran Uno-Sicherheitsrat einschalten*, in «Spiegel On-line», 12 gennaio 2006 (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,394933,00.html>).

⁸ Risoluzione del Consiglio dei governatori dell'Aiea, *Implementation of the NPT Safeguard Agreement in the Islamic Republic of Iran*, GOV/2006/14, 4 febbraio 2006. Il CdS ha preso in esame il dossier un mese dopo.

⁹ Intervista rilasciata da Philippe Douste-Blazy al canale televisivo France2, 16 febbraio 2006.

¹⁰ Il CdS ha formulato tali richieste in un primo momento in una non vincolante dichiarazione della presidenza di fine marzo (S/PRST/2006/15, 29 marzo 2006), e successivamente nella (vincolante) Risoluzione 1696, adottata a metà estate (S/RES/1696 (2006), 31 luglio 2006).

¹¹ Sul sito dell'Arms Control Association è disponibile un *fact-sheet* del ministero degli Esteri francese che elenca i principali elementi della proposta, mai resa pubblica nei dettagli (http://www.armscontrol.org/pdf/20060606_Ira_P5+1_Proposal.pdf); cfr. anche S. Squassoni, *Iran's Nuclear Program: Recent Developments*, Crs Report for Congress, 6 settembre 2006 (<http://fpc.state.gov/documents/organization/72449.pdf>).

sione dell'arricchimento). Quando è divenuto chiaro che Tehran non avrebbe accettato l'offerta così com'era stata presentata¹², Usa ed Europa hanno ottenuto da Russia e Cina l'assenso a un limitato regime di sanzioni, adottate dal CdS a fine anno¹³. L'Iran ha respinto le conclusioni della Risoluzione e anche minacciato di ridurre ulteriormente la cooperazione con l'Aiea¹⁴.

In definitiva, il rifiuto di cedere alcunché sulla questione dell'arricchimento è stato il principale criterio di condotta a cui si è attenuto il governo di Tehran. L'opzione nucleare – sia essa limitata anche allo sviluppo non della bomba, ma delle capacità per costruirla¹⁵ – presenta il doppio vantaggio di allontanare la minaccia di un intervento straniero e di accrescere il prestigio e l'influenza dell'Iran in una regione egemonizzata dagli Usa, che schierano centinaia di migliaia di truppe ai suoi confini e nel Golfo, beneficiano di relazioni privilegiate con tutti i governi arabi (eccetto la Siria), e non hanno mai nascosto la loro aperta

¹² Presumibilmente l'Iran ha accolto con scetticismo la concessione da parte degli Usa di prendere parte direttamente alle trattative, l'unica vera novità rispetto all'offerta di cooperazione tecnologica ed economica presentata (e respinta) dagli «Ue3» nell'estate 2005. Il sospetto che l'apertura di Washington fosse strumentale è alimentato a Tehran dal ricordo di come, nella tarda primavera del 2003, gli Usa abbiano respinto una proposta di cooperazione da parte dell'Iran in cambio della normalizzazione dei rapporti (*Washington «Snubbed Iran Offer»*, in «Bbc News», 18 gennaio 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6274147.stm).

¹³ La Risoluzione 1737 (S/RES71737(2006), 23 dicembre 2006), adottata sotto l'art. 41 del capitolo VII della Carta (misure punitive escludenti l'uso della forza), interdice l'esportazione in Iran di materiali e tecnologie legate all'arricchimento e alla produzione di acqua pesante (un elemento funzionale alla produzione di plutonio), nonché alla costruzione di missili balistici; richiede il congelamento dei titoli finanziari detenuti all'estero da persone fisiche o giuridiche coinvolte nel programma nucleare iraniano; invita gli stati a informare uno speciale comitato del CdS (creato dalla Risoluzione stessa) dell'ingresso nei loro territori di personalità iraniane coinvolte nelle attività nucleari.

¹⁴ *Iran Leader Asserts Nuclear Right*, in «Bbc News», 8 gennaio 2007 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6242365.stm) e *Iran Sends Message to UN: Sanctions Change Things*, in «International Herald Tribune», 28 dicembre 2006, p. 5.

¹⁵ Questa è l'opinione, tra gli altri, di C.D. Ferguson e R. Takeyh, *Making the Right Call: How the World Can Limit Iran's Nuclear Program*, in «Arms Control Today», vol. 36, n. 2, marzo 2006, pp. 6-12.

ostilità al regime di Tehran¹⁶. Inoltre, la questione nucleare è un affare di orgoglio nazionale, popolare anche tra i riformisti¹⁷. La leadership iraniana ha buon gioco nel presentare all'opinione pubblica come politicamente motivata l'accusa di inadempienza ai suoi obblighi di trasparenza e cooperazione con l'Aiea, rimarcando come l'arricchimento dell'uranio non rientri nelle attività proibite dal Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp), di cui l'Iran è parte come stato non nucleare e che non è accusato di aver violato. Il partito degli oltranzisti ha potuto mettere alle strette i pragmatici, che non sono pregiudizialmente ostili all'idea di un compromesso, sottolineando come dagli «Ue3» l'Iran non avesse ottenuto alcuna concessione sulla questione dell'arricchimento, né credibili garanzie di sicurezza¹⁸. Inoltre, una parte della leadership iraniana – in particolare, quella facente capo al presidente Ahmadinejad – ha sfruttato l'apparente allineamento degli europei alla posizione intransigente degli Stati Uniti per dare impulso alla sua veemente campagna anti-americana e anti-israeliana. Le difficoltà degli Usa in Iraq possono aver rafforzato la convinzione degli iraniani circa l'opportunità di accelerare lo sviluppo del programma.

Verosimilmente, Tehran ha ritenuto che il deferimento al Consiglio di Sicurezza seguito alla rottura delle trattative con gli «Ue3» fosse uno scotto sopportabile. Il calcolo era che l'avversione di Russia e Cina a un'ulteriore espansione dell'influenza americana nel Golfo e i crescenti legami economici ed energetici con le due potenze¹⁹ l'avrebbero protetta da un'intensificazione

¹⁶ La nuova strategia di sicurezza nazionale americana definisce l'Iran «la sfida più grande posta [agli Usa] da un singolo paese» (cfr. G.W. Bush, *Introduction*, in *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House, 16 marzo 2006, p. 20). Gli Usa si sono sempre rifiutati di escludere l'azione armata dalle opzioni per contrastare il programma nucleare iraniano.

¹⁷ Cfr. A. Kapiszewski, *Iran's 2005 Presidential Elections and Their Impact on the Republic's Politics* e B. Nourcade, *Iran's Internal Security Challenges*, in *Iranian Challenger*, a cura di W. Posch, Chaillot Paper n. 89, Paris, Institute for Security Studies, European Union, maggio 2006, pp. 17-27 e 41-58.

¹⁸ Cfr. International Crisis Group, *Iran: Is There a Way Out of the Nuclear Impasse?*, Middle East Report n. 51, 23 febbraio 2006 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3976&l=1>), pp. 6-9.

¹⁹ La Russia è la principale fornitrice di assistenza nucleare dell'Iran, per cui sta costruendo il reattore nucleare di Bushehr (si tratta di un reattore ad

della pressione euro-americana²⁰. Tuttavia le resistenze di Mosca e Pechino non hanno esaurito la capacità d'iniziativa di europei e americani. Il CdS è rimasto unito, prima elaborando insieme alla Germania e con il supporto dell'Ue la proposta di giugno dei P5+1, e poi adottando le sanzioni. L'eccesso di fiducia dell'Iran in Russia e Cina potrebbe spiegare il perché le sanzioni siano state accolte, oltre che con risentimento, anche con sorpresa e qualche preoccupazione (non sono mancati i rilievi critici alla condotta del governo, soprattutto in relazione allo stile provocatorio e incendiario del presidente Ahmadinejad)²¹. Ciò non è sufficiente per ritenere che, nei primi mesi del 2007, la linea ufficiale del governo, così come della Guida suprema Ali Khamenei, responsabile ultimo del dossier nucleare, sia destinata a cambiare²². Mostra però come la pressione internazionale, soprattutto nel quadro legale dell'Onu, non sia irrilevante nel determinare le scelte iraniane.

3. La Corea del Nord

Il 9 ottobre 2006 la Repubblica democratica popolare di Corea, o Corea del Nord, ha annunciato di aver effettuato un test nucleare sotterraneo²³. Sebbene la magnitudine dell'esplo-

acqua leggera, più sicuro dal punto di vista della proliferazione). La Russia è inoltre la prima fornitrice di armi dell'Iran, a cui ha anche venduto sofisticati sistemi di difesa terra-aria (in grado, si è lamentato negli Usa, di difendere le infrastrutture nucleari da incursioni aeree, *Missile Exports to Iran Alarm US*, in «Bbc News», 21 aprile 2006, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4932814.stm). Per quanto riguarda i legami con la Cina, il governo iraniano ha concluso un accordo con la Sinopec, seconda azienda petrolifera di stato cinese, per lo sfruttamento venticinquennale dei giacimenti di Yadavaran (un contratto del valore, si dice, di cento miliardi di dollari).

²⁰ Sui rapporti dell'Iran con Russia e Cina, cfr. S. Vakil, *Iran: Balancing East Against West*, in «The Washington Quarterly», vol. 29, n. 4, autunno 2006, pp. 51-65.

²¹ *Iran: Former Officials, Reformists Criticize Government's Nuclear Policy*, in «GlobalSecurity.org», 10 gennaio 2007 (<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iran/2007/iran-070110-rferl02.htm>).

²² *Europe and US Seek To Raise Pressure on Tehran in Wake of UN Resolution*, in «Financial Times», 9 gennaio 2007, p. 2.

²³ *DPRK Successfully Conducts Underground Nuclear Test*, Korean Central News Agency, 9 ottobre 2006. L'esplosione nucleare è stata confermata dal-

sione sia stata ben al di sotto della media di altri test (meno di un chilotone)²⁴, è stata sufficiente perché la comunità degli esperti desse per probabile l'inclusione della Corea del Nord nel «club» delle potenze atomiche²⁵. L'esperimento ha suscitato la condanna quasi unanime della comunità internazionale. Anche la Cina e la Corea del Sud, tradizionalmente propense a un approccio morbido verso Pyongyang, si sono espresse con durezza e preoccupazione²⁶. Il Consiglio di Sicurezza ha potuto così adottare con rapidità la Risoluzione 1718, che sanziona la Corea del Nord con restrizioni al traffico di armi e beni di lusso e chiede l'irrigidimento della vigilanza sui traffici sospetti da e verso il paese asiatico²⁷. Pyongyang ha reagito accusando il CdS di una condotta «da gangster»²⁸. Pure, a fine anno il governo nordcoreano si è ripresentato al tavolo dei «colloqui a sei» – il forum formato dalle due Coree, Cina, Giappone, Russia e Stati Uniti con lo scopo di trovare un accordo sulla denuclearizzazione della penisola coreana. Il round negoziale ha marcato la

l'intelligence americana (cfr. Statement by the Office of the Director of National Intelligence on the North Korea Nuclear Test, 16 ottobre 2006).

²⁴ Un normale ordigno a implosione che impieghi plutonio, come si ritiene essere stato quello nordcoreano, provoca un'esplosione molto più potente, tra i 5 e i 20 chilotoni. Alcuni esperti hanno desunto da ciò che il test non abbia dato i risultati sperati, e che sia ragionevole aspettarsi un secondo esperimento (cfr. R.L. Garwin e F.N. Von Hippel, *A Technical Analysis: Deconstructing North Korea's October 9 Nuclear Test*, in «Arms Control Today», vol. 36, n. 9, novembre 2006, pp. 14-16).

²⁵ D.G. Kimball, *Number Nine*, in «Arms Control Today», vol. 36, n. 9, novembre 2006, p. 3.

²⁶ *Outcry at N. Korea «Nuclear Test»*, in «Bbc News», 9 ottobre 2006 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6033457.stm>).

²⁷ Risoluzione 1718 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (S/RES/1718(2006), 14 ottobre 2006). La Risoluzione, adottata sotto l'art. 41 del capitolo VII, richiede alla Corea del Nord l'abbandono indefinito e verificabile dei programmi di Armi di distruzione di massa (Adm) e la riadesione al Tnp, da cui la Corea si è ritirata agli inizi del 2003; la invita a tornare al tavolo negoziale; interdice l'esportazione in Corea di equipaggiamenti militari pesanti (missili, elicotteri, carri armati, ecc.) e di beni di lusso; richiede il congelamento dei titoli finanziari di persone coinvolte nei programmi di Adm e missilistici e il diniego di visto d'ingresso per le medesime persone; invita a irrigidire la vigilanza sui traffici con la Corea del Nord per mezzo di ispezioni e, nel caso, sequestro di carichi sospetti.

²⁸ *North Korea Condemns UN Sanctions*, in «Bbc News», 15 ottobre 2006 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6052320.stm>).

ripresa di contatti tra la Corea del Nord e i suoi interlocutori più critici, in particolare gli Stati Uniti, dopo un anno caratterizzato da silenzio diplomatico e crescenti provocazioni da parte del regime di Kim Jong-il²⁹.

Diverse ipotesi sono state avanzate sulle ragioni del test nucleare³⁰. È possibile che il regime abbia voluto dare un segnale della sua determinazione a difendersi, così come non può essere esclusa l'opportunità di valutare i progressi compiuti nello sviluppo di ordigni a plutonio³¹. Tuttavia, il fatto che Pyongyang abbia accettato di tornare al tavolo delle trattative sembra avvalorare l'ipotesi che con il test nucleare (così come con quelli missilistici) abbia soprattutto puntato a forzare gli Stati Uniti a impegnarsi in negoziati bilaterali e ad allentare la stretta finanziaria sugli istituti di credito asiatici con cui è in affari³². Più volte la Corea aveva fatto riferimento alla mancata revoca delle sanzioni finanziarie Usa come l'ostacolo principale alla ripresa dei colloqui a sei³³, e la cauta apertura degli Usa – che hanno acconsentito a che la questione venisse considerata nel quadro dei colloqui a sei – sembra aver contribuito all'intesa che ha riportato la Corea al negoziato³⁴.

²⁹ Nel mese di luglio la Corea del Nord era già incorsa nelle sanzioni Onu per aver testato missili balistici a raggio intermedio e lungo (ponendo fine a una moratoria che durava da anni), tra cui aveva destato particolare preoccupazione il Taepodong-2, in grado teoricamente di raggiungere le coste americane (il test è però fallito). La Risoluzione 1695 (S/RES/1695(2006), 15 luglio 2006) interdice il traffico di materiali e tecnologie per missili balistici con la Corea del Nord.

³⁰ Cfr. E. Chanlett-Avery e S. Squassoni, *North Korea's Nuclear Test: Motivations, Implications, and U.S. Options*, Crs Report for Congress, 12 dicembre 2006 (<http://fpc.state.gov/documents/organization/78332.pdf>); cfr. anche International Crisis Group, *North Korea's Nuclear Test: The Fallout*, Asia Briefing n. 56, 13 novembre 2006 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4502&l=1>).

³¹ La funzionalità di un ordigno a plutonio è difficilmente valutabile in assenza di dati sperimentali.

³² Sotto minaccia di sanzioni da parte degli Usa, un Istituto di credito di Macao, Banco Delta Asia, ha congelato nell'autunno 2005 i conti di alcune società nordcoreane, accusate dagli americani di contraffazione e riciclaggio di denaro.

³³ *N. Korea Offers Nuclear Talks Deal*, in «Bbc News», 13 aprile 2006 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4905308.stm>).

³⁴ *Talking Again*, in «The Economist», 4-10 novembre 2006, p. 62.

Le trattative, tenutesi a Pechino a fine dicembre, non hanno fatto registrare alcun progresso al di là del formale impegno delle parti a sostegno della dichiarazione congiunta del settembre 2005, secondo la quale Pyongyang avrebbe arrestato il programma nucleare e riaderito al Tnp in cambio di assistenza e garanzie di sicurezza. Il test nucleare, quindi, non sembra aver inciso sulle strategie di fondo delle parti in causa, con Cina e Corea del Sud a favore di un approccio prudente e Giappone e Usa di uno più duro (la Russia è rimasta più defilata). Così, mentre la Corea del Sud ha chiarito che non avrebbe imposto restrizioni ai contatti con il Nord oltre quelli richiesti dalla Risoluzione 1718³⁵ e la Cina ha lasciato intendere che le attività di ispezione dei carichi sospetti sarebbero state condotte con moderazione, il Giappone ha indurito il regime di sanzioni, vietando l'accesso ai suoi porti alle imbarcazioni nordcoreane e imponendo un embargo di sei mesi sulle importazioni dalla Corea del Nord. Dopo aver ricevuto dagli Usa ferme assicurazioni di sicurezza, Tokyo ha comunque negato di voler abbandonare la sua tradizionale politica non-nucleare e di puntare a una risoluzione diplomatica della crisi³⁶. In questo senso si è espressa anche Washington, che però ha continuato a respingere l'ipotesi di un negoziato bilaterale con Pyongyang e ad appoggiare, invece, la formula dei colloqui a sei.

In conclusione, le tensioni si sono in parte ricomposte. Tuttavia, il precedente del test e l'adozione di sanzioni Onu hanno immancabilmente alzato la posta in gioco, qualora in futuro la Corea dovesse tentare un nuovo azzardo.

4. Implicazioni per il regime di non-proliferazione

L'azione di contrasto alle ambizioni nucleari di Iran e Corea del Nord da parte del Consiglio di Sicurezza dell'Onu co-

³⁵ Seoul ha chiarito che non ci sarebbero ripercussioni sull'afflusso di aiuti umanitari né sui progetti di cooperazione economica intercoreana (*Seoul to Keep Ventures in North*, in «International Herald Tribune», 19 ottobre 2006, <http://www.ihf.com/articles/2006/10/19/news/nuke.php>).

³⁶ Cfr. International Crisis Group, *North Korea's Nuclear Test: The Fallout*, cit., pp. 12-13.

stituisce senza dubbio un'importante novità, considerando che l'assenza di meccanismi automatici di punizione delle violazioni figura tra le deficienze storiche del regime di non-prolifera-zione nucleare. Si tratta in ogni caso di misure circoscritte alle crisi iraniana e nordcoreana che non è possibile ricondurre a un piano concordato a livello internazionale di rafforzamento del regime di non-prolifera-zione³⁷. Da un certo punto di vista, anzi, le sanzioni Onu contro Tehran e Pyongyang testimoniano il progressivo slittamento delle priorità dal problema della non-prolifera-zione propriamente detta a quello dei «proliferatori». Questo processo ha il merito, da una parte, di porre l'accento sull'opportunità di rafforzare i meccanismi di prevenzione, come per esempio la Proliferation Security Initiative, l'iniziativa a guida Usa volta a monitorare e intercettare mezzi di trasporto sospetti di trasportare Adm o vettori delle stesse a cui indiret-tamente rimanda la Risoluzione 1718. D'altra parte, però, tale sforzo non è accompagnato da un parallelo impegno a salva-guardare e irrobustire un sistema internazionale di regole condi-vise, ciò che ridurrebbe i rischi di un'eccessiva politicizzazione del dibattito sulla non-prolifera-zione. Questa mancanza di com-plementarità potrebbe incidere sull'efficacia delle sanzioni e non tutelare a sufficienza il regime da potenziali crisi future.

³⁷ La tenuta del regime di non-prolifera-zione, nonché la fiducia reciproca tra i membri nucleari e quelli non-nucleari del Tnp, sono state scosse anche dall'accordo di cooperazione nucleare tra gli Usa e l'India, una delle quattro potenze atomiche fuori dal Tnp (le altre sono Pakistan, Israele e appunto la Corea del Nord). L'accordo è stato criticato perché pone fine alla tradizionale linea di isolamento, in materia di cooperazione nucleare, degli stati nucleari non membri del Tnp. Gli Stati Uniti hanno giustificato la loro decisione sotto-lineando come l'accordo costringa per la prima volta l'India a sottoporre parte del suo programma nucleare alle ispezioni dell'Aiea (in cambio di forniture di materiali e tecnologie da parte Usa). Sull'argomento, cfr. *Nonproliferation Issues Raised by US-India Nuclear Deal*, Center for Nonproliferation Studies, Cns Research Story, 2 marzo 2006 (<http://cns.miis.edu/pubs/week/060302.htm>).

7. Una lunga pausa di riflessione

di Gianni Bonvicini e Michele Comelli

Dal punto di vista delle riforme istituzionali, il 2006 rappresenta per l'Unione Europea (Ue) la conferma di una crisi profondissima e foriera di inimmaginabili difficoltà per il futuro. Vale la pena ricordare che il Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005, aveva approvato una pausa di riflessione di un anno¹.

Ma allo scadere del tempo, il 16 e 17 giugno 2006, i venticinque capi di stato e di governo non potevano far altro che constatare con imbarazzo che nulla era realmente cambiato e che il periodo di riflessione doveva continuare. In particolare, chiedevano alla futura presidenza tedesca di presentare nel primo semestre del 2007 una relazione al Consiglio europeo, basata su consultazioni con gli altri stati membri, contenente una valutazione sull'andamento delle discussioni relative al Trattato costituzionale. Inoltre, decidevano che l'esito dell'esame della relazione sarebbe servito da base per ulteriori decisioni sulle modalità per proseguire il processo di riforma, fermo restando che le iniziative necessarie a tal fine dovevano essere prese entro la fine del 2008². Parallelamente, veniva adottato il «duplice approccio», in base al quale da un lato proseguivano gli sforzi per trovare una soluzione alla crisi della riforma costituzionale, dall'altro l'Ue si impegnava a conseguire risultati concreti sul piano delle politiche comuni, sulla base dei trattati esistenti (Nizza)³.

¹ Consiglio europeo, *Dichiarazione dei capi di stato o di governo degli stati membri dell'Unione Europea sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Bruxelles, 16-17 giugno 2005, SN 117/05.

² Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 15-16 giugno 2006, 10633/1/06 REV 1, pp. 16-17.

³ Per un commento su questa duplice strategia del Consiglio europeo di giugno 2006 si rimanda al saggio di S. Micossi e D. Gros, *Crisi dell'Unione*

La vera delusione è comunque venuta dal Consiglio europeo del giugno 2006: esso rappresenta uno dei punti più bassi della crisi politica e istituzionale nella quale è precipitata l'Unione Europea dopo il doppio fallimento referendario in Francia e Olanda della primavera del 2005. Non ci si aspettavano miracoli, evidentemente, anche se sul piatto di coloro che avevano ratificato il Trattato costituzionale si erano nel frattempo «depositate» ben 15 «firme» di stati membri e circa dodici mesi erano stati spesi per «riflettere» sia a livello di istituzioni europee che di singoli stati membri sul che fare per uscire dalla paralisi. Ci si aspettava almeno qualche suggerimento o qualche misura concreta per dare un segnale politico riguardo alla volontà di rovesciare il trend negativo. Anche perché quasi tutti i governi (a eccezione di inglesi, polacchi e pochi altri) non avevano fatto altro che ripetere che, senza una riforma delle istituzioni, un'Unione a 25 sarebbe stata ingestibile. Malgrado tutto ciò, i capi di stato e governo non hanno fatto altro che prolungare di un anno quella che è stata giustamente definita «più una pausa che una riflessione».

Parimenti, si rivelava inefficace e controproducente la strategia del duplice approccio, suggerita dal presidente della Commissione europea, Manuel Barroso, e sostenuta in particolare dal governo inglese di Tony Blair e da tutto quel gruppo di paesi che avevano approfittato del periodo di riflessione per sottrarsi alle procedure di ratifica (cfr. tab. 1). In realtà questo «duplice approccio» non serviva altro che a guadagnare tempo. Anzi, l'enfasi sulle politiche si rivelava addirittura dannosa, poiché ingenerava un circolo vizioso: in assenza di un adeguato e funzionante quadro istituzionale, ne soffrivano anche le politiche, con conseguente rischio di un'ulteriore disaffezione dei cittadini, che proprio i risultati derivanti da queste politiche dovevano sperabilmente riavvicinare all'Unione Europea.

Da dove scaturiva quest'esigenza di prolungare i tempi di riflessione, senza muovere alcunché ed evitare di predisporre concretamente il terreno per una riapertura del dossier riforma istituzionale? La risposta è la necessità di sciogliere il nodo fran-

TAB. 1. *Stato delle procedure di ratifica a fine 2006^a*

Stato membro	Approvazione parlamentare/ referendaria	Deposito della ratifica presso il governo della Repubblica italiana
	<i>Parlamentare</i>	
Austria	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica del <i>Nationalrat</i>: 11 maggio 2005 • Ratifica del <i>Bundesrat</i>: 25 maggio 2005 	17 giugno 2005
	<i>Parlamentare</i>	
Belgio	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica del Senato: 28 aprile 2005 • Ratifica della Camera: 19 maggio 2005 • Ratifica del Parlamento regionale di Bruxelles: 17 giugno 2005 • Ratifica del Parlamento della Comunità tedesca: 20 giugno 2005 • Ratifica del Parlamento regionale val-lone: 29 giugno 2005 • Ratifica del Parlamento della Comunità francese: 19 luglio 2005 • Ratifica del Parlamento regionale fiam-mingo: 8 febbraio 2006 	13 giugno 2006
	<i>Parlamentare</i>	
Cipro	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica della Camera: 30 giugno 2005 	6 ottobre 2005
	<i>Referendaria</i>	
Danimarca	<ul style="list-style-type: none"> • Il referendum è stato posticipato • Non è stata fissata una data precisa 	
	<i>Parlamentare</i>	
Estonia	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica del Parlamento: 9 maggio 2006 	26 settembre 2006
	<i>Parlamentare</i>	
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica del Parlamento: 5 dicembre 2006 	In attesa del deposito della ratifica
	<i>Referendaria</i>	
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Referendum tenutosi il 29 maggio 2005 con esito negativo (no: 54,68%; partecipazione al voto: 69,34%) 	
	<i>Parlamentare</i>	
Germania	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica del <i>Bundestag</i>: 12 maggio 2005 • Approvazione del <i>Bundesrat</i>: 27 maggio 2005 (in attesa della ratifica da parte del presidente della Repubblica) 	In attesa della sentenza della Corte costituzionale tedesca
	<i>Parlamentare</i>	
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica del Parlamento: 19 aprile 2005 	28 luglio 2005
	<i>Parlamentare + Referendaria</i>	
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> • Il referendum è stato posticipato • Non è stata fissata una data precisa • Un <i>white paper</i> è stato presentato al Parlamento il 13 ottobre 2005 	

TAB. 1. (segue)

Stato membro	Approvazione parlamentare/ referendaria	Deposito della ratifica presso il governo della Repubblica italiana
	<i>Parlamentare</i>	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica della Camera: 25 gennaio 2005 • Ratifica del Senato: 6 aprile 2005 	25 maggio 2005
	<i>Parlamentare</i>	
Lettonia	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica della Camera: 2 giugno 2005 	3 gennaio 2006
	<i>Parlamentare</i>	
Lituania	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica del Parlamento: 11 novembre 2004 	17 dicembre 2004
	<i>Parlamentare + Referendum consultivo</i>	
Lussemburgo	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica della Camera (prima lettura): 28 giugno 2005 • Referendum con esito positivo tenutosi il 10 luglio 2005 (sì: 56,52%, no: 43,48%). • Ratifica della Camera (seconda lettura): 25 ottobre 2005 	30 gennaio 2006
	<i>Parlamentare</i>	
Malta	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica del Parlamento: 6 luglio 2005 	2 agosto 2005
	<i>Parlamentare + Referendum consultivo</i>	
Paesi Bassi	<ul style="list-style-type: none"> • Referendum tenutosi l'1 giugno 2005 con esito negativo (no: 61,6%; partecipazione al voto: 62,8%) 	
	<i>Nessuna decisione</i>	
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> • Un tentativo di ratifica per via parlamentare è fallito il 5 luglio 2005 • La ratifica è stata posticipata. Non è stata fissata una data precisa 	
	<i>Referendaria</i>	
Portogallo	<ul style="list-style-type: none"> • Il referendum è stato posticipato. Non è stata fissata una data precisa 	
	<i>Parlamentare + Referendum</i>	
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Il processo di ratifica parlamentare è stato sospeso (decisione annunciata il 6 giugno 2005) 	
	<i>Referendaria (ma non c'è ancora una decisione definitiva)</i>	
Repubblica Ceca	<ul style="list-style-type: none"> • Il referendum è stato posticipato alla fine del 2006 – inizio del 2007 	

TAB. 1. (segue)

Stato membro	Approvazione parlamentare/ referendaria	Deposito della ratifica presso il governo della Repubblica italiana
	<i>Parlamentare</i>	
Slovacchia	• Ratifica del Parlamento: 11 maggio 2005	In attesa della firma del presidente della Repubblica
	<i>Parlamentare</i>	
Slovenia	• Ratifica del Parlamento: 1° febbraio 2005	9 maggio 2005
	<i>Parlamentare + Referendum consultivo</i>	
Spagna	• Referendum con esito positivo tenutosi il 20 febbraio 2005 (sì: 76,7%; partecipazione al voto 42,3%). • Ratifica del Congresso: 28 aprile 2005 • Ratifica del Senato: 18 maggio 2005	15 giugno 2005
	<i>Parlamentare</i> (al momento non è previsto un referendum)	
Svezia	• La ratifica è stata posticipata. Non è stata fissata una data precisa	
	<i>Parlamentare</i>	
Ungheria	• Ratifica del Parlamento: 20 dicembre 2004	30 dicembre 2004

^a Elaborazione degli autori di dati ricavati dal sito Internet dell'Unione Europea, disponibili ai seguenti indirizzi: http://europa.eu/constitution/ratification_en.htm; http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/Accords/details.asp?cmsid=297&id=2004066&lang=EN&doclang=EN.

cese e olandese attraverso le elezioni politiche nazionali previste per la primavera del 2007 in Francia (presidenziali e legislative, tra aprile e giugno) e anticipate a novembre 2006 in Olanda, dopo la caduta del governo Balkenende.

In Olanda⁴, il risultato delle elezioni non ha cambiato molto il quadro politico, e sarà presumibilmente ancora una volta il premier uscente Jan Peter Balkenende a guidare il nuovo ese-

⁴ Per una puntuale descrizione delle posizioni sul Trattato costituzionale dei più significativi paesi dell'Ue si rimanda a: G. Bonvicini, R. Alcaro e M. Comelli, *Lo stato del dibattito sul Trattato Costituzionale dell'Unione Europea*, Dossier n. 51, Roma, Servizio Affari Internazionali, Senato della Repubblica, luglio 2006.

cutivo. Verosimilmente, quindi, non muterà la posizione di prudenza e scetticismo che il governo olandese aveva già espresso dopo il Consiglio europeo di giugno, appoggiando l'estensione del periodo di riflessione. Il vecchio governo non escludeva l'adozione di emendamenti ai trattati esistenti per apportare le migliorie istituzionali più opportune, purché tali emendamenti fossero attentamente ponderati⁵.

Nella Francia del «no»⁶, la confusione regna sovrana: nella lunga campagna elettorale che precede l'appuntamento della primavera 2007 i due maggiori candidati propongono soluzioni molto diverse tra loro, anche se tutti concordano col fatto che l'attuale testo non possa essere riproposto a un referendum. Secondo il ministro degli Interni e candidato alla presidenza Nicolas Sarkozy, basterebbe un nuovo «mini-trattato» di dieci, quindici articoli, da approvare per via parlamentare, per introdurre i cambiamenti istituzionali che permetterebbero di far funzionare meglio l'Unione a 25. Dopo la spaccatura vissuta in occasione del referendum, il Partito socialista (Ps) non è ancora riuscito a ricostituire una posizione unitaria sul tema della Costituzione europea. Di conseguenza, le proposte sul tema appaiono caute e, spesso, vaghe. La candidata alla presidenza Ségolène Royal mette l'accento sulla necessità di «un nuovo trattato e, soprattutto, un trattato sociale», perché ritiene che un'Ue con vaste competenze economiche, ma senza poteri altrettanto ampi in materia sociale, non andrebbe lontano⁷. Ciò che conta al di là delle regole tecniche e delle formule istituzionali è, comunque, la volontà politica necessaria per riprendere il processo d'integrazione. Inoltre, a destra come a sinistra si tende a vedere nell'evoluzione del processo d'integrazione europea un affievolimento del controllo democratico. Come rimedio a quello che viene visto come un deficit democratico, si propone da più parti un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali.

⁵ Memorandum del governo olandese, *Analysis of the Period of Reflection on the Rejection of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, maggio 2006 (http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=E465E1C221B3401E8D2620C3EA14334AX2X61303X61).

⁶ Cfr. nota 4.

⁷ A. Leparmentier e I. Mandraud, *Il faut renforcer l'Etat pour que la France n'ait plus peur de la mondialisation*, in «Le Monde», 23 giugno 2006, p. 12.

Nel caso di Francia e Olanda è dunque improbabile che si possa riproporre lo stesso testo costituzionale in un nuovo referendum e non basterà in questo caso un semplice aggiustamento di qualche norma secondaria o un *opting out* limitato ad alcuni settori come è avvenuto in passato per Danimarca e Irlanda. Per questo, era preferibile che il Consiglio europeo di giugno avesse avviato già da subito una procedura concreta di analisi delle diverse opzioni da proporre all'indomani dei due appuntamenti elettorali, olandese e francese, o che avesse quantomeno fornito delle indicazioni sul metodo da seguire per uscire dall'*impasse*.

1. Crisi di leadership europea e nazionale

In realtà, la questione si presenta molto più complessa di quanto i «no» francese e olandese facciano intravedere. L'Ue accusa una grave crisi di leadership⁸, con governi degli stati membri che si reggono su coalizioni fragili: dalla Gran Bretagna di un indebolito Blair alla Polonia del nuovo premier Jaroslaw Kaczyński, dalla Repubblica Ceca all'Olanda, i governi e le classi politiche vivono contingenze interne particolarmente difficili e, nel tentativo di uscirne, tendono ancora a usare l'Unione Europea come parziale causa dell'insoddisfazione sociale e politica, scaricando su Bruxelles colpe imputabili a loro stessi. L'Europa è sempre meno, o non è più, la parola magica che aiuta a risolvere i problemi, e tanto meno lo è il Trattato costituzionale. Sembra di essere in un circolo vizioso, dove il fallimento della riforma istituzionale porta a un progressivo peggioramento dei rapporti fra gli stati membri e le istituzioni dell'Unione e, di conseguenza, rende sempre più debole il loro funzionamento e la prospettiva di una loro necessaria riforma.

Di fronte allo stato di incertezza e di debolezza dei principali governi europei, dovrebbe risaltare con maggiore evidenza il ruolo del presidente della Commissione José Manuel Barroso. In un momento di diffusa difficoltà nella vita dell'Unione e di chiara crisi della classe politica in alcuni dei più importanti

⁸ Cfr. G. Bonvicini, R. Alcaro e M. Comelli, *Lo stato del dibattito sul Trattato Costituzionale dell'Unione Europea*, cit.

paesi europei, ci si sarebbe aspettata una maggiore assunzione di responsabilità e di ruolo forte da parte dell'esecutivo comunitario. In realtà, il dichiarato scarso interesse di Barroso per il *volet* istituzionale e la perdita di ruolo della Commissione come motore dell'integrazione ne hanno fatto venire meno la funzione di guida che molti speravano potesse colmare il vuoto rappresentato dalla crisi di leadership negli stati membri.

Per di più, il prolungarsi del periodo di riflessione e l'inazione dei governi e delle istituzioni europee hanno un impatto negativo sull'opinione pubblica: tuttavia l'atteggiamento nei confronti del Trattato costituzionale risulta spesso più favorevole di quanto l'atteggiamento dei governi nazionali lascerebbe supporre⁹.

È difficile comprendere quali siano i reali motivi che creano lo stato di declinante interesse dell'opinione pubblica europea. Molto spesso, nelle analisi degli esperti, viene indicata proprio nell'allargamento una delle ragioni del rifiuto o dello scarso sostegno al Trattato costituzionale. Su questo argomento è interessante valutare un dato che emerge dal confronto della tabella 1. Dei sedici paesi che alla fine del 2006 avevano ratificato il Trattato costituzionale¹⁰ ben otto appartengono al gruppo dei dieci nuovi stati membri (mancano solo Polonia e Repubblica Ceca). Sono invece solo otto i paesi ratificanti che appartengono al nucleo originario dell'Unione dei Quindici, cioè di coloro che hanno avuto la responsabilità formale di redigere il nuovo Trattato costituzionale. Inoltre, due dei paesi fondatori (Francia e Olanda) hanno addirittura respinto il testo. In altre parole, i più disciplinati e convinti sostenitori del Trattato costituzionale sembrano venire dal gruppo dei nuovi arrivati, mentre scetticismo e opposizioni prevalgono nel cuore della vecchia Ue¹¹.

⁹ Significativo è il caso della Polonia, dove, a fronte di un governo euroscettico che non ritiene importante la riforma costituzionale dell'Ue, la percentuale di favorevoli al Trattato costituzionale è del 63%. Cfr. European Commission, *Eurobarometer 66*, gennaio 2007, p. 2.

¹⁰ Per la precisione, solo tredici di questi sedici paesi hanno completato tutte le procedure di ratifica, incluso il deposito dello strumento di ratifica presso il governo della Repubblica italiana (vedi tab. 1).

¹¹ G. Bonvicini, R. Alcaro e M. Comelli, *Lo stato del dibattito sul Trattato Costituzionale dell'Unione Europea*, cit.

2. Germania: *Deus ex machina*?

Vi è quindi oggi in Europa una grande difficoltà a riproporre il tema della riforma costituzionale, anche nei paesi che hanno ratificato il Trattato. In generale la tendenza che emerge è quella di prendere ulteriore tempo e di mettere per il momento in soffitta la questione del futuro del Trattato costituzionale. Quasi tutti suggeriscono, come emerso nel Consiglio europeo di giugno, di concentrarsi sulle politiche, piuttosto che sulla riforma istituzionale. Non vi è dubbio, quindi, che si sia alla ricerca di un paese leader che faccia ripartire il cammino di riforma costituzionale. Nel corso dell'anno l'attenzione maggiore si è naturalmente rivolta alla Germania e al ruolo che il cancelliere Angela Merkel dovrà svolgere nel primo semestre del prossimo anno, quando Berlino deterrà la presidenza dell'Unione. Proprio a causa delle grandi aspettative che la presidenza tedesca tende a suscitare, la Merkel ha optato per un atteggiamento di basso profilo, tenendo comunque fermo questo principio: la difesa dell'attuale testo costituzionale e il rifiuto di prendere in considerazione qualsiasi anticipazione al Trattato costituzionale, anche se alcune modifiche previste dal Trattato sono state già introdotte in alcuni settori, come per esempio quello della difesa.

3. La ricerca di *Coalitions of the willing* e le anticipazioni al Trattato costituzionale

In questo quadro di opinioni variegata va registrato un ulteriore elemento di preoccupazione, che complica ancor di più il quadro delle future soluzioni: l'assenza di una realistica e credibile coalizione di paesi in grado di favorire la conciliazione tra le diverse posizioni¹². Manca cioè una «lobby di interessi» capace di innescare la ripresa del processo di riforma delle istituzioni europee. È scomparso completamente dall'orizzonte politico il Gruppo dei Sei fondatori, affossato dai «no» francese e olandese; il Gruppo dei Dodici dell'euro, particolarmente forte e coeso

¹² *Ibidem.*

nella gestione della politica monetaria sotto la guida della Banca centrale europea, non trova altrettanta omogeneità sul Trattato costituzionale (Francia e Olanda contro, Irlanda e Portogallo in attesa di ratifica); ancora più eterogenea è la situazione nel Gruppo Schengen. Resta il Gruppo dei Sedici paesi¹³ che hanno ratificato alla fine del 2006 il Trattato costituzionale – cui si aggiungeranno all'inizio del 2007 Romania e Bulgaria, nuovi membri dell'Ue – e che si sono dati appuntamento per un incontro a Madrid alla fine di gennaio 2007. Comprendere quanto questo gruppo (dei 18) sia solido e coeso è forse prematuro (bisognerà attendere i risultati della riunione in Spagna), ma è indubitabile che nel decidere il futuro del Trattato costituzionale la loro posizione dovrà essere tenuta in considerazione. In questa lunga vicenda istituzionale, non viene neppure sostenuto ad alta voce l'obbligo di astenersi da ogni atto che priverebbe il Trattato del suo oggetto e scopo, che l'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 impone agli stati che hanno firmato un trattato, e l'obbligo di leale collaborazione che i trattati dell'Ue indicano esplicitamente come vincolante¹⁴. Siamo quindi di fronte a una situazione particolarmente difficile e dissimile da quella in essere in altri settori delle politiche dell'Unione, dove la nascita di nuclei forti e di cooperazioni rafforzate sembra ormai la regola dominante: si pensi al «Tre più uno» per la politica nei confronti dell'Iran, o al recente gruppo per la cooperazione di polizia (Trattato di Prüm)¹⁵. Sulle questioni istituzionali, invece, nessuno sembra volersi assumere la responsabilità di guidare e forzare i tempi per una soluzione alla paralisi istituzionale.

Nel frattempo, anche se diversi paesi formalmente vi si oppongono, procedono le anticipazioni al Trattato costituzionale, attraverso piccoli passi avanti nel campo della difesa (Agenzia per la difesa, *battlegroups*, ecc.), nelle procedure di consulta-

¹³ Vedi nota 10.

¹⁴ Cfr. G.L. Tosato ed E. Greco, *The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck*, in «The International Spectator», vol. XXXI, n. 4, ottobre-dicembre 2004, p. 8.

¹⁵ Il Trattato di Prüm – sottoscritto il 27 maggio 2005 da sette stati membri dell'Unione Europea (Germania, Spagna, Francia, Austria, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) e aperto alla successiva adesione di altri paesi membri dell'Ue – ha lo scopo di rafforzare la cooperazione di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina.

zione dei parlamenti nazionali (come deciso nel Consiglio europeo di giugno), nella decisione di creare una stabile presidenza di due anni e mezzo per l'Eurogruppo e infine nel disporre la pubblicità dei lavori del Consiglio in sede legislativa. Su questa stessa strada sembra orientarsi anche la Commissione europea che nella sopra ricordata comunicazione al Consiglio europeo sulla coerenza¹⁶ propone l'attivazione di alcune procedure, come la partecipazione dell'alto rappresentante alle riunioni della Commissione in cui si trattano temi di rilevanza esterna; la fusione dei capi delegazione della Commissione nei paesi terzi con i rappresentanti speciali dell'Ue distaccati negli stessi paesi, ecc.

4. Il ruolo dell'Italia

D'altronde, come si diceva più sopra, l'esigenza di ritoccare, anche sostanzialmente, i meccanismi istituzionali è sentita da quasi tutti i governi e dalle maggiori forze politiche dell'Unione. Il vero problema è quello dei tempi: la continua dilazione non fa che rendere sempre più difficile il raggiungimento in tempi rapidi di una soluzione condivisa. È necessario quindi che qualcuno si assuma la responsabilità di riprendere le fila di un discorso che rischia altrimenti di girare a vuoto per i prossimi anni. Tuttavia, puntare solo sulla Germania e sul semestre tedesco è un errore di prospettiva. La Germania è un elemento necessario per il rilancio della riforma costituzionale dell'Ue, ma non è sufficiente. Si deve attendere che si chiarisca il quadro politico in Francia, anche se nessuno può oggi dire quale sarà la posizione del nuovo governo di Parigi di qui al prossimo anno. È quindi importante che anche gli altri paesi si assumano la responsabilità del rilancio costituzionale europeo. Proprio in quest'ottica si è inserito il discorso del ministro degli Esteri italiano, Massimo D'Alema¹⁷, all'Istituto Universitario Europeo di

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di giugno 2006, *Europe in the World Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness, and Disibility*, COM (2006) 278 def., 8 giugno 2006.

¹⁷ Intervento del vice presidente del Consiglio e ministro degli Affari Esteri Massimo D'Alema, all'Istituto universitario europeo, *La seconda occasione dell'Europa*, disponibile online: http://www.esteri.it/ita/0_1_01.asp?id=1732.

Firenze il 25 ottobre del 2006. L'intervento del ministro degli Esteri ha interrotto un lungo periodo di silenzio sul tema costituzionale europeo. Esso non è stato certamente oggetto della lunga campagna elettorale che nel giugno del 2006 ha portato Romano Prodi a Palazzo Chigi. Lo stesso premier occupato nella difficile gestione politica ed economica interna, non ha dedicato molta attenzione alla questione e in alcune dichiarazioni è sembrato propendere più per la tesi di Sarkozy (mini-trattato)¹⁸ che per quella della Merkel (salvaguardia del testo nella sua interezza). Sul Trattato costituzionale, al contrario, la tesi di D'Alema è precisa: è necessario salvaguardare quel testo e ripartire da esso per inserire le modifiche che i «no» francese e olandese hanno rese necessarie. Non valgono quindi altre scorciatoie suggerite nell'ormai lunghissimo «periodo di riflessione», siano esse il «Nizza plus» o un minitratto come vagheggiato da Sarkozy. Da questo punto di vista, il governo italiano si muove con maggiore decisione sulle posizioni di Angela Merkel, che per il momento non vuole neppure sentire parlare di rimettere in questione il Trattato costituzionale. In realtà è evidente che esso andrà modificato, se non altro per l'ovvio motivo che non potrà essere ripresentato tale e quale a francesi e olandesi. Ma ciò che è importante è che esso non venga accantonato o stravolto. Il ragionamento di D'Alema è di costruire quindi una linea di difesa intorno al «cuore» del Trattato di Roma 2004, allo scopo di proteggere sia il largo consenso che su quel testo era emerso in sede di Convenzione, e poi di firma da parte dei 25 capi di governo, sia la validità di alcune riforme istituzionali che danno all'Unione gli strumenti di cui essa ha oggi assoluto bisogno. Il ragionamento del ministro italiano parte dalla constatazione che l'Unione nei suoi primi cinquant'anni di vita ha essenzialmente sviluppato le politiche e le regole «interne», dal mercato unico all'euro, dove dà prova di essere piuttosto bene

¹⁸ *Prodi Proposes To Chop Down EU Constitution*, in «EU Observer», 14 settembre 2006 (<http://www.euobserver.com>). In altre occasioni Prodi ha sì parlato di semplificazione, specificando però che «sarebbe sbagliato iniziare questo processo [il rilancio del Trattato costituzionale]... pensando di poterlo concludere con qualcosa di totalmente diverso rispetto al Trattato già ratificato – è bene ricordarlo – da 16 paesi europei», R. Prodi, *Un'Europa forte solo con la Carta*, in «Il Sole 24-Ore», 5 novembre 2006.

attrezzata ed efficace, trascurando invece la dimensione esterna, sia dal punto di vista delle politiche, a parte quella commerciale, che da quello delle istituzioni.

Oggi le sfide e la sicurezza dell'Unione si trovano più al di fuori dei propri confini che all'interno di essi. Nella politica estera e di difesa non basta certo la figura dell'alto rappresentante a rendere credibile ed efficace il ruolo dell'Ue nel mondo. Di qui la necessità delle più importanti riforme che sono state introdotte nel Trattato costituzionale. D'Alema traccia perciò un confine invalicabile: la creazione di un ministro degli Affari Esteri, che presieda il Consiglio affari generali e relazioni esterne (Cagre) e faccia parte della Commissione; la designazione di un presidente stabile del Consiglio europeo; l'estensione del voto a maggioranza qualificata sulla base del principio della doppia maggioranza; l'introduzione di meccanismi di democrazia diretta e di un più chiaro sistema di ripartizione delle competenze e delle fonti legislative; il conferimento di forza giuridica vincolante alla Carta dei diritti fondamentali. Si tratta di indicazioni precise su cui «non riteniamo ci siano spazi per un negoziato al ribasso»¹⁹. È un fatto positivo che l'Italia si appresti ai probabili futuri negoziati con una posizione chiara, che punta al mantenimento della sostanza del Trattato costituzionale.

¹⁹ Intervento del vice presidente del Consiglio, cit.

8. La sicurezza e difesa europea e il contributo italiano

di Giovanni Gasparini

1. Sviluppi recenti e quadro complessivo

Il progressivo raggiungimento della maturità delle istituzioni e delle iniziative comuni e intergovernative nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) ha permesso un certo sganciamento della sua evoluzione dai programmi via via presentati dalle presidenze semestrali. A fronte di un programma Pesd congiunto delle presidenze austriaca e finlandese, prevalentemente concentrato sugli aspetti di risposta non militare alle crisi e di cooperazione civile-militare, è proseguito lo sviluppo di più «tradizionali» forze d'intervento, quali i *battlegroups*.

Inoltre, accanto allo sviluppo «dal basso» delle capacità di intervento, militari e non, si è accentuato un complementare approccio «verticistico» di definizione delle strategie che ha portato, nell'ottobre 2006, all'elaborazione di una visione di lungo periodo delle necessità e delle capacità operative.

L'ambito in cui è certamente più visibile la crescita dell'impegno europeo riguarda le missioni di stabilizzazione; si nota infatti una sensibile crescita numerica e del profilo degli interventi, in particolare in aree difficili come l'Africa¹.

Sebbene molte attività all'estero delle Forze armate dei paesi europei rimangano al di fuori dell'ambito istituzionale comunitario, e in particolare si sviluppino sotto il cappello della Nato, il ruolo dell'Ue come «coperta» per interventi all'estero pare in crescita, come ben esemplificato dal paradosso del caso Libano, in cui una missione istituzionalmente al di fuori del controllo

¹ Vedi in proposito l'Appendice *Le missioni dell'Italia all'estero di F. Di Camillo*, in questo volume.

dei comandi di Bruxelles è stata avallata dal Consiglio (riunito a livello di ministri degli Esteri, Cagre) straordinario del 25 agosto ed è quindi largamente percepita, anche a causa dell'assenza Nato e americana, come responsabilità europea.

Ciò comporta, da un lato, una positiva responsabilizzazione dei paesi europei contribuenti, in particolare nelle fasi iniziali del dispiegamento dei Caschi Blu di Unifil II, ma anche il rischio che, in caso di insuccesso, i costi politici e d'immagine ricadano sulle iniziative di difesa europea.

L'accresciuto dispiegamento di forza in teatri anche lontani, impegnativi e di non facile sostenibilità logistica sta mettendo sotto forte pressione gli strumenti militari nazionali europei, i quali sono chiamati a offrire contemporaneamente assetti per diverse iniziative internazionali, nell'ambito di un difficile e costoso processo di trasformazione che da un lato privilegia la qualità sulla quantità (in ossequio ai principi delle capacità net-centriche)², dall'altro richiede forze sufficienti a garantire impegni nel lungo periodo in teatri a bassa o media intensità operativa.

Le Forze armate italiane si trovano esattamente di fronte a questo problema di non facile soluzione; è evidente che una soluzione puramente nazionale non è sostenibile sotto il profilo politico e soprattutto economico, mentre solo nell'ambito di istituzioni stabili come l'Ue e la Nato possono avvenire quei processi di specializzazione e riduzione delle Forze resi oramai inevitabili dai prevedibili scenari d'intervento e dall'esiguità delle risorse disponibili.

Da parte loro, le istituzioni europee, e in particolare l'Agenzia europea di difesa (Aed), svolgono un'importante opera di stimolo e razionalizzazione degli impegni degli stati membri per lo sviluppo delle capacità militari.

Sebbene il passo della trasformazione e dell'implementazione delle decisioni sia tuttora insufficiente, rispetto alla velocità d'evoluzione della minaccia e delle necessità d'intervento,

² La trasformazione net-centrica prevede la «messa in rete» delle forze militari, tramite l'applicazione diffusa dell'*information technology*; grazie al dominio e alla diffusione capillare dell'informazione è infatti possibile ridurre la quantità di uomini necessari, ottenendo un maggior impatto con minor rischio.

gli impegni per lo sviluppo di nuove capacità hanno ora, grazie all'Aed, un'appropriata sede istituzionale di riferimento.

Il farraginoso processo dei cataloghi di capacità, attualmente riassunte nell'iniziativa dell'Headline Goal 2010, potrebbe riprendere nuovo slancio grazie all'assunzione nell'ambito Aed del Capability Development Plan (Cdp), avvenuta il 14 dicembre 2006.

Talune iniziative hanno già portato a risultati di un certo rilievo, quali la disponibilità di nuovi strumenti per il trasporto strategico e la raggiunta piena operatività dei *battlegroups*, gruppi da battaglia di dimensioni ridotte (1.500 uomini circa) e agile e pronta disponibilità, destinati a coprire le esigenze di impiego «di fascia alta»; l'Italia fornisce un gruppo su base puramente nazionale e partecipa a due *battlegroups* multinazionali (uno «alpino» con Ungheria e Slovenia e uno «marittimo» con Spagna, Grecia e Portogallo).

Accanto alle capacità di intervento militare in funzione di combattimento, sono state sviluppate anche le funzionalità di polizia militare, poggiando sulla struttura della Gendarmeria europea, il cui quartier generale è stato inaugurato a inizio 2006 e di cui l'Italia è membro fondatore e principale contribuente, grazie all'apporto dei carabinieri.

La prevedibile attenzione delle presidenze «neutrali» per gli sviluppi civili della Pesd (con l'adozione di un ambizioso Headline Goal 2008) e di cooperazione civile/militare ha determinato l'insediamento dell'importante Cellula di pianificazione dello Stato Maggiore dell'Ue che, pur con gli attuali limiti, rappresenta un passo avanti importante per lo sviluppo di capacità di pianificazione e comando dirette.

Queste iniziative si legano anche agli sviluppi dell'Ue nell'ambito della sicurezza e salvaguardia dei cittadini, in particolare in funzione di protezione civile e gestione di crisi non necessariamente provocate da azioni ostili.

Si tratta di un settore in cui le competenze Pesc e Pesd si intrecciano con importanti iniziative nell'ambito degli Affari Interni, quali lo sviluppo del controllo delle frontiere (tramite l'iniziativa Frontex), la cooperazione in materia di contrasto al terrorismo e il *consequence management*, la protezione delle infrastrutture critiche, il contrasto alla proliferazione degli esplosivi convenzionali e infine la cooperazione internazionale finaliz-

zata a tutte queste attività. È evidente che si tratta di un campo d'azione alquanto vasto e dalle competenze istituzionali tutt'altro che esclusive, in cui i governi nazionali conservano grandi poteri.

La stessa Commissione europea, che nell'ambito intergovernativo Pesd trova qualche difficoltà di inserimento, entra pienamente in gioco soprattutto per quanto riguarda la ricerca in materia di sicurezza: il 18 dicembre è stato annunciato il Settimo Programma Quadro, che prevede stanziamenti per 1.400 milioni di euro in sicurezza, mentre l'Aed ha lanciato il suo primo programma di ricerca congiunto del valore di 54 milioni di euro.

L'area in cui si sono fatti meno passi in avanti è forse quella del rapporto con la Nato, il che contrasta palesemente con le iniziative poste in essere a livello dell'Alleanza Atlantica nel corso dell'anno, molte delle quali necessiterebbero di un forte coordinamento con quelle Pesd. I temi che richiederebbero un costante confronto fra le due istituzioni sono in particolare: la raggiunta piena operatività della Nato Response Force (Nrf), lo sviluppo delle capacità di trasporto strategico; la firma di un memorandum relativo alla gestione delle crisi; l'accento posto sulle iniziative di contrasto al bioterrorismo; la creazione (il 16 ottobre) del Nato Intelligence Fusion Center; gli impegni per l'addestramento delle forze locali in Iraq e Afghanistan; gli sviluppi della missione Isaf e della presenza occidentale nel paese.

2. Prospettive

Il bilancio delle missioni sembrerebbe positivo, nonostante le incertezze nello sviluppo di alcune particolarmente impegnative, ma manca ancora una strategia complessiva d'impiego delle forze militari e non, un criterio condiviso che consenta di scegliere selettivamente ove impegnarsi e in quale misura; si corre così un forte rischio di *overstretching*, a causa dell'evidente incongruenza delle risorse rispetto agli ambiziosi obiettivi man mano ampliati.

Lo sviluppo dell'inquadramento istituzionale multilaterale delle missioni risulta tuttora insufficiente: troppo spesso gli stati membri, Italia inclusa (si veda il caso Libano), ricorrono all'Ue

solo dopo aver esperito i tradizionali canali bilaterali e aver sperimentato i limiti nazionali.

Anche sul piano di una maggiore cooperazione fra Ue e Nato e dello sviluppo delle relazioni civ-mil, troppo spesso vittime di gelosie burocratiche e di giochi di potere fra stati membri, restano ampie aree di miglioramento.

Il lavoro sulle capacità è certamente positivo, ma non si può non stigmatizzarne la lentezza, legata in particolare all'esiguità delle nuove risorse e all'incapacità degli strumenti militari nazionali di adeguarsi rapidamente a uno scenario in cui tutte le forze disponibili debbono potersi considerare dispiegabili. L'Italia non fa certo eccezione: pesa in particolare una erronea gestione del personale e del rapporto fra lavoro e investimento capitale nella funzione di produzione di sicurezza.

In definitiva, il ruolo italiano rimane importante e in alcuni casi indispensabile, ma è messo in pericolo dall'ormai consueto e deprecabile spreco e mancanza di risorse, nonché dalla scarsa coesione politica interna.

Appendice*. Le missioni dell'Italia all'estero

di Federica Di Camillo

Nel 2006 l'Italia ha contribuito in maniera significativa a diverse missioni militari in zone di instabilità quali i Balcani, il Medio Oriente e il Mediterraneo, l'Afghanistan e l'Africa.

L'impegno all'estero ha raggiunto i 10.000 uomini, per una spesa complessiva annuale di circa 1,2 miliardi di euro.

Si tratta di operazioni accomunate da inquadramenti multilaterali (Ue o Nato) e da mandati basati su Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (CdS).

Balcani

I Balcani rappresentano un impegno tradizionale per gli italiani che vi operano da più di un decennio.

Nel 2006 il bilancio per la partecipazione alle due missioni più impegnative per l'Italia – in Bosnia (Eufor Althea) e in Kosovo (Kfor) – ammonta a un totale di oltre 253 milioni di euro.

In Bosnia 858 uomini (il doppio nel 1° semestre 2006) partecipano a Eufor-Althea, operazione militare Ue di stabilizzazione che prevede l'utilizzo di assetti Nato, attivando gli accordi di cooperazione Berlin Plus. Il generale Gian Marco Chiarini ha detenuto il comando per un anno, fino al 5 dicembre 2006³.

La Risoluzione 1722 (2006) del CdS ha esteso il mandato della missione fino a novembre 2007, mentre è allo studio una riduzione significativa delle truppe a partire dalla prossima primavera che porterebbe gli effettivi da 6.500 a circa 2.500, mantenendo sul terreno alcune capacità fino al totale disimpegno previsto per il 2008.

* Dati aggiornati a dicembre 2006 (<http://www.difesa.it/>). Per approfondimenti vedi, F. Di Camillo e G. Gasparini (a cura di), *Osservatorio sulla Difesa Europea*, Roma, Iai, 1° febbraio 2007 (http://www.iai.it/sections/ricerca/difesa_sicurezza/osservatorio/osservatorio.asp).

³ In Bosnia l'Italia partecipa con 25 uomini al Nato Hq Sarajevo, presenza residuale dell'Alleanza Atlantica con compiti di supporto e coordinamento.

In Bosnia è operativa anche la missione di polizia Ue Eupm, la prima operazione Pesd lanciata nel 2003. Il mandato di supporto alla riorganizzazione della polizia locale è stato adeguato, per il periodo 1° gennaio 2006 – fine 2007, in modo da permettere un contributo più attivo nella lotta al crimine organizzato.

L'Italia contribuisce con 15 dei circa 200 uomini provenienti da 33 paesi, posti sotto il comando del generale dei carabinieri Vincenzo Coppola dall'inizio del 2006.

Si tratta di compiti particolarmente importanti dal momento che il contrasto alla criminalità organizzata si ripercuote direttamente sui paesi vicini, come l'Italia, a livello di flussi e attività criminose transfrontalieri.

In Kosovo, l'Italia contribuisce con 2.305 militari alla Forza di stabilizzazione Nato Kfor, nella quale è impegnata fin dall'inizio (1999) con rilevanti incarichi, da ultimo il comando per un anno fino al 1° settembre 2006 affidato al generale Giuseppe Valotto.

Gli apporti futuri dovranno tener conto dell'intenzione di diminuire le truppe americane di stanza in Kosovo (circa 1700 uomini dei 17.000 di Kfor), e della conseguente assunzione di maggiori responsabilità da parte degli europei.

L'Ue intende lanciare nel 2007 un'operazione Pesd in Kosovo volta al ripristino dello stato di diritto nei settori di polizia, giustizia e dogana, rilevando alcuni dei compiti attualmente svolti dalla missione Onu Unmik. A tal fine, ad aprile 2006, il Consiglio ha istituito un gruppo di pianificazione Ue (Eupt Kosovo) cui partecipa anche l'Italia. Il mandato del gruppo, attivo nel paese, è stato successivamente rafforzato ed esteso dal Consiglio (dicembre 2006) fino a maggio 2007.

In Macedonia l'Italia ha contribuito al gruppo di consulenza Ue per le forze di polizia Eupat che, in seguito alla conclusione della missione Ue Eupol Proxima (15 dicembre 2005), è rimasto operativo fino al 14 giugno 2006⁴.

L'Italia è infine impegnata in Albania in diverse missioni di supporto addestrativo, logistico e di monitoraggio dei flussi migratori, su base bilaterale e nel quadro della Nato, per un totale di oltre 90 uomini.

⁴ Inoltre in Macedonia l'Italia partecipa con 3 uomini al Nato Hq Skopje, di sostegno e consulenza al governo locale.

Medio Oriente e Mediterraneo

Nel mese di novembre, a un anno dal lancio, il Consiglio Ue ha esteso fino al 24 maggio 2007 la durata dell'operazione di controllo Eubam al valico di Rafah, alla frontiera tra Gaza ed Egitto⁵. La missione di osservazione civile si avvale di circa 70 funzionari di polizia ed esperti doganali forniti dagli stati membri. L'Italia partecipa con 17 carabinieri e con il comando affidato al generale dei carabinieri Pietro Pistolese.

L'Ue è inoltre impegnata con la missione Eupol Copps, a sostegno della polizia palestinese e delle riforme nel settore della sicurezza, operativa dal 1° gennaio 2006 per tre anni.

L'Italia ha proseguito la partecipazione alla missione Nato Active Endeavour lanciata nel 2001, operazione di difesa collettiva attivata sulla base dell'art. V del Trattato di Washington. Volta alla sorveglianza marittima nel Mediterraneo orientale, la missione ha il proprio comando presso il quartier generale della Componente marittima delle Forze Alleate Napoli, affidato all'ammiraglio Roberto Cesaretti. Il contributo nazionale consiste di assetti navali – 75 imbarcati – con il supporto logistico dell'Aeronautica militare.

Medio Oriente e Mediterraneo sono aree di intervento anche di missioni di portata più ridotta, in massima parte sotto egida Onu, cui l'Italia partecipa da molti anni e nel 2006 con circa 200 uomini tra Marocco, Malta, Cipro, Egitto (comando italiano dal 2004), Israele, città di Hebron e Libano (Unifil I).

Nell'estate 2006, l'impegno in Libano ha subito un cambiamento notevole e ha, tra l'altro, comportato la consegna di aiuti umanitari alle popolazioni locali e l'evacuazione di connazionali e di civili di altre nazionalità, attuata dalla Marina militare nel

⁵ Le missioni di monitoraggio sono una componente crescente dell'impegno Ue. Nel 2006 è proseguita la missione di controllo delle frontiere tra Moldavia e Ucraina, in particolare nella regione della Transdnistria. Stesso impegno per l'Amm (Aceh Monitoring Mission), missione civile Pesd di monitoraggio degli accordi di pace tra governo e guerriglia separatista della provincia indonesiana di Aceh avviata nel settembre 2005. L'operazione, più volte estesa nel corso del 2006, si è positivamente conclusa il 15 dicembre, insieme allo svolgimento delle prime elezioni democratiche locali.

quadro dell'operazione Mimosa, in mancanza di un coordinamento a livello europeo⁶.

La conferenza internazionale che il 26 luglio ha riunito a Roma paesi europei, stati arabi, Onu, Russia, Usa e Banca mondiale ha proposto l'invio di una forza militare internazionale. La Risoluzione 1701 (2006) del CdS ha avviato il rafforzamento della missione Onu Unifil attiva nel sud del Libano dal 1978, estendendola fino al 31 agosto 2007. All'originario mandato – assicurare il ritiro di Israele e assistere il governo libanese nel ristabilimento della sovranità territoriale – si sono aggiunti compiti di vigilanza sulla cessazione delle ostilità, monitoraggio dei confini, assistenza al governo e all'esercito libanesi al fine di ristabilire la sicurezza e garantire l'accesso agli aiuti umanitari.

Il potenziamento, dagli originari 2.000 a un massimo autorizzato di 15.000 Caschi Blu, si avvale dell'importante apporto dell'Italia. Al contributo prestato fin dal 1979 – 50 uomini nel 2006 – si è aggiunta l'operazione Leone, con forze così dispiegate: settembre/ottobre, 1.455 imbarcati e 1.041 a terra; novembre, 230 imbarcati e 2.450 a terra; dicembre, 2.450 a terra; per un costo complessivo 187 milioni di euro.

Sebbene non si tratti di una missione Ue, il Consiglio straordinario del 25 agosto – con la partecipazione del segretario generale Onu, Kofi Annan – ha coordinato il contributo degli stati membri alla Unifil II, che hanno offerto mezzi e uomini per circa 7.000 unità.

L'Italia, copromotrice della missione, assumerà il comando, rilevandolo dalla Francia, a febbraio 2007.

Iraq

La missione Antica Babilonia, operativa in Iraq dal maggio 2003 e inquadrata nella Risoluzione 1483 (2003) del CdS, è ufficialmente terminata il 1° dicembre 2006, in uno scenario di sicurezza in netto peggioramento.

La componente interforze italiana – 2.694 militari nel 1° semestre e 1.685 nel 2° – è stata progressivamente ridotta a partire dal mese di settembre.

⁶ Vedi i capitoli di Elisa Giunchi e di Natalino Ronzitti in questo volume.

Il bilancio per il 2006 è ammontato a 316 milioni di euro.

La missione del contingente italiano è stata di contribuire a una cornice di sicurezza adeguata alla ricostruzione del paese, attraverso attività di controllo del territorio e di mantenimento dell'ordine pubblico, il ripristino di infrastrutture e di servizi essenziali nonché l'addestramento e l'equipaggiamento delle forze armate e di polizia locali.

In Iraq sono stati 39 gli italiani che hanno perso la propria vita nel compimento della missione.

Nonostante alcuni progressi e l'insediamento formale di istituzioni irachene e l'avvio di vari accordi di cooperazione, la sensazione diffusa è di insicurezza sul piano interno.

Il governo Prodi ha inteso ridefinire in senso civile il proprio supporto alla stabilizzazione del paese, attraverso aiuti finanziari, ma anche attività di formazione e di ristrutturazione dei settori militari e di sicurezza, come già avvenuto nel quadro di Antica Babilonia, e precedentemente con la formazione di ufficiali iracheni presso il Centro Alti Studi per la Difesa di Roma.

L'Ue continua a essere attiva in Iraq con la missione integrata sullo stato di diritto *Eujust lex* per la quale in Italia si sono tenuti corsi per magistrati e funzionari iracheni. La missione, prorogata dal Consiglio fino a fine 2007, è iniziata nel luglio 2005 sulla base della Risoluzione 1546 (2004) del CdS, che ha anche supportato l'avvio, nel 2004, della Nato Training Mission Iraq (Ntm-I) nell'area di Baghdad cui l'Italia partecipa con 66 militari.

Afghanistan

Al centro della stabilizzazione dell'Afghanistan si pone la missione Nato Isaf, che nel 2006 ha realizzato le ultime due espansioni – portando il numero di effettivi a circa 33.250 – a sud (31 luglio) e, il 5 ottobre, con il rilevamento delle operazioni della zona est⁷. Ciò ha determinato il passaggio sotto comando Nato di circa 10.000 dei 20.000 americani impegnati

⁷ Tra le due fasi è intervenuta la Risoluzione 1707 (2006) del CdS che ha esteso di un anno il mandato della missione originariamente in scadenza il 13 ottobre. Isaf gode inoltre del consenso delle autorità afgane.

nella missione di contrasto al terrorismo internazionale *Enduring Freedom – Afghanistan*.

L'Italia ha detenuto il comando della missione dal 4 agosto 2005 al 4 maggio 2006 (generale Mauro Del Vecchio) e della *Kabul Multinational Brigade (Kmb)* dal 20 luglio 2005 al 6 febbraio 2006.

Continuano a essere sotto comando italiano le forze *Isaf* operanti nella zona ovest del paese (*Herat*).

Il contingente nazionale autorizzato è stato di 1.938 uomini per il 2° semestre 2006 – di cui 673 a *Herat* – e circa 600 in più per il 1°, per un finanziamento totale di 296 milioni di euro.

È proseguito il supporto logistico fornito da un reparto dell'Aeronautica militare distaccato negli Emirati Arabi Uniti, per i teatri dell'*Afghanistan* e dell'*Iraq* nel quadro delle operazioni *Isaf*, *Enduring Freedom* e *Antica Babilonia*.

Isaf comporta un impegno costante, come confermato dal Vertice di Riga del 28-29 novembre che ha richiesto un aumento di truppe di almeno 2.500 unità. Quello che si sta costruendo in *Afghanistan* è anche la credibilità stessa della *Nato* che deve dimostrare una nuova valenza, nel post guerra fredda, come organizzazione di sicurezza.

Il Vertice ha inoltre parzialmente risolto la questione delle restrizioni all'impiego di truppe poste da numerosi paesi europei: alcuni vi hanno rinunciato, altri, come l'Italia, si sono impegnati a farlo in «situazioni di emergenza», che verranno specificate dal comandante di *Isaf*⁸.

All'espansione della forza l'Europa partecipa in termini di truppe, con 23 stati membri *Ue* che forniscono complessivamente circa 18.500 effettivi, e con una missione di contatto che valuta nel paese la possibilità di un'operazione civile *Pesd* per la formazione della polizia locale e lo stato di diritto.

Fra i compiti di *Isaf* vi è anche l'addestramento militare e di polizia, e sostegni specifici per riforme nel settore della sicurezza. Il modello dei *Provincial Reconstruction Team (Prt)* tenta di fornire una risposta adeguata, come struttura mista civ.-mil.

⁸ In caso di una richiesta di truppe per operazioni pianificate fuori dell'area di competenza italiana il governo dispone di 72 ore per prendere una decisione.

per attività di supporto alla stabilizzazione e alla ricostruzione istituzionale.

L'Italia è responsabile della riforma del sistema giudiziario; offre inoltre l'apporto di un nucleo dei carabinieri per il progetto di riorganizzazione della polizia afgana a guida tedesca, e alcuni uomini della guardia di finanza per la formazione della polizia doganale locale.

Nel corso del 2006 inoltre l'Italia ha continuato a fornire assetti navali e supporto logistico dell'Aeronautica militare a *Enduring Freedom*, missione della coalizione a guida Usa per il contrasto al terrorismo internazionale legittimata dall'Onu.

Il 3 dicembre 2006 si sono conclusi 5 mesi di comando italiano e l'intera partecipazione alla missione dal suo inizio (2001). I compiti del contingente nazionale, impegnato nella neutralizzazione delle formazioni terroristiche, si sono concentrati in operazioni di ricognizione e sorveglianza marittima.

Africa

Sostenuto da diverse Risoluzioni Onu, a partire dalla 1556 (2004), è continuato il supporto civ/mil Ue e Nato alla missione di monitoraggio del «cessate-il-fuoco» Amis II dell'Unione Africana (Ua) in Sudan. Al contributo finanziario e logistico, compreso il trasporto strategico, si affianca l'impiego di personale militare, di polizia e civile per l'addestramento e lo sviluppo di infrastrutture per la sicurezza.

L'Ue, con uno staff per il 2006 di circa 65 persone (4 carabinieri), e la Nato, hanno esteso il proprio contributo fino al 31 dicembre, mese in cui è intervenuta l'autorizzazione delle autorità sudanesi per la transizione del mandato di Amis II all'Onu, – presente con la missione Unmis – come previsto dalla Risoluzione 1706 (2006) del CdS. Si tratta di una forza internazionale Ua/Onu per la crisi della regione del Darfur, per la quale l'Ue dovrebbe assumere un ruolo di supporto nella pianificazione dell'avvicendamento.

L'altra zona di intervento Ue è la Repubblica Democratica del Congo dove, alla missione di polizia Eupol Kinshasa – cui l'Italia partecipa con 4 carabinieri – e a quella di assistenza per le riforme nel settore della sicurezza Eusec Dr Congo, operative

dal 2005 ed entrambe prolungate fino a giugno 2007, si è aggiunta nel 2006 la missione militare Eufor Dr Congo.

L'operazione di supporto alla missione Onu Monuc e basata sulla Risoluzione 1671(2006) del CdS, ha garantito la sicurezza del processo elettorale, con una presenza da aprile a fine 2006. Nel periodo di piena operatività, a luglio, l'operazione ha coinvolto circa 2.400 militari, di cui 1.100 presso Kinshasa e altri fuori del territorio congolese pronti a un rapido intervento.

L'Italia ha partecipato alla Eufor Dr Congo con l'impiego di 65 uomini, e in misura minore a Eupol Kinshasa. Questo trend crescente di intervento Ue nei teatri di crisi africani dovrebbe essere tenuto in conto dalle future pianificazioni italiane.

Considerazioni finali

L'Italia predilige gli inquadramenti istituzionali multilaterali, che permettono una maggiore legittimità politica e un più efficiente impiego delle risorse operative ed economiche nazionali.

Tale tipo di impegno, che costituisce anche una condizione per un maggior peso politico internazionale, deve confrontarsi con le perduranti tendenze di riduzione dei bilanci, per le missioni e l'adeguamento dello strumento militare, che comportano una selezione rigorosa degli interventi all'estero.

Il 2006 ha segnato la fine di alcune missioni impegnative, prima fra tutte Antica Babilonia, ma anche l'inizio di un impegno rinnovato in altri teatri, come il Libano.

Al riposizionamento geografico si aggiunge in diverse aree quello qualitativo, illustrato dal generale passaggio da incarichi militari a incarichi prevalentemente civ/mil, di polizia, di addestramento e formazione, tutti di supporto ai settori di sicurezza locali, come modello di stabilizzazione di lungo periodo, che potrebbe trovare applicazione anche negli scenari mediorientali.

9. Mercato europeo della difesa e la partecipazione italiana

di Michele Nones

1. Un mercato europeo della difesa più competitivo

L'Europa è ancora oggi costituita da 27 mercati nazionali nel formato Unione Europea (dopo l'ulteriore allargamento alla fine del 2006), da 24 nel formato European Defense Agency (Eda)¹, da 6 nel formato Framework Agreement (Fa/Loi)², da 6, in parte diversi, nel formato Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (Occar)³.

Per le acquisizioni e la ricerca l'Europa spende poco più di un quarto degli Usa, ma, se si considera solo la ricerca, si scende a un sesto. Al suo interno vi è una totale disomogeneità di impegno: con l'Italia fanalino di coda (meno dell'1% del Pil), con vicino la Germania (1,2%), mentre a guidare la classifica sono il Regno Unito (2,5%) e la Francia (2,2%). Nel complesso una limitata spesa per la difesa che, complice la crisi economica di questi primi anni Duemila, non è cambiata nemmeno di fronte all'esigenza di far fronte alle nuove minacce emerse dopo l'11 settembre.

Analoga disomogeneità si è registrata fino a ora sul fronte qualitativo ed è su questo fronte che si concentrano molte iniziative: da parte dell'Occar nella gestione dei programmi di collaborazione intergovernativa, da parte dell'Unione Europea nell'integrazione delle capacità operative, da parte dell'Eda nell'armonizzazione dei requisiti militari, nello sviluppo dei conseguenti programmi e nell'apertura dei mercati nazionali dove sta operando anche la Commissione europea, da parte del Fa che

¹ Quelli dell'Unione Europea meno la Danimarca.

² Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna, Svezia.

³ Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna.

punta a garantire, fra il resto, la sicurezza degli approvvigionamenti.

Per quanto riguarda gli acquisti di prodotti militari, i governi europei hanno deciso di attribuire all'Eda anche lo specifico compito di favorire la competizione europea, nella prospettiva della costruzione dell'Edem – European Defense Equipment Market. In questo modo si è cercato di mantenere un controllo intergovernativo per l'area di attività in cui i governi ritengono possibile ricorrere all'art. 296 del Trattato. Il Codice di Condotta per gli acquisti militari, entrato in vigore il 1° luglio⁴, prevede l'apertura dei rispettivi mercati nazionali attraverso gare pubblicizzate su un apposito Bollettino dei Contratti e una supervisione dell'Agenzia sul rispetto delle regole stabilite, in particolare per quanto riguarda il ricorso alle esenzioni concordate. Inoltre, al fine di assicurare una corretta competizione fra le imprese europee, gli stati si sono impegnati a comunicare eventuali ricorsi all'art. 296 che potrebbero configurarsi come «aiuti di stato».

La Commissione ha pubblicato il 7 dicembre una Comunicazione Interpretativa dell'art. 296, volta a impedire un suo utilizzo improprio ed estensivo. In passato la Commissione, «guardiana» del Trattato, ha chiuso per lo meno un occhio, sugli abusi da parte degli stati membri e questo ha favorito un loro atteggiamento spesso disinvolto, ma ora ha deciso di tirare le redini. Al di là dei suoi contenuti tecnici, il significato della Comunicazione Interpretativa sta nel dare un avvertimento che d'ora in poi vi sarà meno tolleranza. E di questo gli stati membri dovranno tener conto per evitare il proliferare delle procedure di infrazione e la conseguente perdita della loro credibilità all'interno dell'Unione Europea.

E proprio perché il ricorso alla deroga dall'applicazione delle regole comunitarie dovrà essere più limitato, la Commissione ha avviato, a dicembre, l'iter per modificare la Direttiva sugli appalti pubblici nel campo della difesa, in modo da offrire uno strumento che tenga conto delle specifiche esigenze di questo mercato e che risulti più adeguato dell'attuale testo.

⁴ Non ha aderito la Spagna.

Si perverrà così in futuro a una regolamentazione europea degli acquisti militari che garantirà al mercato, dentro e fuori dall'art. 296, quel minimo di competizione che è indispensabile per mantenere e sviluppare le capacità tecnologiche e industriali europee.

L'Italia ha giocato un ruolo importante nel processo di definizione sia del Codice di Condotta dell'Eda, sia della Comunicazione Interpretativa della Commissione, come riconosciuto dagli interlocutori europei. Forse per la prima volta si è seguito un corretto approccio interministeriale, definendo e poi aggiornando le linee guida della posizione nazionale, volte ad assicurare una partecipazione attiva e, nello stesso tempo, tutelare gli interessi nazionali. Per un paese come il nostro, spesso oscillante fra la difesa a oltranza e senza speranza dello *status quo* e le fughe in avanti dettate da ragioni di immagine o dalla mancanza di consapevolezza sui rischi conseguenti, non è stato un esercizio facile. La stessa industria nazionale non è sempre riuscita a esprimere una chiara visione strategica, anch'essa combattuta fra la difesa dei propri privilegi nazionali e la consapevolezza che solo una dimensione europea potrà offrirle un adeguato mercato di riferimento. In mancanza di indicazioni politiche (a causa dell'abituale scarsa attenzione per i temi della difesa, acuita dalle elezioni e dal cambio di governo), l'elemento trainante di questa sorprendente capacità di iniziativa italiana sono stati i vertici militari e civili delle diverse Amministrazioni coinvolte, in primo luogo la Difesa (segreteria generale/direzione nazionale degli armamenti e stato maggiore della Difesa), ma anche gli Esteri (direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale e direzione generale per l'integrazione europea) e la presidenza del consiglio (ufficio del consigliere militare/Ucpma e dipartimento delle politiche comunitarie). Il ricambio generazionale all'interno della nostra Amministrazione ha evidentemente consentito un cambio di mentalità e un approccio più strategico verso queste complesse problematiche.

Per quanto riguarda, in particolare, il Codice, l'Italia si è fatta promotrice della definizione di alcune clausole di salvaguardia volte a tutelare i programmi di collaborazione intergovernativa ed eventuali esigenze di sicurezza degli approvvigionamenti e di continuità logistica dei mezzi da acquisire. La competizione non deve, infatti, contrastare l'efficienza operativa, ma

favorirla. Vi sono dei casi, in cui un eccesso di competizione rischia di creare nuovi problemi anziché risolverne di vecchi.

Per quanto riguarda la comunicazione, l'Italia ha sviluppato un costante e intenso confronto con la Commissione, ottenendo i più importanti cambiamenti richiesti rispetto alla bozza iniziale. In particolare sono state rese più flessibili alcune affermazioni troppo drastiche nell'impostazione originale ed è stato tolto il riferimento all'esclusione delle «gendarmerie» dal campo di applicazione dell'art. 296 col che si lascia un certo margine per il coinvolgimento dei Corpi Armati dello stato.

Per quanto riguarda la possibile nuova Public Defense Procurement Directive, fortemente sostenuta dall'Italia, sono già state avanzate alcune proposte italiane che dovrebbero consentire agli stati membri, nei casi di non ricorso all'art. 296, di:

1. avere a disposizione uno strumento più adatto a gestire le complesse problematiche degli acquisti di equipaggiamenti militari (sicurezza degli approvvigionamenti, continuità del supporto logistico, riservatezza, comunaltà fra le Forze armate e con i nostri alleati, ecc.), anche se non destinati alle Forze armate o alle Forze di sicurezza militari;

2. trasferire nel campo di applicazione di questa nuova direttiva quegli acquisti che per la natura civile dell'ente acquirente e/o per la natura duale del bene acquistato è difficile far ricadere nelle deroghe previste dall'art. 296, con il rischio di dover poi aprire un contenzioso con la Commissione (anche per un eventuale eccessivo ricorso alla segretezza); si dovrebbe così assicurare un'adeguata tutela anche agli acquisti di prodotti non militari, ma legati alla sicurezza, divenuti così importanti nel contrasto delle nuove minacce terroristiche; oggi tali acquisti rischiano, invece, di ricadere sotto la Direttiva appalti pubblici che, come da tutti riconosciuto, non è adatta a equipaggiamenti di natura così sensibile.

In generale, va riconosciuto che la Commissione ha compiuto in questi ultimi anni un percorso di avvicinamento alle problematiche del settore della difesa, riconoscendone le specificità. L'abbandono di certe posizioni ideologiche che sembravano voler applicare regole e procedure adatte al mercato civile, ma inapplicabili al mercato militare, consente oggi di ridurre la passata latente contrapposizione fra stati e Commissione. Pur nel riconoscimento dei rispettivi ruoli, è ora possibile una più

stretta collaborazione di tutti gli attori per rafforzare l'Edtib – European Defense Technological and Industrial Base.

In quest'ottica deve essere sicuramente apprezzata anche l'apertura che si è registrata nel campo della ricerca, dove nel 7° Programma Quadro, approvato lo scorso 18 dicembre, uno dei quattro programmi, quello «cooperazione», prevede fra le dieci aree la «sicurezza», con una dotazione finanziaria di 1,4 miliardi di euro. Considerando anche le altre due aree di interesse, «trasporti e aeronautica» e «spazio» si arriva a una dotazione complessiva di 7 miliardi di euro al cui interno potranno operare le imprese dell'aerospazio, sicurezza e difesa e questo evidenzia il crescente ruolo della Commissione.

2. Un mercato europeo più aperto

A livello di mercato la frammentazione si traduce nella mancanza di una libera circolazione delle merci, delle tecnologie e delle stesse persone all'interno dell'Unione Europea, dal momento che le competenze sono rimaste nazionali. Di fatto, trasferire un apparato o un componente militare da un paese europeo a un altro comporta spesso un'iter simile a quello dell'esportazione a un paese extra-europeo: è come se il Trattato di Roma non fosse mai stato firmato.

Per quanto riguarda la politica esportativa verso paesi terzi, l'Unione Europea è riuscita a fare qualche significativo progresso attraverso il Codice di Condotta per le esportazioni che, dopo otto anni, ha raggiunto un buon livello di operatività (ma che dovrà essere migliorato, con particolare riferimento alle tecnologie, e reso giuridicamente vincolante, come ripetutamente richiesto anche dal Parlamento europeo).

Per quanto riguarda la movimentazione intra-comunitaria, la Commissione ha avviato all'inizio del 2006 un confronto con gli stati membri su Intra-Community Circulation of Products for the Defense of Member State sulla base di uno studio realizzato precedentemente. La Commissione è sembrata muoversi con maggiore incertezza rispetto all'iniziativa sul procurement (comunicazione e direttiva). Dopo un anno non è nemmeno lontanamente configurabile il nuovo sistema di controllo dell'interscambio comunitario: quali le caratteristiche della General

Licenze, quali le imprese ammesse, quali le parti e i componenti trasferibili, quale sistema di monitoraggio?

Le risposte dei maggiori paesi europei al Consultation Paper pubblicato dalla Commissione europea il 21 marzo sono state abbastanza fredde. Si è registrata, sullo sfondo, anche una certa resistenza a «europeizzare» la materia da parte di alcuni governi. È, infatti, chiaro che la politica esportativa fuori dai confini comunitari non può essere oggetto dell'iniziativa della Commissione, ma che per impedire ogni esportazione non autorizzata è necessario un efficace sistema di controllo sulle movimentazioni intra-comunitarie (il che comporta inevitabilmente un qualche costo e una procedura che non può basarsi solo sulla responsabilizzazione delle imprese, ma richiede un controllo o *ex ante* o *ex post*).

L'insoddisfacente andamento di questa iniziativa della Commissione desta qualche preoccupazione soprattutto per tre motivi:

1. rischia di compromettere anche l'apertura dei mercati nazionali, non potendo essere accettata una potenziale limitazione alla partecipazione a una gara europea e, peggio ancora, all'esecuzione dell'eventuale commessa acquisita;

2. limita pesantemente il processo di razionalizzazione dell'industria europea che non può né specializzare le unità produttive nazionali di uno stesso gruppo, né ricorrere ai subfornitori più competitivi indipendentemente dalla loro nazionalità;

3. indebolisce i tentativi di ridurre il ricorso alle pratiche di *off-set* da parte dei paesi europei minori non consentendo loro di valorizzare le loro capacità di subfornitura indipendentemente dai loro programmi di acquisizione.

Parallelamente, nell'ambito del Fa, è iniziato lo studio per la costruzione di una Free Circulation Area, basata su una General Licence (Gl) più «aperta» rispetto alla Global Project Licence (Gpl) attualmente in vigore fra i sei paesi per le coproduzioni intergovernative e industriali di materiali di armamento.

Questa iniziativa è arrivata a un certo livello di approfondimento e una proposta definitiva potrebbe essere predisposta entro il 2007. Il suo pregio sarebbe quello di coinvolgere paesi che hanno un'adeguata e analoga esperienza nel controllo delle esportazioni poiché sono i maggiori produttori ed esportatori europei e che hanno un elevato grado di coesione e reciproca fi-

ducia. Il suo difetto sarebbe quello di escludere gli altri 21 paesi dell'Unione Europea con conseguenze negative sul piano industriale e politico. Altro difetto sarebbe legato ai tempi di realizzazione perché la sua operatività sarebbe legata alla firma e ratifica di un emendamento al Fa/Loi e questo, nel caso italiano, richiederebbe un tempo difficilmente quantificabile. Nel frattempo gli altri paesi potrebbero, comunque, applicare il nuovo regime come iniziativa nazionale.

Vi è, però, il rischio che i nostri partner preferiscano, come qualcuno di loro ha già suggerito, procedere a un accordo separato dal Fa/Loi, in modo da poter introdurre subito la General Licence a livello nazionale fra i paesi aderenti. In questo modo potrebbero, inoltre, essere ammessi anche alcuni ulteriori paesi europei senza per questo doverli far entrare nel Fa/Loi.

Anche in questo caso è stata definita a livello interministeriale una posizione nazionale che individua le linee guida da seguire nelle due iniziative europee:

1. per quanto riguarda l'introduzione della General Licence nel quadro normativo italiano si ritiene che un'eventuale decisione della Commissione europea renderebbe più facile il successivo recepimento sia perché assumerebbe una valenza di carattere più generale, sia perché avrebbe una connotazione più politica ed economica e meno commerciale, sia, infine, per il suo carattere vincolante;

2. la previsione della General Licence all'interno del Fa prefigurerebbe un iter parlamentare «più irto di ostacoli» in quanto si tratterebbe di un'iniziativa intergovernativa multilaterale, più difficilmente riconducibile all'obiettivo della costruzione di un'Europa della difesa e che offrirebbe minori garanzie di trasparenza verso gli organismi parlamentari. In questo caso si richiederebbe, inoltre, un passaggio parlamentare per la ratifica degli emendamenti al Fa/Loi e per la modifica della legge 185/90;

3. anche per queste ragioni, oltre a quelle di carattere più generale precedentemente indicate, la preferenza italiana è andata all'iniziativa comunitaria, anche se, in ogni caso, è stata assicurata un'attiva partecipazione anche a quella in ambito Fa/Loi. L'ipotesi peggiore per l'Italia è, invece, quella di un accordo separato dal Fa/Loi che rischierebbe di lasciare il nostro paese ai margini di quest'area di libero scambio per un tempo imprevedibile.

3. La collaborazione transatlantica

Nel corso del 2006 vi sono stati alcuni significativi e concreti passi avanti nel campo della collaborazione bi-laterale fra Italia e Stati Uniti.

Sul piano dei programmi è stato deciso di partecipare alla seconda fase dello sviluppo del velivolo Jsf denominata Production Preparation, Sustainment & Follow-On Development che dovrebbe portare all'inizio del vero e proprio programma di produzione e poi seguirlo nell'ambito della vita operativa dei mezzi. Dopo un'informativa al Parlamento, all'inizio di febbraio 2007 sarà sottoscritto il relativo Mou. È, quindi, un'altra significativa tappa del più grande programma aeronautico di tutti i tempi, con circa 3.000 velivoli previsti. L'impegno economico complessivo per l'Italia sarà di 900 milioni di dollari, ma solo 160 entro il 2011 (17,5%), gli altri nell'arco di un ulteriore trentennio. Un valore modesto, soprattutto se rapportato al miliardo praticamente già investito dal 2002 a ora, ma non è questo l'aspetto importante della decisione. Quello che conta è la scelta di proseguire il programma, associandoci a Olanda, Canada, Australia e Regno Unito, mentre anche Norvegia e Turchia si apprestano a farlo.

La scelta produrrà benefici su due diversi piani:

1. ci si avvicinerà nelle condizioni più favorevoli al momento in cui, a fine decennio, bisognerà decidere l'eventuale acquisto per sostituire AM-X, AV 8 B e, infine, Mrca Tornado;

2. si valorizzerà l'esperienza industriale già acquisita nel corso di questi quasi cinque anni e si trarranno ampi benefici economici, tecnologici e occupazionali ancora prima di ordinare il primo velivolo italiano.

Fino a ora le commesse acquisite o assicurate all'industria italiana ammontano a più di un miliardo di dollari. Grazie agli accordi con i tre principali Prime Contractor, Lockheed Martin per il velivolo e Pratt & Whitey e GE/Rolls Royce per i motori, la previsione di attività per l'industria italiana è calcolata in circa 8,6 miliardi di dollari. A questi si dovrebbe aggiungere circa 1 miliardo di attività legate alla localizzazione presso la base dell'Aeronautica di Cameri (Novara) di una Faco – Final Assembly and Check Out che servirà anche i velivoli olandesi e, forse, di altri paesi. In totale si arriverà, quindi, a 10 miliardi di dollari

che, seppur spalmati nell'arco di un quindicennio, rappresenteranno uno dei principali sbocchi della produzione aeronautica ed elettronica.

La maggior parte del lavoro sarà svolto dal gruppo Finmeccanica che ha siglato lo scorso 28 novembre un accordo complessivo con Lockheed per assicurare una sua partecipazione qualificata sul piano tecnologico e significativa sul piano economico. Oltre ad Alenia Aeronautica, un ruolo importante viene svolto dalle sue imprese operanti nell'avionica e nell'elettronica e dalla sua partecipata Avio nella propulsione. Ma questa esperienza è destinata a lasciare il segno anche sull'innovazione di processo, oltre che di prodotto, perché l'industria italiana dovrà misurarsi con l'impostazione, la gestione, il supporto di un grande programma all'interno di una logica, tutta americana, che punta alla massima efficienza e competitività, al rispetto dei tempi e dei costi.

Anche sul piano giuridico si sono registrate importanti decisioni:

a) a fine anno è cominciato il riesame del Mou dell'11 settembre 1978 «Concerning the Principles Governing the Mutual Cooperation in Research and Development, Production and Procurement of Defense Equipment» che ancora oggi regola la collaborazione nel campo del procurement militare. Questo Mou non è stato portato alla ratifica perché all'epoca si è ritenuto non necessario e opportuno, considerandolo un semplice accordo tecnico. Dalla seconda metà degli anni Novanta la Difesa ha cominciato, però, a sottoporre i Mou a ratifica parlamentare, creando così una prassi ormai consolidata. Si registra, quindi, un divario fra i rapporti bilaterali con gli altri paesi (legge di ratifica) e quelli con gli Usa basati (accordo tecnico). Tale problema è emerso durante i lavori volti a implementare la Declaration of Principles for Enhanced Cooperation in Matters of Defense Equipment and Industry sottoscritta il 9 ottobre 2003 dai due ministri della Difesa americano e italiano. I relativi accordi sono stati, quindi, predisposti e firmati nella forma di accordi tecnici, quindi non sottoposti al Parlamento a differenza del Fa firmato nel 2000 e ratificato con la legge 148/2003. Per poter costruire un corpo unico di accordi che ne garantisca l'omogeneità di impostazione e un'efficiente gestione operativa, è, di conseguenza, inevitabile un adeguamento e aggiornamento

del Mou del 1978, la cui ratifica dovrebbe essere approvata dal Parlamento.

b) Fra gli accordi tecnici sottoscritti il più rilevante è quello relativo alla parte Meeting National Defense Requirements – Security of Supply che è stato firmato il 1° agosto 2006 e che prevede una maggiore tutela e una migliore regolamentazione per l'accesso del ministero della Difesa e delle imprese italiane che operano per suo conto all'Us Defense Priorities and Allocation System (Dpas) e la creazione di un Code of Conduct System in grado di assicurare, su base volontaria, una migliore tutela del Dod e delle imprese americane che operano per suo conto, nel caso acquistino prodotti militari italiani. In pratica l'accordo statuisce e regola proceduralmente l'impegno dei due governi se si rendesse necessario dare priorità a una fornitura di prodotti militari. Per l'Italia si è reso, necessario predisporre un Code of Conduct fra il ministero della Difesa e le singole imprese interessate che impegnerà queste ultime a fare «to the greatest extent possibile... all that can reasonably be done to provide preference to contracts supporting US Department of Defense Programs». In questo modo la partecipazione al «Code of Conduct System may be offered by Italian companies as an indication of their reliability in supplying industrial resources to the US Department of Defense and the contractors supplying it». A partire da quest'anno le imprese italiane potranno sottoscrivere il Code e il relativo elenco sarà poi trasmesso al Dod il quale lo pubblicizzerà inserendolo nel suo sito web, analogamente a quanto avviene per le società inglesi. Su questo sito è già riportato l'accordo con l'Italia, così come quelli con Regno Unito, Svezia, Olanda e Canada. Grazie anche a queste premesse l'Italia è ora considerata dal Dod come Qualifying Country e pertanto vi è un'esenzione dal Buy American Act e dal Balance of Payment Programs in base alla normativa Dfars – Defense Federal Acquisition Regulations Supplement, 225.872 Contracting with qualifying country sources. Questo può consentire, attivando formalmente le previste procedure, alle imprese italiane di impostare le loro offerte con maggiore flessibilità e senza vincoli giuridici alla «americanizzazione» del prodotto.

c) Altri due accordi tecnici sono quello Regarding the Exchange of Engineers and Scientists del 1° agosto, col quale

si regola la posizione di tecnici e scienziati che operino nell'altro paese, e quello per Research, Development, Test and Evaluation (Rdt&E) Projects del 26 settembre, col quale si regola la collaborazione nel campo della ricerca e nelle prove.

d) Nel campo dell'interscambio di prodotti militari si è cominciato a lavorare sull'obiettivo di ottenere l'esenzione dall'Itar – International Traffic in Arms Regulations. Il governo italiano aveva sottoscritto un Blanket Assurance Agreement entrato in vigore il 18 ottobre 2005 che consente all'Italia di riesportare verso un paese terzo, che abbia anch'esso sottoscritto un Blanket Assurance, materiale militare importato dagli Usa senza chiederne il preventivo consenso, ma semplicemente dandone notizia al dipartimento di stato entro trenta giorni dalla spedizione. La sottoscrizione di un Blanket Assurance ha un forte valore politico, quale segnale verso il congresso americano di condividere le responsabilità di un sistema multinazionale di controlli sulle esportazioni di materiali sensibili (militari e *dual use*). In questo modo si è proseguito nella costruzione di un contesto favorevole a livello politico e delle strutture civili e militari che dovrebbe consentire di ottenere il riconoscimento di partner privilegiato. Per questo sarà necessario molto tempo e un impegno costante da parte italiana, ma è anche un problema di affidabilità e credibilità del nostro sistema-paese che, purtroppo, viene troppo spesso minato da comportamenti schizofrenici e a volte poco responsabili di molti esponenti politici.

10. La questione energetica

di Clara Poletti

1. La sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e gas in Europa

Il tema della sicurezza dell'approvvigionamento energetico ha rappresentato negli ultimi anni un elemento importante del dibattito europeo, in parte come conseguenza dei processi di liberalizzazione dei mercati energetici, sia del gas che dell'elettricità, in corso di realizzazione nell'Unione Europea. La transizione da meccanismi amministrati a contesti di libero mercato comporta infatti modifiche sostanziali dei processi decisionali, sottraendo in molti casi al decisore pubblico importanti leve di controllo. Si pensi, ad esempio, alle decisioni di investimento e al loro impatto in termini di portafoglio di approvvigionamento.

Richiamando le parole della stessa Commissione europea:

Siamo di fronte al nuovo scenario energetico del ventunesimo secolo. In questo scenario le regioni economiche si trovano in una situazione di dipendenza reciproca per garantire la sicurezza energetica, la stabilità economica e un'azione efficace contro i cambiamenti climatici... Questo scenario richiede una risposta europea comune...: una strategia basata esclusivamente su 25 politiche energetiche nazionali non è sufficiente¹.

A tracciare i confini della questione energetica in ambito europeo, oltre ai fattori che potremmo definire connaturati alla fase di liberalizzazione, si affiancano elementi strutturali specifici dei mercati energetici europei.

¹ Commissione europea, *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, Libro Verde, marzo 2006, p. 5.

Innanzitutto la dipendenza dell'Europa dalle importazioni sia di gas che di elettricità, che non solo è quantitativamente importante, ma anche in aumento a causa della progressiva riduzione della produzione interna di fonti fossili, a fronte di una domanda in crescita. Inoltre, la maggior parte dei paesi dai quali arrivano le importazioni hanno un rischio geopolitico molto elevato, aggravato dal fatto che circa la metà del gas consumato dall'Unione Europea proviene da soli tre paesi (Russia, Norvegia e Algeria).

In secondo luogo l'insufficienza delle infrastrutture di trasporto transfrontaliero sia di elettricità che di gas: le congestioni ostacolano l'integrazione dei mercati nazionali e limitano gli spazi di solidarietà tra stati membri per assicurare la fornitura di energia elettrica e gas. Nel Libro Verde del 2006 la Commissione stima che nei prossimi venti anni saranno necessari investimenti in infrastrutture per circa mille miliardi di euro.

Infine, la scarsa concorrenzialità dei mercati energetici europei e la presenza di meccanismi di mercato poco flessibili e scarsamente coordinati riducono l'efficacia dei mercati stessi nel fornire agli operatori i giusti segnali di prezzo, indirizzandone i comportamenti secondo criteri di efficienza.

Negli ultimi anni, le criticità dell'approvvigionamento energetico connesse con i citati fattori istituzionali o strutturali sono state acuite da congiunture, sia economiche che politiche, sfavorevoli: da un lato sono emerse importanti tensioni nei mercati internazionali delle materie prime e, dall'altro si è realizzato un peggioramento del quadro geopolitico, a partire dagli eventi dell'11 settembre 2001 e dalla guerra in Iraq.

In questo contesto si sono innestati eventi particolarmente gravi, quali le interruzioni delle forniture d'energia elettrica del 2003 e del novembre 2006 e l'insufficienza dell'offerta di gas naturale dei primi mesi del 2006, che hanno riportato l'attenzione generale sulle tematiche energetiche, in particolare sulla sicurezza della fornitura e sui problemi di coordinamento tra i mercati nazionali.

2. I mercati internazionali delle materie prime e dei principali combustibili

L'Unione Europea dipende da paesi terzi per l'approvvigionamento energetico, in particolare con riferimento ai combustibili fossili, e tale dipendenza tende ad aumentare nel tempo. Oggi circa il 50% della domanda di petrolio e gas è soddisfatta da importazioni e si stima che questa percentuale possa salire al 65% entro il 2030. In particolare, le importazioni nette di gas naturale in Europa negli ultimi dieci anni hanno avuto tassi di crescita doppi rispetto a quelli della domanda.

Questa dipendenza rende l'Unione Europea particolarmente esposta, sia dal punto di vista del costo dell'energia che della sicurezza degli approvvigionamenti, all'andamento dei mercati internazionali del petrolio e dei combustibili e genera preoccupazioni relativamente alla sostenibilità energetica dell'Unione Europea.

A partire dal 2001 i prezzi del petrolio si sono mantenuti su un cammino di crescita. Questa tendenza al rialzo è stata confermata nel 2006, anche a causa delle forti tensioni geopolitiche registrate in Medio Oriente con la guerra tra Israele e Libano e la questione iraniana, e delle criticità nella produzione di petrolio in Alaska e in Nigeria. In media nel 2006 il prezzo del Brent si è attestato sui 65 dollari al barile, 20% in più rispetto all'anno precedente.

La dinamica dei prezzi degli ultimi anni è stata sostenuta tra l'altro dal sensibile incremento dei consumi mondiali di petrolio, riconfermato anche per il 2006. Secondo le più recenti stime dell'Agenzia internazionale per l'energia, per il 2006 la domanda di petrolio dovrebbe attestarsi sugli 84,7 milioni di barili al giorno, con un incremento annuo rispetto al 2005 pari all'1,3%. A guidare l'aumento della domanda di petrolio continuerà a essere la Cina, con una crescita del fabbisogno energetico stimata pari a circa il 6,5% nel 2006 e al 5,5% nel 2007. Nel 2007 dovrebbe inoltre emergere un'accelerazione della domanda di petrolio degli altri paesi asiatici, che dovrebbe crescere al 2,4% del 2007, contro l'1% del 2006.

L'aumento delle quotazioni medie del petrolio si è accompagnato a un contestuale incremento della loro volatilità. Nel 2006 il prezzo del Brent ha subito rilevanti variazioni in corso d'anno:

partito da valori prossimi ai 60 dollari al barile, è aumentato rapidamente fino a raggiungere a metà agosto un picco prossimo agli 80 dollari, per poi ridiscendere sotto i 65 dollari.

La crescita del prezzo del petrolio degli ultimi anni ha portato con sé un aumento dei prezzi del gas naturale, generalmente indicizzati ai prezzi del greggio e dei prodotti derivati.

L'anno 2006 è stato un anno particolarmente critico per gli approvvigionamenti di gas naturale a livello europeo, anche a causa di problemi strutturali sul fronte dell'offerta e di temperature eccezionalmente rigide. Nel periodo invernale da novembre 2005 a febbraio 2006 il prezzo medio delle borse europee è quasi raddoppiato. L'emergenza gas è stata particolarmente acuta in Italia.

3. L'emergenza gas in Italia

La sicurezza degli approvvigionamenti ha molteplici dimensioni. Tra queste, due in particolare sono alla base degli eventi critici che hanno recentemente interessato anche l'Italia: le difficoltà di coordinamento tra mercati ancora non perfettamente integrati e poco concorrenziali e i vincoli strutturali connessi con la dipendenza dall'estero.

Difetti nel coordinamento tra gestori delle reti di trasmissione dei paesi coinvolti hanno, ad esempio, svolto un ruolo importante nelle recenti interruzioni della fornitura di energia elettrica. Nel settembre del 2003 si è verificata un'interruzione prolungata estesa al complesso del sistema elettrico italiano, salvo la Sardegna, e all'area del Ticino nel sistema elettrico svizzero. Nella notte del 28 settembre il sistema elettrico europeo ha avuto dei problemi di funzionamento inizialmente generati da guasti sulla rete di trasmissione della Svizzera. Tali malfunzionamenti hanno determinato la separazione del sistema elettrico italiano dal resto della rete interconnessa Ucte² e, di conseguenza, l'interruzione della fornitura. Il 4 novembre scorso si è nuovamente verificato un grave episodio di interruzione della

² Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity.

fornitura di energia elettrica che, partendo dalla rete di trasmissione della Germania, si è poi diffuso a molti paesi europei.

Problemi di natura più strutturale sono invece alla base dell'insufficienza di offerta di gas naturale che ha interessato l'Italia nell'inverno 2005/2006: la cosiddetta «emergenza gas». La domanda di gas naturale negli ultimi anni è aumentata rapidamente, sostenuta prevalentemente dalle richieste dei produttori di energia elettrica per l'alimentazione delle numerose centrali a ciclo combinato, alimentate a gas, entrate in esercizio negli ultimi anni in sostituzione di centrali a olio meno efficienti.

A fronte di una produzione nazionale limitata, la crescita della domanda ha portato a un aumento del contributo estero per la copertura del fabbisogno. Oggi l'Italia dipende dalle forniture estere per più dell'80% dei suoi consumi di gas naturale e il contributo della produzione nazionale è destinato a ridursi a causa del progressivo esaurimento dei giacimenti nazionali.

Le infrastrutture per l'importazione di gas naturale, cioè i gasdotti di interconnessione della rete gas con l'estero e i terminali di rigassificazione del gas liquefatto, non sono state tuttavia adeguate ai nuovi scenari di domanda.

Il livello medio della domanda nell'anno non è l'unico elemento rilevante nella valutazione della capacità del sistema di coprire il fabbisogno; bisogna considerare anche il profilo temporale dei prelievi. I consumi di gas naturale sono infatti caratterizzati da una forte variabilità nel corso dell'anno, dovuta prevalentemente a fattori climatici. Per consentire la modulazione della fornitura secondo le richieste si utilizzano i depositi di stoccaggio e, in misura molto minore, le importazioni. Questi depositi sono riempiti nei periodi di bassa domanda, prevalentemente l'estate, e utilizzati nel momento di maggiore richiesta, l'inverno³. Le importazioni e la produzione nazionale, pur essendo sufficienti a garantire la copertura della domanda annua, potrebbero non essere in grado di soddisfare un picco di prelievo.

³ Il servizio di stoccaggio è regolamentato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas che con le deliberazioni n. 26/02 e n. 119/05 ha fissato i criteri per la determinazione delle tariffe di stoccaggio e per l'assegnazione della capacità di stoccaggio ai diversi operatori.

Problemi di copertura del fabbisogno di gas naturale possono pertanto emergere sia per insufficienza delle quantità di gas complessivamente disponibili (insufficienza di volume), sia per impossibilità di far fronte ad aumenti rapidi della domanda per insufficiente velocità di svasso dei depositi (insufficienza di punta).

L'emergenza gas dell'inverno 2005/2006 ha visto per la prima volta il sistema italiano esposto non solo a problemi di insufficienza di punta, ma anche di potenziale insufficienza di volume. La capacità di stoccaggio del gas disponibile per gli operatori italiani è ormai inadeguata e non consente di far fronte neppure alle necessità del settore civile in un inverno con condizioni climatiche rigide.

In realtà i primi segnali di crisi e di possibili problemi di copertura del fabbisogno di gas erano emersi già nel marzo del 2005, rendendo necessaria nell'inverno 2004/2005 la riduzione della fornitura ad alcuni clienti industriali, secondo le clausole di interrompibilità previste nei contratti.

La situazione si è aggravata nell'inverno successivo e, per fronteggiare l'emergenza, il ministero delle Attività Produttive (ora ministero dello Sviluppo Economico) ha dovuto attivare un piano di emergenza, con interventi urgenti sia dal lato dell'offerta che della domanda.

Nell'estate del 2005 è stato istituito dalla Direzione generale per l'energia e le risorse minerarie del ministero delle Attività Produttive un Comitato di emergenza per analizzare i problemi emersi all'inizio del 2005 e monitorare l'andamento di domanda e offerta di gas naturale. La condizione di emergenza è stata ufficialmente dichiarata il 9 dicembre⁴, a fronte di prelievi di gas dagli stoccaggi decisamente superiori alle attese, dal Comitato che ha attivato contestualmente una fase di sorveglianza.

Il rapido svasso degli stoccaggi era spiegato da tre fattori:

– tensioni sui mercati internazionali del gas che hanno portato a una riduzione delle importazioni del gas, in particolare dalla Russia a causa della crisi Russia-Ucraina;

⁴ Vedi il documento *Emergenza del sistema gas nazionale 2005-2006: tempi e azioni decise dal Ministero delle attività produttive fino a conclusione dell'emergenza* (http://www.minindustria.it/pdf_upload/documenti/phpSE181E.pdf).

- aumento della domanda di gas naturale per riscaldamento connessa con le temperature particolarmente rigide;
- aumento della domanda di gas naturale per la produzione di energia elettrica, connesso tra l'altro con l'entrata in servizio di nuove unità di produzione alimentate a gas, e con la scarsa produzione idroelettrica, dovuta alla particolare siccità dell'anno.

Secondo i dati forniti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas⁵, al 1° marzo del 2006 il volume di gas prelevato dagli stocaggi ammontava a 8,7 miliardi di metri cubi, contro i 5,3 miliardi di un inverno medio. Quindi l'«eccesso di svasso» a tale data era stimabile in 3,4 miliardi di metri cubi, spiegato per 1,2 miliardi da maggiori consumi per la produzione termoelettrica e 2,3 miliardi da maggiori consumi per riscaldamento a causa delle basse temperature.

Nella valutazione di questi dati è interessante sottolineare l'elemento concernente l'utilizzo del gas per la produzione di energia elettrica, in quanto esemplificativo dei problemi che possono emergere nel passaggio da meccanismi amministrati a forme di mercato. Come prima rilevato, le tensioni nell'offerta di gas naturale hanno portato a un aumento generalizzato dei prezzi del gas in Europa e, di conseguenza, del costo di questo combustibile per la produzione di energia elettrica. Questo a sua volta si è riflesso in un aumento dei prezzi nelle borse europee dell'energia elettrica. I meccanismi di mercato hanno quindi operato per dare i giusti segnali agli operatori. In Italia tuttavia, data la scarsa concorrenzialità del mercato e la rigidità dei meccanismi di regolamentazione nel settore gas, i prezzi non hanno risposto alle nuove condizioni strutturali. A fronte di prezzi esteri crescenti e maggiori di quelli nazionali, in particolare in Francia, Svizzera e Germania, l'Italia ha aumentato le proprie esportazioni di energia elettrica e, di conseguenza, la relativa domanda di gas naturale.

Le proiezioni di fine 2005 indicavano una situazione critica, con un possibile esaurimento anticipato dello stoccaggio prima del termine del periodo invernale. Per fronteggiare l'emergenza sono state messe in atto numerose misure. A fine dicembre del

⁵ Vedi la scheda *Il problema dell'emergenza gas 2006 in Italia: fatti principali*, pubblicata nel sito web dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (<http://www.autorita.energia.it>).

2005 il Comitato di emergenza, seguendo le procedure, ha attivato l'obbligo per gli operatori di massimizzazione delle importazioni di gas naturale e della produzione nazionale.

Nella seconda metà di gennaio, dopo le riduzioni delle forniture all'Italia da parte della Russia di inizio gennaio (32 milioni di metri cubi di gas al giorno) e le ulteriori riduzioni del 17 gennaio (da 1 a 9 milioni di metri cubi di gas al giorno)⁶, il Comitato di emergenza ha attivato le fasi 3 e 4 della procedura di emergenza gas, disponendo il passaggio a olio combustibile delle centrali di produzione di energia elettrica cosiddette *dual fuel*, cioè di quelle centrali in grado di funzionare sia a olio combustibile e che a gas, nel rispetto dei limiti di emissione.

Negli stessi giorni il ministro delle Attività Produttive ha introdotto misure di incentivazione per i clienti industriali disposti a interrompere la propria fornitura di gas naturale⁷.

A fine gennaio, malgrado queste misure, la situazione si prospettava ancora molto critica. Il passaggio da una produzione di energia elettrica mista olio-gas a una solo olio delle centrali *dual fuel* si era, infatti, rivelato di scarsa efficacia a causa della violazione dei limiti di emissione che ciò avrebbe comportato. All'atto pratico solo una centrale, Montalto di Castro, ha sostituito l'olio combustibile al gas. Si è pertanto reso necessario intervenire legislativamente.

Il decreto legge n. 19, 26 gennaio 2006, ha introdotto «Misure urgenti per garantire l'approvvigionamento di gas naturale», per il solo periodo di tempo necessario e comunque non oltre il 31 marzo 2006. Tali misure riguardavano in particolare:

- l'attribuzione alla società Terna Spa, responsabile della gestione della rete di trasmissione e di assicurare l'equilibrio tra domanda e offerta di energia elettrica, della programmazione della produzione delle centrali alimentate a olio combustibile, con l'obiettivo di aumentare il contributo di tali centrali alla copertura del fabbisogno nazionale e la conseguente riduzione della produzione da centrali alimentate a gas;

- l'attribuzione al ministero delle Attività Produttive del

⁶ Vedi *Emergenza del sistema gas nazionale 2005-2006*, cit., p. 2.

⁷ Decreto del ministro delle Attività Produttive, 20 gennaio 2006 e deliberazione n. 10/06 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

potere di emanare decreti di deroga ambientale, al fine di aumentare l'impiego degli impianti con potenza termica nominale superiore a 300 Mw alimentati a olio combustibile autorizzando, in via d'urgenza, l'elevazione dei valori limite di emissione;

– la possibilità di far rientrare in servizio le centrali di produzione a olio ferme per mancanza di autorizzazione, ma potenzialmente funzionanti.

Gli interventi sopra descritti hanno consentito di superare la fase di emergenza invernale: il ministro delle Attività Produttive ne ha dichiarato la cessazione dopo la riunione del Comitato di emergenza del 22 marzo.

La programmazione da parte di Terna delle centrali di produzione alimentate a olio combustibile, avviata il 27 gennaio 2006, si è conclusa subito dopo, il 24 marzo 2006, con il ripristino del normale esercizio delle centrali di produzione di energia elettrica.

Alcune deroghe alle emissioni sono invece rimaste in vigore fino alla fine di marzo per consentire il ritorno graduale all'impiego del gas naturale e garantire comunque la riserva di potenza necessaria per la salvaguardia della sicurezza del sistema elettrico.

Nell'inverno 2005/2006, malgrado gli interventi correttivi si è reso necessario utilizzare per circa 1,2 miliardi di metri cubi le cosiddette «riserve strategiche» di gas naturale.

Il superamento su base stabile delle criticità nell'approvvigionamento del gas naturale richiede la realizzazione di interventi strutturali, quali l'ampliamento della capacità di trasporto sulle interconnessioni con l'estero e la realizzazione di nuovi terminali di rigassificazione, e pertanto non è realizzabile in tempi brevi. Non si può quindi escludere che si possa ripresentare una situazione di emergenza come quella descritta.

4. Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura

La questione della sicurezza dell'approvvigionamento energetico è stata ripresa dalla Commissione europea nel Libro Verde *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura* e inserita in un contesto ampio, analizzandola congiuntamente ai problemi di sviluppo e integrazione dei mercati

nazionali, anche alla luce degli obiettivi di compatibilità ambientale. Il processo d'integrazione dei mercati energetici nazionali in un unico mercato europeo è molto lontano dall'essere completato. Le differenze tra stati membri sono molteplici e riguardano non solo il disegno dei mercati, le regole d'accesso e utilizzo delle reti e le condizioni di bilanciamento tra domanda e offerta, ma anche l'attribuzione dei poteri tra le diverse istituzioni (governi, autorità indipendenti, gestori di sistema). Come emerge dagli esiti preliminari dell'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione europea per valutare le condizioni di concorrenzialità dei mercati elettrici e dei mercati del gas nell'Unione Europea pubblicati nel febbraio del 2006, i mercati nazionali sia dell'energia elettrica che del gas hanno inoltre mantenuto alti livelli di concentrazione, con operatori verticalmente integrati nelle diverse fasi della filiera e un elevato grado di opacità.

Nel Libro Verde la Commissione individua sei settori chiave in cui intervenire e formula alcune proposte per una politica energetica europea più integrata:

- il completamento dei mercati interni dell'energia elettrica e il gas;
- il miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento;
- la diversificazione del mix energetico;
- il miglioramento dell'efficienza energetica;
- la promozione dell'innovazione tecnologica;
- l'attuazione di una politica energetica unitaria verso i paesi esterni all'Unione.

In particolare, con riferimento alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico la Commissione individua alcune proposte, tra cui l'istituzione di due organismi deputati a migliorare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra stati membri. Tali organismi sono un Osservatorio europeo sull'approvvigionamento energetico e un Centro europeo per le reti energetiche. L'Osservatorio europeo sull'approvvigionamento energetico dovrebbe analizzare i modelli di domanda e offerta sui mercati energetici dell'Unione Europea e individuare per tempo eventuali inadeguatezze delle infrastrutture o problemi di approvvigionamento. Il Centro europeo per le reti energetiche dovrebbe riunire i gestori di rete nell'ambito di un organismo formale, incaricato di raccogliere, analizzare e pubblicare le informazioni relative al funzionamento delle reti e dare attuazione ai piani approvati dai rispettivi

organismi di regolamentazione, con l'obiettivo di migliorare e assicurare un maggior coordinamento e una più intensa collaborazione tra i gestori dei sistemi di trasmissione nazionali.

La Commissione propone, inoltre, alcune misure per fronteggiare eventuali situazioni d'emergenza, quale quella recentemente sperimentata nell'approvvigionamento del gas naturale. In particolare, la Commissione suggerisce un intervento legislativo per garantire la pubblicazione regolare e trasparente della situazione delle riserve petrolifere comunitarie, migliorando la trasparenza sui mercati petroliferi. Viene inoltre proposta la modifica delle direttive sulla sicurezza dell'approvvigionamento del gas e dell'elettricità, per assicurare che l'Unione Europea possa rispondere a interruzioni dell'approvvigionamento di gas a breve termine anche attraverso la solidarietà fra stati membri, pur tenendo conto del diverso potenziale di riserve di ciascuno stato.

Infine, per quanto riguarda la dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento energetico, la Commissione sottolinea come le scelte di un ciascuno stato membro abbiano inevitabilmente conseguenze sulla sicurezza energetica di tutta l'Unione Europea, sulla competitività e sull'ambiente.

Sulla base di queste considerazioni la Commissione propone un riesame strategico della politica energetica dell'Unione Europea e la definizione di obiettivi generali condivisi, che tengano conto dell'equilibrio tra utilizzo dell'energia sostenibile, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento.

Queste proposte sono state successivamente riprese nella recente comunicazione al Consiglio e al Parlamento⁸, in cui tra l'altro la Commissione europea ha posto come obiettivo strategico l'assunzione da parte degli stati membri di un impegno alla riduzione dei gas di serra entro il 2020 del 20% rispetto al 1990. Lo sviluppo della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è visto come uno strumento importante di politica energetica in quanto consente di ridurre la dipendenza dell'Europa da paesi terzi mantenendosi su un percorso di sviluppo compatibile dal punto di vista ambientale.

Resta da valutare se e con quali strumenti; prospettati obiettivi sono raggiungibili.

⁸ COM(2007) 1 final, 10 gennaio 2007.

11. La crisi del Doha Round e l'incerto futuro del regime commerciale multilaterale

di Paolo Guerrieri

1. Lo stallo del Doha Round

Un evento tra i maggiori che ha dominato le relazioni economiche internazionali dello scorso anno è stata la sospensione avvenuta a luglio del Doha Round, il grande e ambizioso negoziato commerciale multilaterale lanciato nell'ambito del Wto (World Trade Organization) all'inizio del decennio. Un esito davvero deludente, ma largamente previsto: i forti contrasti che avevano accompagnato lo sviluppo del negoziato nel corso degli ultimi tre anni avevano messo a nudo tutte le difficoltà di arrivare a un accordo soddisfacente tra i paesi membri del Wto.

Il confronto sull'agricoltura, in particolare, ha finito per condizionare ancora una volta negativamente l'esito complessivo del negoziato. Ma aperti contrasti si erano manifestati anche sulle altre aree tematiche più importanti del confronto: i prodotti industriali (anche qui il problema è l'abbassamento delle tariffe) e i servizi (in questo caso il negoziato abbraccia più temi).

Alla fine, lo stallo delle trattative è stato determinato soprattutto dalla questione dei sussidi e dell'accesso ai mercati agricoli. In particolare, l'ultima riunione del G6 (Stati Uniti, Unione Europea, Australia, Brasile, Giappone e India) prima della sospensione si è arenata su due punti fondamentali: l'impossibilità di trovare adeguate forme di reciprocità tra aperture dei mercati agricoli dei paesi del Nord e abbattimento delle tariffe industriali da parte delle economie del Sud; lo scontro tra Stati Uniti e Unione Europea sulla riduzione dei sussidi americani alla produzione agricola domestica, da un lato, e le compensazioni in termini di riduzioni dei dazi europei sulle importazioni di prodotti agricoli, dall'altro.

Il «no» secco è infine venuto dagli Stati Uniti, accusati per questo, un po' da tutti, di aver fatto fallire ogni ultima possibi-

lità di negoziazione. In realtà, le posizioni di tutti i paesi sono sempre rimaste assai distanti e venate di grosse ambiguità. Anche l'ultima proposta europea, ad esempio, certamente più generosa, era apertamente avversata dalla Francia e tiepidamente appoggiata da altri che non si fidavano delle promesse di tagli tariffari dei paesi emergenti.

Anche in tema di prodotti industriali e servizi, in effetti, come si è detto, non si è riusciti a raggiungere alcun accordo preliminare, con responsabilità in questo caso equamente ripartite tra paesi sviluppati e paesi emergenti.

Nonostante alcuni segnali in direzione di una possibile ripresa del negoziato, il blocco del Doha Round è grave di per sé e rischia, inoltre, di trascinarsi a lungo. La recente vittoria dei Democratici alle elezioni americane di *mid term*, appare infatti aver ulteriormente ridotto le possibilità di un suo rilancio. A metà del 2007 scadrà la Trade Promotion Authority (il cosiddetto *fast track*) del presidente Bush e della sua Amministrazione, ovvero il mandato a negoziare accordi commerciali internazionali da poter approvare in blocco, al riparo dei veti ed emendamenti dei singoli parlamentari. Senza un suo rinnovo – che dovrà avvenire a opera del Congresso – il negoziato multilaterale, ovviamente, non potrà riprendere. Ora, non è affatto certo che la nuova maggioranza parlamentare democratica voglia rinnovare il *fast track*, soprattutto alla luce delle posizioni negative al riguardo già espresse ripetutamente in passato dal Congresso nel corso degli anni Novanta (nel 1994, nel 1997 e nel 1998).

Le ragioni sono squisitamente domestiche. Le liberalizzazioni commerciali hanno rappresentato temi particolarmente caldi della campagna elettorale americana. Le migliaia di posti di lavoro persi negli Stati Uniti in questi anni in molti comparti manifatturieri, e i timori diffusi su massicce delocalizzazioni e «outsourcing» nelle aree emergenti (Cina e altri) hanno spinto molti candidati democratici a denunciare apertamente, nelle loro piattaforme elettorali, tutti i pericoli – e non certo le opportunità – del libero scambio, promettendo adeguate contromisure. Con lautissimi ritorni, visto che molti di essi sono risultati poi eletti.

D'altra parte, la stessa Europa non sembra nelle condizioni di poter contribuire con nuove significative proposte al rilancio del Doha Round che comporterebbero, tra l'altro, in un anno di

elezioni in importanti paesi europei, quali la Francia, la necessità di una revisione della Politica agricola comune (Pac): una possibilità quest'ultima davvero remota tenuto conto degli attuali rapporti all'interno dell'Unione Europea.

2. La crescita del bilateralismo e i rischi del neomercantilismo

Nel futuro più immediato la crisi del Doha Round rischia di offrire nuovi forti incentivi alla crescita del bilateralismo commerciale e degli accordi preferenziali tra paesi che nel corso del 2006 hanno registrato una nuova forte accelerazione. Va sottolineata a questo riguardo la crescita in modo spettacolare nell'ultimo decennio degli accordi commerciali preferenziali (Pta). In pochi anni il numero di tali accordi è cresciuto in modo spettacolare divenendo uno strumento largamente utilizzato dalla quasi totalità dei paesi membri dell'Omc.

Fino agli anni Ottanta la maggior parte dei Pta era stata realizzata dall'Unione Europea e aveva interessato sia paesi ex colonie dell'Europa sia paesi coinvolti, più o meno direttamente, nell'allargamento del processo di integrazione europea. Negli ultimi quindici anni il fenomeno si è rapidamente esteso anche ad altre aree e paesi. Gli Stati Uniti sono divenuti un protagonista della diffusione del regionalismo su scala mondiale, così come molti Pvs hanno sviluppato accordi commerciali preferenziali sia tra loro sia con la maggior parte dei paesi industrialmente più avanzati.

Si è creato una sorta di effetto «domino»: la creazione di blocchi commerciali regionali da parte dei maggiori paesi ha finito per esercitare una forte pressione all'adesione da parte dei paesi terzi nel timore di costi dell'esclusione sempre più elevati. Anche i paesi dell'Asia, rimasti per decenni al margine delle iniziative regionali, hanno cominciato a promuovere con intensità crescente accordi commerciali bilaterali e plurilaterali. La Cina è stato il paese più attivo e le iniziative cinesi con i paesi Asean e l'India hanno spinto prima il Giappone e poi la Corea a percorrere strategie analoghe e in parte concorrenti.

È altresì importante ricordare che molti dei più recenti accordi preferenziali presentano profonde differenze nei loro

contenuti rispetto alle esperienze del passato sia per il diverso grado di sviluppo dei paesi che vi partecipano sia per i nuovi temi commerciali coperti. I contenuti non sono così limitati alla rimozione delle tradizionali barriere commerciali ma interessano in misura crescente i nuovi temi del commercio quali i diritti di proprietà intellettuale, i servizi, gli investimenti, la concorrenza, e gli standard sociali e ambientali. Soprattutto nel caso degli Stati Uniti, gli accordi preferenziali presentano una estesa copertura di settori-attività e di sistemi regolamentari relativi ad aree quali le politiche di concorrenza, l'ambiente, l'e-commerce, standard sociali ovvero tematiche non incluse e/o appena sfiorate dai negoziati multilaterali in ambito Wto e assumono così una configurazione cosiddetta «Wto-plus».

Anche grazie alle iniziative commerciali preferenziali degli Stati Uniti e dell'Europa e alla loro estensione su scala globale i Pta sono arrivati a coprire nel loro complesso (inclusi quelli dei Pvs) circa un terzo del commercio mondiale e altrettanto degli scambi americani ed extracomunitari. Nel caso degli Stati Uniti, ad esempio, il commercio totale (esportazioni e importazioni) con i partner dei Pta è stato stimato pari a 750 miliardi di dollari nel 2004. Se si tiene conto del completamento e della ratifica dei Pta ancora in corso di negoziazione si prevede che gli accordi preferenziali arriveranno a coprire nel prossimo futuro circa il 39% del commercio totale degli Stati Uniti, ovvero il 46% delle esportazioni totali americane. Anche se va aggiunto che larga parte di questi scambi riguarda i paesi vicini, nel nord e centro-america, degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda gli effetti dei Pta, la letteratura teorica ed empirica più recente dimostra che a determinate condizioni il regionalismo può rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione delle modalità di «integrazione profonda» tra paesi (*deep integration*) consentendo di affrontare i «nuovi temi del commercio» (*new trade issues*), dai servizi agli investimenti e alla mobilità del personale delle imprese estere. Tutto ciò richiede, però, che gli accordi preferenziali si muovano nell'ambito di obiettivi compatibili con il contesto multilaterale (Doha Round) e costituiscano così una sorta di ponte tra i regimi nazionali e quelli globali. Altrimenti le modalità di integrazione possono diventare antagoniste al sistema globale, con destabiliz-

zazioni e costi pesanti per tutti, e in particolare per i paesi più poveri e meno sviluppati, privi di un reale potere negoziale.

Ed è proprio quest'ultimo il rischio da fronteggiare a medio termine, in particolare con riferimento ai rapporti tra Stati Uniti ed Europa.

La competizione tra i due giganti dell'economia mondiale Europa e Stati Uniti nel campo degli accordi preferenziali si incentra anche sulla definizione dei contenuti dei Pta, in particolare con riferimento a quei temi e barriere legati alle strutture e ai sistemi regolamentari domestici dei paesi (*behind the border issues*). Tale sfida competitiva presenta degli aspetti positivi, in grado di spingere verso rinnovate politiche di sviluppo-cooperazione dei due grandi attori globali, a beneficio di molti paesi partner dell'area in via di sviluppo. Ma è anche vero che la competizione tra Stati Uniti ed Europa, nelle strategie di bilateralismo commerciale, può superare una certa soglia e degenerare in forme di esasperato «neomercantilismo». In altre parole, esiste la possibilità che l'Europa e gli Stati Uniti arrivino a creare separate e opposte sfere di influenza commerciale ed economica, con reti di preferenze e regole sovrapposte e in aperto conflitto tra loro. Più che il ritorno a forme di chiusura e protezionismo del passato (tariffe e dazi), di fatto improponibili perché incompatibili con la nuova organizzazione dell'attività economica su scala globale, è l'affermazione di un acceso «neomercantilismo» nelle relazioni commerciali a rappresentare oggi il vero rischio da scongiurare nei rapporti tra le aree in generale e nei rapporti transatlantici, in particolare.

Un simile scenario finirebbe per divenire foriero di rischi per lo stesso sistema commerciale globale. Una minaccia tanto più seria allorché si consideri che la febbre da *regionalismo antagonista* sta investendo anche il continente asiatico, ove si sono moltiplicati nel 2006 i progetti di creazione di blocchi regionali a geometrie variabili. A esserne coinvolti sono stati paesi tradizionalmente baluardi del multilateralismo, quali il Giappone, o più isolazionisti, come la Cina.

3. La crisi strutturale del «regime commerciale multilaterale»

Come si è già avuto modo di osservare, il regime multilaterale commerciale ha attraversato una fase di grandi difficoltà nel corso del 2006 e il negoziato di Doha rischia di rimanere congelato per un lungo periodo. Il fatto è che il fallimento del Doha Round non può essere archiviato come un mero incidente di percorso, a cui porre riparo con qualche accorgimento *ad hoc* e qualche sforzo in più per arrivare a rimettere in moto e concludere a breve il negoziato. Certo, è il risultato di una molteplicità di fattori, per certi versi assai eterogenei e legati ai singoli grandi temi al centro del negoziato. Ma se visto nel suo complesso e letto insieme agli esiti negativi della Conferenza di Cancun (2003) e, ancora prima, Seattle (1999), esso segnala il forte disagio che caratterizza da tempo la vita di un'organizzazione internazionale come il Wto.

Bisogna sottolineare che in questi anni sono venuti meno gli equilibri e lo schema negoziale che avevano assicurato in passato il successo di pressoché tutti i precedenti Round commerciali, svoltisi in sede Gatt (General Agreement on Trade and Tariffs) e Wto. Il modello negoziale era imperniato sull'accordo tra Stati Uniti ed Europa, che veniva poi esteso al resto dei paesi. Un duopolio che ha cominciato a non funzionare più a Seattle ed è clamorosamente fallito a Cancun. L'ascesa nel Wto di nuovi potenti attori negoziali ha trasformato il Round in un contesto affatto diverso, multilaterale e oligopolistico, in cui più soggetti hanno il potere di condizionare e influire l'esito finale del negoziato. Basti pensare all'accresciuto peso, in termini economici e demografici, di paesi come la Cina (entrata nel Wto nel 2001), il Brasile e l'India.

Il nucleo portante dei Pvs a medio reddito – in cui vive la maggior parte della popolazione del globo – ha ormai acquisito maggiore consapevolezza della propria forza e un maggiore interesse al risultato finale del negoziato multilaterale. Essi hanno inoltre capito l'importanza di formare coalizioni forti per non rimanere esclusi dalle trattative e hanno imparato l'uso degli strumenti previsti dagli accordi Wto. Un'ulteriore conferma di tutto ciò è venuta proprio dai negoziati di questi ultimi anni.

Nel nuovo contesto commerciale multipolare, caratterizzato

da nuovi attori e contenuti, in analogia con quanto avviene in un mercato oligopolistico, gli equilibri e un efficace funzionamento sono garantiti solo da un accordo di fondo tra i grandi paesi (imprese) leader del mercato, così da bloccare i reciproci poteri di veto. Un gioco non cooperativo, viceversa, fatto di azioni e reazioni autonome di tutti gli attori principali, non può che generare instabilità e innescare una sorta di guerra di tutti contro tutti. È proprio quanto si è verificato negli ultimi anni portando il Round commerciale in corso ad arenarsi più volte nel gioco perverso dei veti incrociati tra paesi.

Favorire soluzioni cooperative in questo nuovo regime commerciale multilaterale – come dimostra la recente negativa esperienza del Doha Round – è un problema assai complesso che andrà comunque affrontato per evitare che il Wto diventi un'organizzazione sempre più paralizzata nella sua capacità di decisione e rischi una crescente marginalizzazione come già accaduto ad altre organizzazioni internazionali. La soluzione di un tale problema richiederebbe revisioni profonde, addirittura vere e proprie riforme, dei meccanismi negoziali multilaterali.

Le riforme più invocate e da varare nel medio periodo riguardano debolezze strutturali del sistema commerciale e si possono raggruppare in tre gruppi principali: il primo riguarda le carenze legate ai meccanismi di funzionamento del regime commerciale internazionale; vi è poi l'insieme delle questioni aperte relative alla sua «equità»; infine vi è il grande problema del «deficit democratico» e della legittimità dello stesso regime.

In definitiva, se si volessero riassumere, in estrema sintesi, le sfide che il regime commerciale multilaterale dovrà affrontare nei prossimi anni, per continuare a garantire un contesto di apertura e integrazione internazionale, si potrebbe sottolineare, da un lato, la necessità di costruire un consenso sui contenuti dei processi di liberalizzazione commerciale, che siano in grado di soddisfare gli interessi dei paesi avanzati e dei Pvs, con un coinvolgimento attivo di questi ultimi; e dall'altro allargare e rafforzare il sostegno delle società civili nei maggiori paesi al Wto e alle sue attività, creando un quadro di maggiore trasparenza dei processi negoziali e di politiche di sostegno più efficaci alle conseguenze dei processi di liberalizzazione. È un grande problema di governance internazionale che va dunque affrontato, con la necessaria gradualità, ovviamente.

4. La Cina: che fare?

L'irrompere prepotente nel periodo più recente sui mercati internazionali della Cina e dei suoi prodotti merita delle considerazioni a parte. Non vi è dubbio in effetti che la Cina presenti condizioni interne, tassi di crescita ed evoluzione dell'export del tutto particolari nella storia recente dei rapporti commerciali internazionali. Al di là della concorrenza sleale e delle contraffazioni – che esistono e vanno combattute con fermezza anche se coprono solo una quota parte minoritaria dell'offerta cinese – la sfida competitiva della Cina appare tale da sconvolgere i mercati internazionali in quanto basata su condizioni interne (costo del lavoro, qualifica della manodopera, protezioni sociali e altro) che per qualità e dimensione non si possono paragonare a quelle degli altri competitori internazionali. Non si era visto nulla di simile dai tempi dell'ascesa degli Stati Uniti al ruolo di grande potenza industriale.

E l'Italia è tra le nazioni più colpite dalla nuova concorrenza cinese che minaccia da vicino soprattutto molti prodotti del made in Italy in cui le piccole e medie imprese italiane e i distretti industriali sono tuttora leader mondiali. Produzioni tra l'altro che offrono un contributo rilevante alla ricchezza e occupazione di molte nostre aree locali.

La grande questione che si pone è dunque come rispondere alla sfida cinese in quanto mix complesso, come sappiamo, di grandi minacce e grandi opportunità allo stesso tempo, destinate a perdurare e rafforzarsi nei prossimi anni.

La risposta è semplice per chi liquida il fenomeno cinese solo come il risultato di condizioni di lavoro ottocentesche, violazioni delle norme internazionali, tassi di cambio artificialmente sottovalutati: si sintetizza nell'applicazione di dure misure protezionistiche fino a contemplare la possibilità di rimettere in discussione le stesse norme Wto che la Cina ha accettato entrando a far parte qualche anno fa.

Il problema è che nella nuova concorrenza cinese c'è ben altro. Lo dimostra tra l'altro il formidabile sforzo educativo e di investimenti in R&S che il governo cinese sta portando avanti in questi anni. Certo ora la maggiore pressione competitiva è avvertita nei settori a elevata intensità di lavoro quali il tessile, l'abbigliamento e le scarpe. Ma nel futuro la concorrenza cinese

è destinata a estendersi a molti altri comparti a medio e alto contenuto di capitale e tecnologia. La sfida competitiva cinese è dunque ben più ampia e le sue implicazioni ben più vaste.

È non ci sono solo le minacce. Le opportunità legate alla crescita cinese provengono dal futuro consolidamento in Cina e, più in generale, in Asia di un ceto medio educato e dotato di un crescente reddito pro capite in grado di animare un nuovo grande mercato domestico costituito da svariate centinaia di milioni di nuovi consumatori. Tutto ciò significherà nuovi sbocchi di mercato per i prodotti e servizi europei e italiani. E secondo molte simulazioni sarà in grado di compensare sul fronte delle esportazioni verso la Cina le importazioni che provengono oggi da quel paese.

Ma anche tenuto conto delle opportunità, restano da fronteggiare in Europa e in Italia molti e complessi problemi. Sia sul piano dei tempi, visto che le opportunità sono destinate a concretizzarsi in un futuro più lontano rispetto alle minacce, che sono già presenti nelle ingenti importazioni cinesi e premiano i consumatori penalizzando i produttori europei. Sia sul piano della riallocazione delle risorse, dal momento che per sfruttare appieno le opportunità della crescita cinese sarà necessaria in Europa e in Italia nei prossimi anni una massiccia riconversione delle specializzazioni produttive. E le industrie avranno bisogno di tempo per procedere a tali impegnativi aggiustamenti e contenerne i costi sociali.

Non vanno dunque affatto sottostimate la dimensione dello shock economico e le conseguenze sociali derivanti dalla nuova concorrenza cinese. Ma la risposta non può essere certo un nuovo protezionismo europeo, per quanto semplice e accattivante appaia oggi a un crescente numero di persone. A parte le difficoltà di applicazione di una tale ricetta, considerati gli esistenti obblighi internazionali in ambito Wto, essa si rivelerebbe disastrosa nel medio-lungo periodo per l'industria europea e italiana. Verrebbero in effetti offerti alle imprese incentivi perversi a investire e produrre in attività e servizi obsoleti, trascurando così le opportunità di modernizzare, innovare e riqualificare la catena del valore europea. Come insegna una vastissima e maggioritaria letteratura economica si creerebbe l'illusione a breve termine di salvaguardare i posti di lavoro esistenti, ma al costo di ridurre i redditi e l'occupazione futura, a medio-lungo termine.

La situazione richiede in realtà risposte più lungimiranti, articolate e in grado di muoversi su molteplici piani. Si tratta innanzi tutto di promuovere il dinamismo e la riconversione dei sistemi produttivi europei e italiani, sviluppando nuove aree di vantaggio comparato che siano imperniate sulla ricerca e l'innovazione. È necessario allora agevolare il processo di ristrutturazione delle imprese europee e italiane attuando politiche di sostegno alla competitività. Vi è poi la necessità di farsi carico dei costi delle riconversioni con politiche e interventi adeguati. È questo il caso dei nuovi investimenti nell'educazione della forza lavoro, in particolare quella senza particolari competenze, che è più colpita dalle sfide della nuova concorrenza della Cina e degli altri paesi emergenti.

Com'è noto il libero scambio è certamente un gioco a somma positiva per un paese e/o per un'area, ma i suoi costi e benefici sono asimmetricamente distribuiti e i governi non dovrebbero trascurarli – come tendono solitamente a fare. Serviranno dunque in Italia e in Europa adeguate reti di garanzia e protezione sociale per fronteggiare le conseguenze delle riconversioni necessarie.

Come servirà tempo per facilitare i processi di aggiustamento e diluire in modo pragmatico i costi e l'impatto delle liberalizzazioni. E in questo caso è soprattutto l'Europa l'ambito in cui agire mettendo in atto misure temporanee di salvaguardia in linea con quanto consentito – per un periodo di dodici anni – dallo stesso protocollo di adesione della Cina al Wto. Questa è la strada che è stata già percorsa in alcuni settori quali il tessile-abbigliamento. E sarà la strada da percorrere se dovessero domani crearsi condizioni di particolari turbative dei mercati italiani ed europei (come prescritto dal protocollo di adesione della Cina al Wto). Cercando di evitare scontri e lotte commerciali che alla fine pregiudicherebbero i rapporti tra Europa e Italia, da un lato, e Cina, dall'altro. Non va infatti dimenticato che l'obiettivo di medio-lungo termine resta quello di integrare la Cina – seppur con gradualità e gli accorgimenti opportuni – nel regime commerciale multilaterale esistente per sfruttare appieno le potenzialità che deriveranno dal suo processo di sviluppo.

12. Il Fondo monetario internazionale ha 60 anni

di Pier Carlo Padoan

Il Fondo monetario internazionale ha compiuto 60 anni e sta attraversando una crisi di identità. Sono tre i terreni su cui ciò avviene in modo evidente: *i*) prevenzione e risoluzione delle crisi finanziarie, *ii*) sorveglianza, *iii*) governance. Su ciascuno di questi terreni il Fondo sta cercando di ridefinire la sua *mission*, messa in discussione dalla tumultuosa evoluzione degli eventi di questi ultimi dieci anni, e la sua legittimità. Si tratta di una sfida non da poco, in un quadro in cui un mercato globale in rapida espansione e integrazione ha un forte bisogno di istituzioni che ne permettano una governance ordinata e condivisa. Questi tre aspetti sono strettamente legati tra loro. Definire una nuova *mission* sulla prevenzione delle crisi richiede un rafforzamento delle capacità di sorveglianza multilaterale del Fondo e ambedue richiedono una riconsiderazione della governance dell'istituzione che prenda atto dei profondi mutamenti nei rapporti di forza nel sistema internazionale.

1. Prevenzione e risoluzione delle crisi

Sono passati dieci anni dalla crisi del Messico. E in questi dieci anni molte economie emergenti, soprattutto in Asia e in America Latina, hanno attraversato una o più crisi finanziarie. Le crisi degli anni Novanta hanno prodotto ripensamenti sia nel modo di gestire la politica macroeconomica in un contesto di elevata integrazione finanziaria, sia su come organizzare l'«architettura finanziaria internazionale», sia sul ruolo del Fondo monetario internazionale. Con il senno del poi possiamo dire che i principi ispiratori della politica macroeconomica che formavano la base delle ricette di aggiustamento messe in atto

dal Fmi nello scorso decennio, si sono dimostrati inadeguati a trattare i problemi di economie emergenti che si andavano aprendo ai mercati finanziari internazionali, a loro volta in rapida espansione e crescente liberalizzazione.

Le crisi finanziarie degli anni Novanta hanno avuto caratteristiche comuni nei paesi dove si sono verificate. Le crisi infatti si sono manifestate come arresti improvvisi degli afflussi di capitali (*sudden stops*), seguiti da una inversione dei flussi di capitale privati (*capital reversals*). In molti casi questi rapidi mutamenti di direzione dei capitali, che ora uscivano invece di entrare nei paesi emergenti, erano accompagnati da fattori di amplificazione che riflettevano vulnerabilità spesso nascoste dei sistemi finanziari e bancari nei paesi emergenti.

Anche le conseguenze delle crisi erano comuni. Una forte caduta del reddito dei consumi privati, ma soprattutto degli investimenti, sia a causa della fuoriuscita di liquidità che del collasso del sistema bancario domestico, che della politica di bilancio, la quale (spesso su indicazioni del Fmi) è stata restrittiva anche oltre il necessario (come lo stesso Independent Evaluation Office del Fmi ha riconosciuto). La ragione principale per cui il Fmi prescriveva una forte restrizione fiscale era la necessità di riconquistare la fiducia dei mercati in un contesto di forte apertura finanziaria, fiducia scossa anche a seguito del diffondersi di fenomeni di «crisi gemelle», del mercato dei cambi e del sistema bancario, che indicavano un'inefficace attività di supervisione e sorveglianza bancaria.

A seguito della crisi degli anni Novanta il Fmi ha preso atto che il quadro di riferimento della politica macroeconomica su cui si basavano i suoi programmi di aggiustamento doveva essere modificato. In tema di tassi di cambio si è affermata l'idea che i *soft pegs* (cioè valute agganciate a una moneta o a un paniere di riferimento) fossero insostenibili in presenza di elevata mobilità di capitali, perché troppo esposti agli «arresti improvvisi» degli afflussi di capitale e alla loro altrettanto rapida inversione. Si è fatta largo la teoria delle «soluzioni d'angolo». Solo cambi flessibili o *hard pegs* come il *currency board* sarebbero stati sostenibili in un mondo di elevata mobilità dei capitali. Si sono, inoltre, riconsiderati criticamente i benefici della liberalizzazione del conto capitale, sostenuti con entusiasmo fino a qualche anno prima. Il Fmi ha cominciato a predicare maggiore

prudenza e più *sequencing*, cioè un percorso per gradi alla liberalizzazione finanziaria, sia interna che esterna. Infine si è posto al centro della diagnosi delle crisi il ruolo dell'interazione delle fragilità di bilancio dei sistemi finanziari con le crisi di cambio e la necessità di una sorveglianza più efficace. Il cambiamento di politica ha avuto una consacrazione ufficiale nella riunione annuale del Fondo e della Banca mondiale di Praga nell'autunno del 2000 dove il tema centrale è stato quello della costruzione di una «nuova architettura finanziaria». Il dibattito all'interno del Fmi e della comunità finanziaria internazionale in tema di risoluzione delle crisi si è concentrato su come colmare il *financing gap* nelle crisi di conto capitale, le cui dimensioni erano di gran lunga maggiori di quelle verificatesi un decennio prima. Si trattava di definire una combinazione «ottimale» tra: aggiustamento da parte della politica economica del paese colpito; finanziamento privato spontaneo (catalitico, cioè attratto dalla convinzione che il paese fosse nuovamente sano e affidabile grazie al programma del Fondo); finanziamento privato «non spontaneo» (ottenuto tramite forme di *moral suasion*) del settore privato che utilizzava varie forme di finanziamento e, infine, il finanziamento ufficiale (da parte delle Istituzioni multilaterali e dei creditori ufficiali bilaterali, i governi).

2. Ristrutturazione del debito

Ma la vera sfida al ruolo del Fondo nella gestione delle crisi avrebbe riguardato il tema della ristrutturazione del debito, esploso dopo il default dell'Argentina nel 2001, il più grande e complesso della storia. La sfida nasceva dal fatto che la liberalizzazione finanziaria aveva reso complessa la natura stessa dei rapporti tra debitori sovrani e mercati. Infatti, a causa del ruolo crescente del debito obbligazionario, rispetto a quello bancario prevalente negli anni Ottanta, il numero di creditori è fortemente cresciuto e così la loro diversità (in termini anche di strumenti finanziari) e dispersione. Di conseguenza in caso di default si sono fatti più complicati i problemi di azione collettiva, cioè di definizione di una posizione comune da adottare da parte dei creditori nei confronti del debitore in tema di ristrutturazione del debito.

Si sono così sviluppati due approcci. Il primo sostenuto con forza dal First Deputy Managing Director del Fmi, Anne Krueger, che possiamo chiamare «approccio istituzionale», prevedeva l'istituzione di un Sovereign Debt Restructuring Mechanism (Sdrm). Un'autorità indipendente che avrebbe avuto, tra l'altro la possibilità di ordinare la sospensione dei pagamenti e della *litigation* tra creditori e debitori allo scopo di permettere un aggiustamento ordinato della crisi finanziaria minimizzandone i costi per l'economia del paese debitore. A questo approccio è stato subito affiancato un «approccio di mercato», non necessariamente alternativo al primo, che si incentrava sull'adozione e diffusione di Clausole di azione collettiva (Cac) nelle obbligazioni emesse sui mercati che definissero, appunto, il comportamento dei creditori in caso di ristrutturazione del debito, permettendo così che la ristrutturazione del debito fosse gestita da creditori e debitori senza intermediari. Dopo quasi due anni di dibattito, nel Fondo e nella comunità finanziaria l'approccio istituzionale è stato accantonato per l'opposizione di mercati (anche tramite l'Institute of International Finance), della maggioranza dei paesi emergenti (in gran parte paesi debitori, soprattutto in America Latina) e del governo degli Usa. Dall'altro lato si è ritrovata una posizione europea per una volta fortemente unita, ma perdente. Gli europei¹, a loro volta, hanno comunque dato, assieme agli Stati Uniti, forte sostegno alla diffusione di emissioni di titoli comprendenti Cac che ha così subito una forte accelerazione.

La discussione si è anche incentrata sul ruolo specifico del Fmi il quale, in questi anni, ha accresciuto molto significativamente il finanziamento diretto ai paesi colpiti da crisi e, soprattutto la concentrazione del credito verso alcuni paesi. All'inizio degli anni 2000, i tre paesi con la maggiore esposizione verso il Fondo erano Argentina, Brasile e Turchia. Questa forte concentrazione, ma anche la dimensione stessa dell'esposizione, hanno attivato un dibattito su quale potesse essere il ruolo futuro del Fmi in un contesto in cui i paesi membri, soprattutto quelli industriali, non erano a favore di un aumento delle risorse del Fondo. Sono emerse due posizioni. Una posizione più tra-

¹ Compreso il governo italiano nella emissione di titoli sovrani.

dizionale confermava il ruolo del Fmi come «prestatore di ultima istanza», pur sottolineando che, per svolgere tale ruolo, il Fondo avrebbe dovuto poter contare su un ammontare sufficiente di risorse proprie da impiegare nel caso di nuove crisi di conto capitale. Tale posizione era criticata in base alla ben nota argomentazione che la presenza di un prestatore di ultima istanza poteva alimentare l'azzardo morale da parte sia di creditori che di debitori, che avrebbero accresciuto la propensione a prendere rischi eccessivi in quanto «protetti» dal Fondo. Una seconda posizione, sostenuta soprattutto dagli Stati Uniti, assegnava al Fondo un ruolo «catalitico», secondo il quale il Fondo doveva soprattutto far riconquistare al paese in crisi la credibilità sui mercati attraverso programmi di aggiustamento ben disegnati ed eseguiti. Ciò avrebbe permesso al Fondo di operare anche con risorse limitate, ma, naturalmente, il successo di questo approccio prevedeva un coinvolgimento significativo, spontaneo o meno, del settore privato.

3. Cambiamenti dell'ambiente internazionale e delle politiche dei paesi debitori

Negli ultimi tempi il dibattito sul ruolo del Fondo nella gestione della crisi ha preso un svolta inattesa a causa di nuovi eventi esterni. Da una parte, dopo quella dell'Argentina, negli ultimi anni, anche grazie a un ambiente macroeconomico globale molto favorevole, non si sono verificate nuove crisi rilevanti. Dall'altra, due tra i principali debitori del Fondo, Argentina e Brasile, hanno estinto completamente i debiti nei confronti del Fondo. Questo episodio, pur riguardando casi molto diversi, ha di fatto segnalato che il ruolo del Fondo nella gestione e risoluzione della crisi potrebbe essere diventato, se non superfluo, quanto meno marginale.

Il 15 dicembre 2005 il presidente argentino Néstor Kirchner annunciava un decreto presidenziale che stabiliva di utilizzare le riserve della Banca centrale di Buenos Aires per rimborsare definitivamente al Fondo i 9,8 miliardi di dollari di debiti restanti e recidere così quel legame attraverso il quale l'organismo di Washington poteva esercitare un'influenza sulle scelte dell'Argentina. Il presidente argentino contava anche sull'impegno

fornitogli dal collega venezuelano Hugo Chávez, presidente di un paese ricco di risorse finanziarie grazie agli introiti del petrolio. Due giorni prima del «decreto presidenziale» a Buenos Aires, era stato il ministro dell'Economia brasiliano Antonio Palocci ad annunciare che il suo paese avrebbe ripagato anticipatamente al Fondo i 15,5 miliardi di debito restanti dai finanziamenti forniti pochi anni prima. Anche il Brasile si liberava così degli oneri verso il Fondo attingendo alle riserve della propria Banca centrale, cresciute fino a 67 miliardi di dollari in pochi anni grazie all'attivo dei conti con l'estero e ai forti afflussi negli investimenti diretti e di portafoglio. Alla fine del 2006 anche Indonesia, Serbia e Uruguay avevano restituito al Fondo la cifra che era stata loro prestata.

Quale che sia il futuro del Brasile e dell'Argentina, quel che qui si rileva è che entrambi si sono ritrovati accomunati dal desiderio di sottrarsi alla sovranità degli organi internazionali di governo dell'economia nati a Bretton Woods. Non sono i soli: nel 2003 anche la Thailandia ha compiuto una scelta simile, mentre l'Indonesia ha dichiarato che non cercherà di ottenere nuovi prestiti dal Fondo dopo quelli della crisi finanziaria del 1997. Altri paesi emergenti hanno iniziato a muoversi con l'obiettivo non dichiarato – ma evidente – di costituire una capacità di auto-assicurazione in modo da non doversi rivolgere al Fondo monetario e accettare le sue condizioni di politica economica in caso di nuove instabilità finanziarie. La gigantesca accumulazione di riserve valutarie della Cina e dell'India è molte volte superiore al più grande pacchetto di prestiti mai concesso dall'Fmi. Alla fine del 2006, le riserve accumulate dalla Cina avevano superato i mille miliardi di dollari.

Sia pure in modo inefficiente, tale accumulo risponde appunto a una domanda «sovrana» di assicurazione dai rischi di crisi finanziarie, di cambio, ma anche dei sistemi bancari come quella che ha colpito il sud-est asiatico. È qui che la debolezza del ruolo del Fondo come gestore della crisi si allaccia a quella relativa alla sorveglianza multilaterale, il cui principale problema riguarda gli squilibri nei pagamenti globali. Gli squilibri nel sistema di pagamenti internazionale, con al centro il deficit delle partite correnti americano, hanno in questo un duplice effetto: facilitano l'accumulazione di riserve dei paesi emergenti, grazie appunto ai loro attivi commerciali a cui corrisponde il deficit

degli Usa, e incentivano questa stessa accumulazione a causa del rischio di instabilità futura che tali squilibri comportano e della sostanziale sfiducia che essi possano essere riassorbiti. Si fa largo così l'idea che ogni governo debba poter proteggersi individualmente dalle crisi. Una simile politica sta, in alcuni casi, assumendo anche una dimensione regionale: con gli accordi di Chiang Mai, per esempio, vari paesi del sud-est asiatico mettono in comune parte delle proprie riserve ufficiali.

Per il Fondo tutto ciò ha anche una conseguenza diretta preoccupante. Il Fondo, con l'interruzione dei piani di aggiustamento, sta perdendo una parte rilevante dei propri clienti e dunque delle proprie fonti di finanziamento. La copertura delle spese e le entrate per la ricostituzione delle riserve sono infatti assicurate grazie al pagamento degli interessi sul credito concesso ai paesi. Ma con i rimborsi anticipati di Brasile, Argentina e degli altri paesi, e in assenza di nuove richieste, i prestiti esistenti sono scesi dai 90 miliardi di dollari dell'aprile 2004 a poco più di 40 miliardi del 2006 e scenderanno ancora. Tra i temi della riforma del Fmi, quindi, vi è anche quello dell'identificazione di nuove forme di finanziamento dell'istituzione.

4. Sorveglianza multilaterale e squilibri globali

Da diversi anni il sistema dei pagamenti internazionali si trova in una situazione di squilibrio, che non accenna a correggersi. I tratti salienti del quadro sono noti. Gli Stati Uniti mostrano un deficit crescente di parte corrente, oggi superiore al 6% del Pil. I paesi asiatici, e la Cina in particolare, registrano un surplus crescente così come, più recentemente, lo hanno registrato i paesi produttori di petrolio. L'Europa, e l'area euro in particolare, registrano un sostanziale equilibrio anche se in un quadro di bassa crescita. A tale distribuzione dei saldi corrisponde una speculare configurazione dei movimenti di capitale che finanzia tali squilibri ed è costituita da un massiccio afflusso di fondi verso gli Usa dal resto del mondo. Tale afflusso ha, a lungo, sostenuto la quotazione del dollaro e contenuto il livello dei tassi di interesse in Usa.

Non vi è accordo tra gli addetti ai lavori su quali siano le cause profonde di questa configurazione degli squilibri dei pa-

gamenti e, di conseguenza, non vi è accordo sulla terapia da adottare per correggerli. In rapida sintesi le principali spiegazioni sono le seguenti.

L'accentuarsi degli squilibri tra decisioni di risparmio e di investimento. Una causa fondamentale degli squilibri dei pagamenti è il declino del risparmio, sia pubblico che privato, negli Usa, dove il risparmio delle famiglie diventa negativo nel 2005, anche in conseguenza di un aumento della ricchezza, generato dalla bolla immobiliare, che ha indotto una spesa privata superiore al reddito corrente. Viceversa, si registrano tassi di risparmio molto elevati in Asia, e in particolare in Cina, dove permane l'incertezza delle famiglie a causa di assenza di un sostenibile sistema pensionistico. In questi paesi il tasso di risparmio rimane superiore ai pur elevati tassi di investimento. Ciò determina, rispettivamente, deficit e surplus di parte corrente che, quindi, andrebbero rimossi agendo sulle determinanti del risparmio, pubblico e privato, nelle diverse aree del mondo.

Un eccesso di risparmio a livello globale. Secondo questa tesi, avanzata dal presidente della Federal Reserve, Bernanke, al di fuori degli Usa cresce il numero dei pensionati e ciò determina un aumento del risparmio a scopo precauzionale, a fronte del quale ci sono insufficienti prospettive di investimento (anche in Asia). Di conseguenza, anche a seguito dell'aumento dei prezzi del petrolio e dello scarso investimento nei paesi produttori, il sistema globale è inondato da una elevatissima quantità di risorse in cerca di impieghi che finiscono per dirigersi negli Usa. Una conseguenza di ciò è anche il *livello dei tassi* di interesse in Nord America che si è a lungo mantenuto basso. In questo contesto le misure da prendere sono quelle, compresa la riforma e modernizzazione dei sistemi finanziari, volte ad accrescere il tasso di investimento nei paesi emergenti, che rimane contenuto malgrado il basso livello dei tassi di interesse.

La «Nuova Bretton Woods». Come conseguenza della forte crescita *export led* in Asia, e soprattutto in Cina dove a lungo si è mantenuto e continua di fatto a mantenersi un regime di cambio fisso con il dollaro, si sono venuti formando surplus correnti di dimensione crescente accompagnati da un'accumu-

lazione di riserve. Queste riserve si dirigono in gran parte in Usa sotto forma di investimenti in titoli che hanno contribuito a tenere bassi i tassi di interesse americani. Ma poiché dagli Usa si dirige verso la Cina un significativo flusso di investimenti diretti, gli Usa svolgono il ruolo di intermediari del risparmio cinese che, in questo modo, ritorna in Cina sotto forma di afflussi di capitale. Una misura cruciale per interrompere questo circolo vizioso sarebbe la rivalutazione della moneta cinese che permetterebbe di riequilibrare, almeno in parte, il surplus corrente e disincentivare l'accumulazione di riserve.

Portfolio balance. Secondo questa visione il capitale affluisce negli Usa a causa della sua migliore performance nei confronti dell'area euro e del Giappone. E anche perché Asia e America Latina non offrono un ambiente sufficientemente sicuro per gli investimenti. In questo caso le misure da prendere riguardano non gli Usa, ma gli altri paesi dove è necessario, soprattutto attraverso riforme strutturali, migliorare la profittabilità dell'investimento.

Exorbitant privilege. Grazie alla posizione del dollaro come valuta principale del sistema internazionale, gli Usa ottengono un rendimento sulle loro attività all'estero (*equities* e investimenti diretti) più alto di quanto pagano sulle passività (titoli e depositi). Il saldo redditi da capitale Usa, di conseguenza, rimane positivo mentre la svalutazione del dollaro diminuisce il valore capitale delle passività (*valuation effect*). In base a questa posizione nel breve periodo non ci sono misure da prendere, mentre nel lungo periodo si può immaginare il passaggio a un sistema a più valute di riserva.

5. È necessario un maggiore coordinamento delle politiche?

È ragionevole immaginare che ciascuna delle diverse spiegazioni contenga una parte di verità e, di conseguenza non sia possibile, né utile, individuare un'unica causa (e un unico rimedio) degli squilibri globali. Ma, al di là della spiegazione che viene adottata, la principale domanda che in questi anni ci si pone è se gli squilibri globali siano sostenibili e per quanto tempo. E, di

conseguenza, se sia necessario attuare un coordinamento delle politiche di aggiustamento tra le varie aree e, in questo quadro, quale debba e possa essere il ruolo del Fondo monetario.

Di fronte a questo interrogativo le posizioni sono, di fatto, due. Una visione «pessimistica», secondo la quale in assenza di aggiustamenti rilevanti e coordinati si potrà verificare uno scenario di crisi finanziaria e di cambio, con una significativa svalutazione del dollaro e un sostanziale arresto della crescita. Una visione «ottimistica» secondo la quale un maggior coordinamento è inutile e il rischio di crisi remoto. Inoltre, come ha sostenuto l'ex presidente della Federal Reserve, Greenspan, i mercati finanziari sono in grado oggi, molto più che in passato, di finanziare e di riaggiustare gli squilibri senza eccessivi rischi. Occorre quindi attendere che i mercati facciano la loro parte anche attraverso una svalutazione graduale del dollaro.

La risposta dei governi, quelli sui quali ricade, in ultima analisi, la responsabilità dell'aggiustamento, è rimasta e rimane in parte ambigua. Da parte di questi ultimi si richiede sulla carta un maggior coordinamento, come dimostra, per esempio, la dichiarazione dei ministri delle Finanze e dei governatori delle Banche centrali dei paesi del G7 del 21 aprile 2006, dove si fa riferimento a un'attività di monitoraggio e a una cooperazione di cui sono definite le modalità di una *strategy for addressing global imbalances*. Dall'altra i progressi sul piano delle politiche e degli aggiustamenti rimangono assai modesti e prevale un atteggiamento in cui ciascuno degli attori persegue obiettivi individuali e spesso in contrasto con quanto richiesto dalla necessità dell'aggiustamento.

Da quando la questione degli squilibri globali si è posta al centro del dibattito, il Fondo monetario ha sostenuto una strategia di aggiustamento concordato che, in sintonia con le posizioni dichiarate dai G7, prevedeva: una riduzione del deficit pubblico e un aumento del risparmio privato in Usa; una maggiore flessibilità dei tassi di cambio in Asia (e soprattutto in Cina); riforme strutturali in Europa e in Giappone per aumentare il potenziale di crescita, una maggiore capacità di spesa e di assorbimento nei paesi produttori di petrolio. Il Fmi, dal canto suo, avrebbe dovuto effettuare una più efficace sorveglianza, sia multilaterale che bilaterale, nei confronti dei singoli paesi, specie per quei paesi la cui performance comporta implicazioni sistemiche.

Adottando questa posizione il Fmi ha finito per esporsi a un rischio di credibilità, forse inevitabile. In assenza di aggiustamenti significativi da parte dei maggiori paesi sarebbe emersa la scarsa capacità di influenza che il Fmi detiene nei confronti soprattutto dei paesi industriali, che sono anche i maggiori azionisti dell'istituzione. Allo stesso tempo, nella misura in cui gli squilibri dovessero riassorbirsi senza significativi effetti di instabilità grazie all'operare del mercato, la credibilità del Fmi sarebbe intaccata sul terreno della sua capacità di analisi e di diagnosi. In ambedue i casi, verrebbe minata la credibilità del Fmi come principale soggetto di sorveglianza del sistema globale.

Per affrontare l'*impasse* il Fmi, nel contesto della revisione della sua Strategia di Medio Termine, ha introdotto una modifica della sua procedura di sorveglianza multilaterale che, almeno sulla carta, segnala un significativo mutamento di prospettiva. È stato costituito un gruppo di consultazione informale composto da: Stati Uniti, Giappone, area euro, Arabia Saudita e Cina, cioè i principali protagonisti degli squilibri globali ma, e la cosa non è irrilevante, non tutti appartenenti al G7 (né d'altra parte questo gruppo comprende tutti i paesi membri del G7 o G8). Il gruppo, inoltre, comprende attori come la Cina che, come ricordato, hanno segnalato una sfiducia nel Fmi quale istituzione in grado di svolgere una funzione di assicurazione contro le crisi e quindi di fornire una governance efficace del sistema internazionale. Lo scopo del gruppo informale è di approfondire e discutere in un quadro condiviso le azioni da prendere da parte di ciascuno per la correzione degli squilibri globali. È ancora presto per valutare l'impatto di questo gruppo, ma è significativo il segnale che viene trasmesso per quanto riguarda la sua composizione. Un'efficace sorveglianza multilaterale deve coinvolgere gli attori effettivamente rilevanti i quali non sono più necessariamente i paesi membri del G7.

6. Una nuova governance per il Fmi

I problemi che il Fmi sta attraversando dal punto di vista della gestione delle crisi e della sorveglianza multilaterale richiedono anche una soluzione dal punto di vista della governance. Solo attraverso una riforma della governance, il Fondo potrà

colmare quel gap di credibilità che si è manifestata tanto nei confronti dei paesi emergenti bisognosi di sostegno finanziario, che nei nuovi leader globali come la Cina. In assenza di tale riforma, la governance del sistema finanziario internazionale sarà dominata da soluzioni di taglio regionale o, peggio ancora, bilaterale pur in un contesto di crescente integrazione dei mercati globali.

Il tema è assai complesso. È sufficiente accennare a un aspetto della questione che, da solo, potrebbe mettere in moto un profondo mutamento e rafforzamento della governance per renderlo più idoneo al sistema globale del nuovo secolo. Questa mossa è l'istituzione di una rappresentanza unica dell'Unione Europea (o almeno dell'area euro) al Fmi (e anche alla Banca mondiale).

Sia l'Fmi che la Banca mondiale sono governate dai rispettivi Board (consigli) in cui siedono 24 membri con diverse quote di partecipazione, in rappresentanza di 185 paesi. Sono gli Stati Uniti a detenere la singola quota più elevata, con poco più del 17% del totale. Ma i paesi dell'Unione Europea hanno un peso combinato che supera quello degli Usa. Francia, Germania e Regno Unito rappresentano una *constituency* di un solo paese. Gli altri stati dell'Unione Europea sono distribuiti in sette *constituency* di cui in alcuni casi detengono anche la posizione di direttore esecutivo². Le decisioni dei Board del Fondo e della Banca mondiale vengono raggiunte quasi sempre con un processo di costruzione del consenso. È dunque decisiva la fase a monte, che si svolge soprattutto in gruppi «informali», quali il G7/G8 delle economie più avanzate e il G11 dei principali paesi emergenti (compresa la Cina). Benché non detengano la maggioranza assoluta nel Board, storicamente i G7 hanno avuto un peso dominante nel processo decisionale. Negli anni più recenti anche i paesi europei hanno sviluppato un metodo di coordinamento, a Bruxelles e a Washington, in base al quale alcune delle decisioni prese dal Board sono comuni. Le interazioni tra G7 e il gruppo di coordinamento europeo sono complesse, a volte controverse, e a volte hanno visto su posizioni diverse i paesi

² La *constituency* è il gruppo di paesi rappresentati da uno dei 24 direttori esecutivi del Fmi. I paesi membri del Fmi sono oggi 185.

europei del G7 e gli altri governi dell'Ue. Ma al di là delle questioni specifiche, rimane forte la resistenza di molti governi dell'Ue a fare passi avanti concreti verso una rappresentanza unica europea al Fondo e alla Banca mondiale.

Eppure, come si diceva, questo salto di qualità comporterebbe cambiamenti profondi nella struttura della governance del Fondo e della Banca. Qualora i paesi europei decidessero di dare vita a un'unica *constituency*, vi sarebbero due azionisti di maggioranza – Usa e Ue. A quel punto l'intera struttura del Board dovrebbe evolvere, lasciando più spazio e diritti di voto ai paesi emergenti e in via di sviluppo oggi sottorappresentati. I paesi asiatici, Cina compresa, potrebbero accrescere il loro peso, ma anche la loro responsabilità di azionisti. Le conseguenze sarebbero rilevanti. In queste condizioni problemi come quello, sopra discusso, dell'assicurazione dalle crisi potrebbe venire trattato non unilateralmente (o bilateralmente), ma in un contesto multilaterale in cui i paesi coinvolti si sentirebbero più rappresentati. E sarebbe più facile coinvolgere la Cina in soluzioni multilaterali, comprese quelle dell'aggiustamento, a patto che la responsabilità della loro gestione sia condivisa in modo equo.

13. Gli squilibri globali, i tassi di cambio e l'Ue

di Franco Bruni

1. Le bilance dei pagamenti

Nel 2006 si è accentuato il profilo globale delle bilance dei pagamenti degli anni precedenti. Si è aggravato il disavanzo delle partite correnti degli Usa, stimato attorno ai 900 miliardi di dollari, cento in più dell'anno prima, prossimo al 7% del Pil. A fronte di questo deficit è aumentato il surplus dei paesi asiatici, circa 450 miliardi, dei quali 4/10 in Cina. Di circa 500 miliardi è l'avanzo degli esportatori di petrolio e di 80 il disavanzo dell'Europa centro-orientale, quasi il 6% del Pil. Salvo altri casi minori e isolati, come gli ingenti deficit di Australia e Nuova Zelanda, il resto delle bilance dei pagamenti è in tendenziale equilibrio, compresi i grandi paesi sudamericani, un tempo fortemente deficitari, e l'area dell'euro. Alla fine dell'anno il Fmi prevedeva che le tendenze di questo quadro dei pagamenti mondiali saranno confermate nel 2007.

Nell'area dell'euro il pareggio aggregato risulta da squilibri opposti dei paesi membri. In notevole avanzo sono la Germania (più del 4% del Pil e dunque molto ingente in termini di euro), l'Olanda, la Finlandia e il Lussemburgo. Grecia, Spagna e Portogallo hanno deficit fra l'8 e il 10% del Pil. Francia e Italia hanno deficit inferiori al 2% del Pil, l'Irlanda attorno al 3%, mentre avanzi del 2-3% del Pil si verificano in Belgio e Austria.

Il persistere di squilibri commerciali è reso possibile dalla circolazione internazionale dei capitali che convogliano crediti dalle aree in avanzo a quelle in disavanzo. Il flusso principale è quello che da più di vent'anni permette agli Usa di essere debitori netti in una misura che sta raggiungendo il 30% del Pil e che molti scenari proiettano verso il 50% nel prossimo quinquennio. A fronte del debito statunitense, stanno soprattutto

gli ingenti crediti netti della Cina e dei paesi produttori di petrolio. Nell'area dell'euro, il movimento di capitali che finanzia gli squilibri è facilitato dall'assenza di rischio di cambio, dalla crescente integrazione finanziaria e dal fatto che il pareggio dei pagamenti non è più fra gli obiettivi delle politiche nazionali.

Gli Usa sono debitori netti dal 1985. Ma solo nel 2006 il loro debito netto ha dato luogo a un deficit nella bilancia dei redditi, cioè a una differenza negativa fra interessi e dividendi ricevuti e pagati all'estero. Fino al terzo trimestre del 2005 la differenza è positiva, perché interessi e dividendi unitari pagati dagli Usa sui capitali esteri sono inferiori a quelli percepiti sui loro crediti lordi e investimenti all'estero. Questa peculiarità ha diverse spiegazioni¹, fra cui la maggiore liquidità e la minore anzianità dei debiti Usa rispetto ai crediti, l'elusione fiscale delle multinazionali americane, la contropartita di esportazioni «invisibili» di «servizi assicurativi» alla finanza mondiale. Questo vantaggio in termini di interessi e dividendi unitari esiste ancora, ma è divenuto insufficiente a compensare l'aumento del passivo netto. Alla fine del 2005, la bilancia dei redditi è diventata negativa; nel 2006 ha avuto un deficit attorno ai 10 miliardi, poco più dell'1% del disavanzo complessivo: ma è cominciato il circolo vizioso dove il debitore aumenta i debiti per pagare gli interessi su quelli preesistenti.

Se la disponibilità di capitali per finanziarli facilita gli squilibri delle partite correnti, alla loro radice sta la discrepanza fra spesa e produzione, cioè fra investimento e risparmio. Mentre il deficit Usa degli anni Novanta era dovuto ai grandi investimenti nei settori innovativi, negli ultimi anni è il riflesso della carenza del loro risparmio nazionale, che sta a fronte della sovrabbondanza di quello cinese. Il risparmio in Usa è di poco superiore al 13% del Pil, 3 punti in meno della media 1990-2003. Nel 2006 è scesa ancora la propensione al risparmio dei privati, solo in parte compensata da un minor disavanzo pubblico. La media mondiale del rapporto risparmio/Pil è stimata al 22%; nell'area dell'euro è di poco inferiore; nelle economie emergenti supera il 30% e in Cina il 50%. È questa la radice del diverso saldo cor-

¹ Banca dei Regolamenti Internazionali, *76ª Relazione Annuale*, Basilea, giugno 2006, pp. 97-102.

rente con l'estero: infatti gli investimenti sono circa 1/5 del Pil sia in Europa che negli Usa, dove però l'insufficiente risparmio fa sì che per finanziarli occorra indebitarsi con l'estero. La Cina può invece investire il 45% del Pil mantenendo un forte avanzo con l'estero. È l'eccesso di risparmio dei paesi in surplus che causa il disavanzo statunitense o è l'eccesso di spesa degli Usa che causa l'accumulo di crediti netti dei paesi «virtuosamente» più risparmiatori? La questione è dibattuta, ma non si può risolvere con nettezza: l'interdipendenza fra i due squilibri non implica la causazione in un senso o nell'altro.

Nel finanziamento del disavanzo degli Usa torna il deterioramento qualitativo cominciato nel 2002 e che nel 2005 era parso attenuarsi. Si accentua di nuovo il ruolo dell'accumulo di riserve ufficiali dei paesi in avanzo, mentre scema quello degli investimenti netti privati dall'estero che avevano fiduciosamente finanziato il disavanzo dal 1997 al 2001. Le riserve ufficiali, investite soprattutto in obbligazioni del governo Usa, sono quasi la metà dell'afflusso netto di capitali, mentre nel 2005 avevano finanziato poco più di 1/4 del disavanzo totale. Gli investimenti diretti netti dall'estero negli Usa, che nel 2005 avevano sorpreso con un rimbalzo positivo, tornano negativi. Nei movimenti privati di portafoglio aumentano molto le uscite di capitali che nei primi tre trimestri del 2006 sono state del 50% maggiori che nell'intero 2005. Il finanziamento del deficit americano sembra dunque più forzato e difficile, maggiormente affidato alla volontà delle banche centrali dei paesi in avanzo di accumulare riserve, meno evidentemente sostenibile. Il che pone la questione del dollaro e, più in generale, dell'evoluzione dei cambi.

2. Il dollaro e il renmimbi

Nel 2005, nonostante il forte deficit Usa, c'era stata un'anomala inversione della dinamica del dollaro, che si svalutava dal 2002. Come si vede dalla tabella 1, nel 2006 la svalutazione è ripresa. Lungo l'anno ha superato l'11% rispetto all'euro, mentre è rimasta fra il 4 e il 5% rispetto a panieri più o meno ampi delle monete mondiali. Eccezione di rilievo è lo yen, leggermente svalutato rispetto al dollaro. C'è stata anche una svalutazione rispetto al renmimbi, maggiore di quella dell'anno pre-

TAB. 1. Svalutazioni (-) e rivalutazioni (+) percentuali del dollaro Usa

	2004		2005		2006	
	Dic/dic ^a	media ^b	Dic/dic ^a	media ^b	Dic/dic ^a	media ^b
Rispetto a:						
• euro	-7,5	-9,9	+12,5	-0,1	-11,4	-0,9
• sterlina	-7,4	-12,1	+10,3	+0,7	-14,0	-1,3
• franco svizzero	-7,8	-7,6	+12,9	+0,2	-5,4	+0,6
• yen	-4,2	-6,7	+14,8	+1,8	+1,0	+5,6
• renmimbi	0,0	0,0	-2,0	-1,0	-3,3	-2,7
Paniere ampio ^c						
• nominale	nd	-4,6	+3,3	-2,6	-4,3	-2,0
• reale	-4,2	-4,7	+3,5	-1,6	-4,4	-1,2
Principali monete ^d						
• nominale	-6,4	-8,2	+8,2	-1,9	-5,2	-1,5
• reale	-5,7	-6,6	+8,9	-0,2	-4,7	-0,1

^a Variazione percentuale fra gli ultimi giorni di mercato aperto di dicembre di due anni successivi, salvo nel caso dei panieri in termini reali dove è indicata la variazione fra le medie dei mesi di dicembre.

^b Variazione percentuale fra il cambio medio dell'anno e quello dell'anno precedente.

^c *Broad Index* calcolato dalla Fed, media di un paniere di numerose monete. La variazione del cambio medio è misurata in termini nominali e «reali», cioè corretta per il differenziale di inflazione.

^d *Major Currencies Index* calcolato dalla Fed, media di un paniere delle principali monete. La variazione del cambio medio è misurata in termini nominali e «reali», cioè corretta per il differenziale di inflazione.

Fonte: Elaborazioni di dati Bce, Fed e Bloomberg.

cedente, consentita dalle riforme valutarie con cui la Cina ha permesso alla sua moneta di rivalutarsi lentamente. Le riforme², avviate nel 2005, sono proseguite nel 2006 consentendo anche di fissare il cambio di apertura di ogni giorno a un livello diverso dalla chiusura del giorno precedente.

Durante il 2006, la possibilità di un'accelerazione della svalutazione del dollaro e di una crisi valutaria mondiale precipitata dalla debolezza della moneta statunitense, è tornata all'attenzione degli analisti e degli operatori, collegandosi al problema della «sostenibilità» del disavanzo Usa, gettando un'ombra sul panorama complessivamente molto positivo della congiuntura internazionale di tutto l'anno. I cosiddetti «squilibri globali»

² *Ibidem*, pp. 95-96.

delle bilance dei pagamenti sono considerati fra i principali punti di preoccupazione³.

Per discutere la sostenibilità del disavanzo statunitense, e il suo possibile effetto sul dollaro, conviene pensare al crescere dell'indebitamento netto americano come l'altra faccia di un aumento della domanda globale di attività in dollari. In effetti negli ultimi anni la globalizzazione ha fatto emergere, valorizzata, resa disponibile per l'investimento e la diversificazione internazionale, una gran quantità di «nuova» ricchezza che va anche continuamente aumentando, con l'accumularsi di risparmio generato dai «nuovi» e crescenti redditi delle economie emergenti. Si pensi, per fare tre esempi fra loro molto diversi, fra i tanti possibili, alle proprietà immobiliari nell'Europa ex comunista, ai portafogli dei nuovi fondi pensione dell'area dell'euro, alla ricchezza liquida delle famiglie cinesi. Sono patrimoni che cercano nuova collocazione, si internazionalizzano, cambiano la composizione valutaria, prima concentrata nelle monete dei paesi dove i patrimoni sono situati. Anche con prospettive pessimistiche sul cambio del dollaro, questa nuova ricchezza si investe in parte in attività denominate in dollari, senza i quali nessun portafoglio può dirsi adeguatamente diversificato. Ciò alimenta una continua domanda di dollari e fa spazio al finanziamento del deficit Usa, la cui sostenibilità richiede però la continuazione di tale processo. Il problema è determinare fino a quando questo può durare. Una continua produzione di ricerche e stime⁴ dà risultati discordi e giustifica scenari diversi. Uno scenario intermedio vede saturarsi entro il decennio in corso l'aumento strutturale

³ Ad esempio la Banca centrale europea, nel suo comunicato mensile ripete spesso un'espressione del tipo: «I principali rischi sono la possibilità di nuovi aumenti dei prezzi del petrolio, il timore di un rafforzamento delle pressioni favorevoli a provvedimenti protezionistici e la preoccupazione che *gli squilibri globali dei pagamenti possano dar luogo a disordini nell'economia internazionale*» (J.-C. Trichet, *Introductory Statement*, 7 dicembre 2006, nostri la traduzione e il corsivo: www.ecb.int/press/pressconf/2006/html/is061207.en.html). Vedi anche l'analisi della 76ª *Relazione Annuale* della Bri (www.bis.org/publ/arpdf/ar2006i.htm).

⁴ Per una breve rassegna e alcuni riferimenti bibliografici vedi F. Bruni, *Politiche macroeconomiche e tasso di cambio: verso una cooperazione transatlantica?*, in *Alleanze alla prova. Europa vs Usa*, a cura di E. Sassoon e C. Secchi, Milano, Università Bocconi Editore, 2006.

una tantum della domanda di dollari dovuto all'esplosione della globalizzazione. A quel punto, il disavanzo Usa dovrà ridursi entro il 2-3% del Pil. Perché ciò succeda il dollaro dovrà proseguire la svalutazione del 2006, scendendo in media di un altro 15-20% e la domanda interna statunitense dovrà rallentare, facendo ristagnare il Pil per qualche anno, tanto più quanto meno brillante sarà la crescita nel resto del mondo, e in particolare nell'Ue. Questo scenario è coerente con un 2006 conclusosi correggendo le previsioni di crescita in senso pessimista per gli Usa e ottimista per l'area dell'euro.

Uno dei problemi della debolezza del dollaro è che non si distribuisce uniformemente: come si vede dalla tabella 1, la svalutazione rispetto all'euro è quasi tre volte quella della media di un ampio paniere di monete. Quest'ultimo comprende anche il renmimbi che per anni è stato mantenuto fisso rispetto al dollaro e solo dal 2005 viene lasciato rivalutare molto lentamente. Per evitare che il forte surplus del commercio cinese lo spinga più bruscamente al rialzo, la Banca centrale cinese compra dollari, che vanno ad alimentare le sue ormai gigantesche riserve, e riversa in contropartita renmimbi sul mercato. Questa politica è criticata aspramente dalle autorità Usa, da operatori economici e da alcuni analisti: essa sarebbe alla radice dello squilibrio commerciale americano e, tenendo artificialmente sottovalutato lo yuan, esaspererebbe il vantaggio competitivo e il surplus commerciale dei cinesi drogando la domanda estera delle loro produzioni, sfavorendo i consumi interni di beni esteri, inondando di moneta nazionale l'economia cinese la cui crescita risulterebbe così eccessiva e potenzialmente inflazionistica. Occorrerebbe invece aver già da tempo rivalutato il renmimbi o, addirittura, averlo lasciato liberamente fluttuare senza interventi della Banca centrale. Durante il 2006 questa polemica è divenuta sempre più intensa e accompagnata, sia nell'ambito del G8 che bilateralmente, da pressioni diplomatiche statunitensi, tanto esplicite e intense quanto inutili, nei confronti delle autorità cinesi. Le quali hanno dichiarato di voler graduare lentamente l'inevitabile rivalutazione e la libertà di fluttuazione della loro moneta, in modo che abbiano luogo parallelamente ad alcuni processi di trasformazione e riforma che non possono essere bruschi e immediati: la modernizzazione dei loro mercati finanziari, la liberalizzazione dei movimenti di capitali con l'estero e l'aggiustamento dei prezzi

e dei redditi delle regioni e dei settori meno sviluppati e meno esposti alla concorrenza internazionale dell'economia cinese⁵.

Nel frattempo la politica monetaria cinese cerca (soprattutto aumentando, come è avvenuto più volte, le riserve obbligatorie delle banche) di riasciugare parte dell'eccesso di liquidità creato con gli acquisti di dollari, di ostacolare il rigonfio speculativo dei valori di borsa che la liquidità produce, di alzare i tassi di interesse in modo da non facilitare eccessivamente la moltiplicazione del credito bancario, di utilizzare al meglio le riserve ufficiali in dollari, anche per ricapitalizzare alcune grandi banche, di diversificare molto gradualmente il flusso di nuove riserve dirigendolo verso lo yen, l'euro, la sterlina e altre valute diverse dal dollaro. Le autorità cinesi hanno mostrato di voler impedire che si diffondano aspettative di forte rivalutazione a breve del renmimbi, che precipiterebbero la fuga dal dollaro dei consistenti portafogli valutari privati che sono ormai posseduti, più o meno legalmente, da operatori cinesi: la rivalutazione si autoalimenterebbe allora in una pericolosa spirale speculativa. Le attese di rivalutazione spingerebbero verso il basso i tassi di interesse cinesi portando la Cina in una situazione analoga alla «trappola della liquidità» della quale è stato vittima per un decennio il Giappone dopo aver ceduto, negli anni Novanta, alle pressioni americane per rivalutare lo yen. Attese di forte apprezzamento incentiverebbero anche gli esportatori a frenare gli aumenti salariali che accompagnano i rapidi miglioramenti di produttività delle loro imprese, mettendo a rischio di deflazione salariale, per contagio, l'intera economia cinese. Verrebbe sacrificato il potere di acquisto dei redditi delle attività legate all'agricoltura, uno dei settori critici e ritardatari della trasformazione cinese, con conseguenti tensioni politiche e sociali. Verrebbe traumatizzato il ritmo fisiologico di aumento delle ragioni di scambio, che accompagna lo sviluppo economico e il progressivo cambiamento della qualità dei beni esportati dei quali cresce il contenuto tecnologico e il valore unitario. Nel 2006 le esportazioni cinesi di componenti di aeroplani, microchip e automobili sono cresciute

⁵ Un percorso razionalmente graduale verso la rivalutazione e la libera fluttuazione del renmimbi è disegnato, ad esempio, da M. Obstfeld, *The Renmimbi's Dollar Peg at the Crossroads*, Cepr, Discussion Paper n. 5.771, agosto 2006.

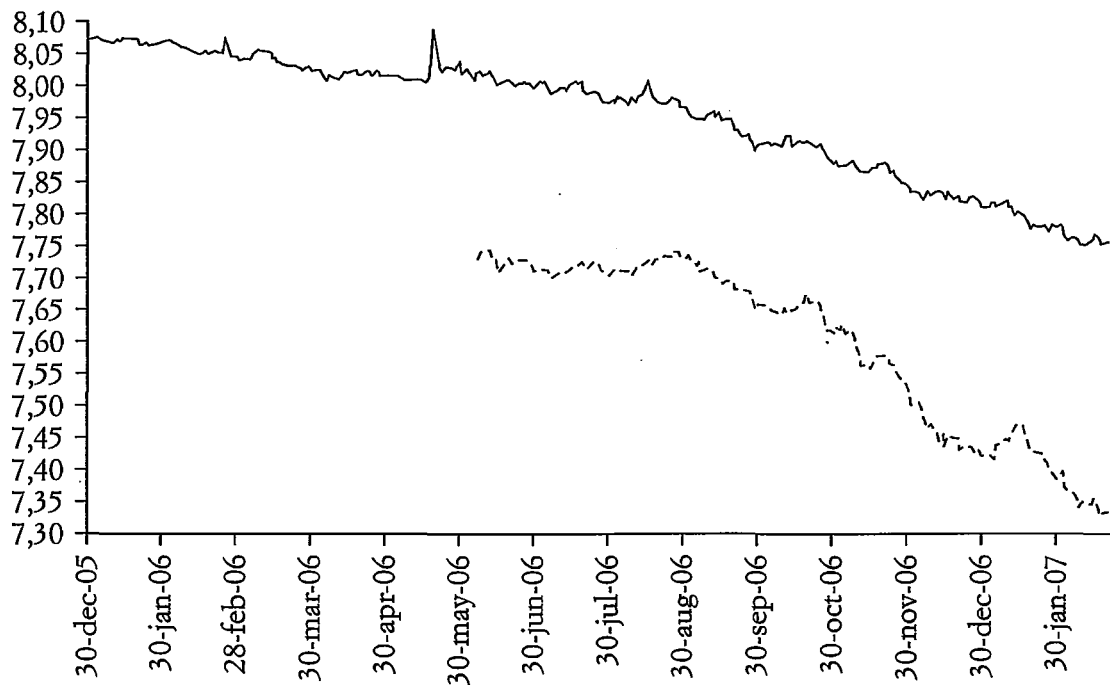


FIG. 1. Renmimbi per dollaro a vista (linea superiore) e a termine a un anno (linea inferiore). Il cambio a termine è derivato da contratti *Non Deliverable Forward*.

Fonte: Bloomberg e Bis I.

quattro volte di più del tradizionale export di scarpe e vestiario. La rivalutazione favorirebbe i concorrenti asiatici della Cina senza beneficiare granché il commercio Usa. Ne soffrirebbero, anzi, le imprese statunitensi che producono in Cina.

Le autorità cinesi hanno lasciato intendere che il tasso di rivalutazione medio annuo del renmimbi considerato accettabile è nell'ordine del 5%. Alcuni contratti a termine dollaro/renmimbi, che durante il 2006 sono andati prendendo consistenza su piazze *off-shore* come Hong Kong, segnalano infatti (fig. 1) che lo sconto a termine a un anno del dollaro sul renmimbi, che a metà anno era intorno al 3%, è aumentato proprio al 5% a fine anno, crescendo poi sempre più svelto nei primi mesi del 2007: una situazione di tensione speculativa che però mostra una certa credibilità della strategia valutaria delle autorità cinesi. Esse stanno muovendosi gradualmente verso una situazione nella quale sarà anche per loro possibile condurre una politica monetaria indipendente orientata alla stabilità dei prezzi, con un cambio flessibile.

3. L'euro, l'aggiustamento globale e il bisogno di cooperazione globale

Fra il deficit Usa e i surplus asiatici e petroliferi, sta l'equilibrio delle partite correnti dell'area dell'euro. Che non significa una Ue estranea ai problemi degli squilibri globali. Anzi: l'euro ha subito la parte maggiore dell'indebolimento del dollaro; i ruoli dell'euro e dei mercati finanziari europei stanno cambiando e gli squilibri globali potrebbero fare il perno di una nuova configurazione del sistema monetario internazionale. A seconda di come avverrà l'aggiustamento degli squilibri, potranno essere necessarie azioni molto diverse, con effetti diversi, da parte dell'Unione, cui conviene premere per un rilancio della cooperazione nella gestione macroeconomica internazionale.

Se in media il dollaro dovrà continuare a scendere, la rivalutazione europea sarà minore quanto più rivaluterà la Cina e gli altri paesi in avanzo. Ma è interesse degli europei che gli investimenti in dollari di questi paesi non si riducano troppo: l'aumento della quota di riserve in euro potrebbe esagerare la rivalutazione europea. Durante il 2006 la speculazione ha subito rivalutato l'euro quando si sono diffuse voci, più o meno fondate, circa le intenzioni delle autorità cinesi, russe e dei paesi arabi produttori di petrolio, di ridurre la quota di riserve in dollari. Nel frattempo si sono moltiplicate le analisi sull'evolvere della posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale⁶ e sulle conseguenze di un eventuale nuovo ruolo dell'euro nelle quotazioni dei prezzi del petrolio e di altre materie prime.

Alla fine del 2006 la quota dell'euro nelle riserve delle banche centrali era attorno al 25%, mentre il dollaro pesava circa il 65%. Il peso dell'euro è in crescita (di quasi 5 punti dal 1999) mentre quello del dollaro sta riducendosi. Fra le altre valute è in diminuzione il peso dello yen e in aumento quello della sterlina.

⁶ Vedi, ad esempio, E. Papaioannou, R. Portes e G. Siourounis, *Optimal Currency Shares in International Reserves: The Impact of the Euro and the Prospects for the Dollar*, Ecb, Working Paper n. 694, novembre 2006; G. Galati e P. Wooldridge, *The Euro as a Reserve Currency: A Challenge to the Pre-eminence of the US Dollar?*, Bis, Working Paper n. 218, ottobre 2006.

Il peso dell'euro è inferiore a quello che corrisponderebbe all'importanza economico-commerciale dell'area che lo emette, al suo ruolo come ancora monetaria di molti paesi, soprattutto in Europa centro-orientale, al grado di stabilità dei prezzi assicurato dalla Bce e all'integrazione ed efficienza dei mercati finanziari europei. Nonostante la residua segmentazione dovuta alle differenze fra le regolamentazioni finanziarie nazionali, la profondità e l'articolazione dei mercati europei sono in crescita e candidano l'euro ad avere spazio crescente sia nelle attività che nelle passività degli operatori globali.

Nel 2006 è stato l'Iran a minacciare con più enfasi di abbandonare il dollaro a favore dell'euro per quotare il petrolio. Se l'euro aumentasse il suo ruolo come moneta di fatturazione e di espressione di alcuni prezzi cruciali come quelli dell'energia, anche solo per ragioni politiche, l'internazionalizzazione dell'euro si accelererebbe, perché le scelte sulla composizione valutaria dei portafogli premiano le monete «di riferimento», che riducono l'incertezza del valore nominale dei pagamenti. D'altra parte, il fatto che il dollaro continui ad avere nel mercato globale uno spazio di gran lunga maggiore di quello dell'economia Usa, ha una spiegazione importante: utilizzare una «moneta veicolo» abbassa i costi delle transazioni valutarie permettendo le cosiddette *network externalities*, cioè vantaggi del tipo di quelli che si hanno sostituendo il baratto con l'uso di una moneta. Non ha senso che le monete veicolo siano numerose, ma non è escluso che divengano più di una. Per ora lo è propriamente solo il dollaro che entra nel 90% delle operazioni in cambi. Si noti che quando il ruolo di una moneta nelle riserve, nella fatturazione, negli scambi mondiali, cresce o diminuisce, non per questo sale o scende il suo tasso di cambio, che dipende dal confronto fra quanto tale moneta è domandata e quanto è offerta. Il dollaro può ridimensionare il suo ruolo senza perder di valore e l'euro può diventare più importante senza danneggiare gli europei rivalutandosi troppo.

Per facilitare l'aggiustamento degli squilibri globali «altrui» l'Ue può e deve accelerare la riforma, la liberalizzazione e l'integrazione dei suoi mercati dei beni e servizi, favorendo la crescita dal lato dell'offerta. Ma deve anche sostenere la domanda interna, senza basare le sue prospettive di crescita solo su quelle delle esportazioni. Le partite correnti dell'area dell'euro non

sono state in sostanziale pareggio solo nel 2006⁷, ma fin dall'inizio. In cinque degli otto anni dal 1999 l'area è stata in lieve disavanzo, in tre in lieve avanzo: mai uno squilibrio superiore a 0,8% del Pil. L'area potrebbe invece partecipare al riaggiustamento degli squilibri globali permettendosi per qualche tempo un disavanzo corrente. Un eccesso della domanda interna sulla produzione aiuterebbe il ciclo mondiale in una fase in cui gli Usa oltre a svalutare rallenterebbero la crescita, e sarebbe coerente con lo sviluppo di debiti netti col resto del mondo implicito in un maggior ruolo internazionale dell'euro nelle riserve e nei portafogli privati. Sarebbe anche coerente con un'ulteriore rivalutazione dell'euro che faciliterebbe la svalutazione del dollaro. Comporterebbe il sacrificio di alcuni tradizionali settori esportatori, ma incentiverebbe la ri-specializzazione europea richiesta dal riequilibrio globale, un riassetto ancora lento e insufficiente per il quale serve più flessibilità nell'organizzazione della produzione e dei mercati⁸.

Il deprezzamento del dollaro rivaluta le attività estere degli Usa mentre fa perdere valore alle attività in dollari del resto del mondo: un problema che è stato evidente nel 2003 e si è riaffacciato nel 2006, anche in alcune multinazionali europee. Si può calcolare⁹ che queste perdite nell'Ue sono contenute e inferiori a quelle dei paesi asiatici. Anche se alcuni paesi europei, fra i quali non c'è l'Italia, perdono più di altri perché hanno più crediti netti in dollari.

Perché l'aggiustamento degli squilibri globali non sia disordinato e traumatico serve concertazione multilaterale per sorvegliare cambi, flussi di capitali, prezzi delle materie prime, e agire sulle politiche monetarie, di bilancio, industriali e di regolamentazione delle principali economie mondiali. Una concertazione che l'Ue è nella posizione per sollecitare e che anche nel 2006 il G8 ha svolto in modo insufficiente. È stata invece, almeno sim-

⁷ È un deficit inferiore a mezzo punto percentuale del Pil. Nei confronti degli Usa l'area dell'euro è in lievissimo avanzo.

⁸ U. Baumann e F. di Mauro, *Globalisation and Euro Area Trade: Interactions and Challenges*, Ecb, Occasional Paper n. 55, marzo 2007.

⁹ P.R. Lane e G.M. Milesi-Ferretti, *Europe and Global Imbalances*, Imf, novembre 2006, mimeo (<http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2006/arc/pdf/mil.pdf>).

bolicamente, innovativa e promettente, l'iniziativa presa dal Fmi nel giugno del 2006¹⁰ istituendo un gruppo di consultazione sugli squilibri globali con una composizione opportuna e inusuale: Usa, Cina, Giappone, Arabia Saudita e un rappresentante unico per l'area dell'euro. Iniziative del genere possono migliorare il governo della globalizzazione anche sul piano strettamente macroeconomico.

¹⁰ Imf, Press Release 06/118 (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06118.htm>).

14. L'invecchiamento della popolazione e la riforma degli attuali sistemi pensionistici

di Paola Monti

1. Il problema dell'invecchiamento della popolazione

Il progressivo invecchiamento della popolazione è un fenomeno che caratterizza ormai tutti i paesi industrializzati e rappresenta uno dei maggiori problemi dell'agenda politica di questi ultimi anni. Una popolazione sempre più anziana è destinata a porre problemi non solo di natura sociale, ma anche di natura economica, dal momento che un trend demografico negativo mette in discussione la sostenibilità degli attuali sistemi pensionistici e, in futuro, renderà sempre più difficoltoso reperire risorse per far fronte alla crescente spesa sanitaria.

Gli andamenti demografici di lungo periodo dei paesi industrializzati presentano scenari inquietanti. Nell'Europa a 25 paesi, nell'arco di 40 anni, la quota di popolazione al di sopra dei 65 anni è destinata a duplicare. Infatti, se nel 2006 le persone di al di sopra di 65 anni sono circa il 17% dell'intera popolazione europea, nel 2046 tale percentuale è destinata a crescere fino a raggiungere il 30%¹. L'Italia, sulla scena europea, mostra uno degli scenari demografici più sfavorevoli: già oggi la quota di popolazione al di sopra dei 65 anni è vicina al 20% – di ben tre punti percentuali maggiore della media europea –, ma si prevede che tale percentuale raggiungerà il 35% nell'arco dei prossimi 40 anni.

Tuttavia, il problema dell'invecchiamento della popolazione non riguarda solamente i paesi industrializzati. La popolazione dei paesi in via di sviluppo, infatti, sta invecchiando molto più rapidamente di quanto non abbia fatto, in passato, quella dei

¹ Proiezione Eurostat (2005) sull'andamento demografico, *baseline variant*.

paesi industrializzati. Secondo studi della Banca mondiale, la popolazione cinese al di sopra dei 60 anni era, nel 1990, circa l'8% del totale; ma le attuali previsioni dicono che tale quota è destinata a quasi triplicare nell'arco di 40 anni, raggiungendo quota 22% della popolazione della Cina nel 2030. Lo stesso si può dire per i paesi dell'America Latina, dove nel 1990 la popolazione al di sopra dei 60 anni era il 7% della popolazione e dove tale percentuale è destinata a crescere fino al 17% entro il 2030².

Il trend demografico verso l'invecchiamento della popolazione può essere spiegato da diversi fattori. Innanzitutto, negli ultimi decenni l'aspettativa di vita delle persone alla nascita, ma anche al di sopra dei 65 anni, è costantemente aumentata in tutti i paesi industrializzati e in molti paesi in via di sviluppo. In altre parole, è aumentato – e continuerà ad aumentare – il numero di persone che vivono più a lungo rispetto alle scorse generazioni. Tale fenomeno è stato accompagnato da una caduta dei tassi di natalità, dal momento che il numero medio di figli per donna è costantemente diminuito. L'insieme di queste due tendenze ha generato profondi mutamenti nella «piramide delle età» dei paesi toccati da questi fenomeni, erodendo la consistenza delle fasce di età più giovani e ingrossando quella delle fasce più anziane.

Ma possiamo considerare attendibili scenari demografici che si spingono in un futuro distante 30, 40 o 50 anni? Benché si tratti di previsioni di lungo periodo, gli studiosi sono propensi a considerarle affidabili, dal momento che i trend demografici, a differenza di quelli economici, sono tendenzialmente lenti e stabili nel tempo. Tuttavia, è bene notare che eventi esogeni di considerevole rilevanza possono, potenzialmente, modificare le previsioni di lungo periodo sull'andamento demografico di un paese. In passato, questo è stato il caso delle guerre, che con i loro devastanti effetti hanno causato shock demografici negativi. Oggi, un aumento del numero di immigrati potrebbe potenzialmente mitigare il problema dell'invecchiamento della popolazione in molti paesi industrializzati. Infatti, gli immigrati che giungono nei paesi industrializzati sono soprattutto giovani in

² S. Valdés-Prieto, *The Economics of Pensions. Principles, Policies, and International Experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

cerca di lavoro, al principio della loro vita lavorativa, che tendono a formare nuclei familiari con tassi di natalità mediamente superiori a quelli del paese di accoglienza. Tuttavia, per avere effetti demografici significativi, l'aumento del numero di immigrati dovrebbe essere quantitativamente elevato e, soprattutto, largamente inatteso. Allo stesso modo, l'introduzione di politiche per la famiglia destinate a incidere sulla natalità potrebbe avere effetti significativi sulla crescita della popolazione, modificandone l'attuale andamento, soprattutto in quei paesi dove oggi tali politiche hanno uno spazio limitato.

2. Il problema della sostenibilità dei sistemi pensionistici

L'invecchiamento della popolazione ha dirette implicazioni sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici. Per questo motivo, negli anni recenti, la riforma dei sistemi previdenziali è diventata una problematica centrale nell'agenda politica di tutti i paesi industrializzati e di molti paesi in via di sviluppo. Gli obiettivi di tali riforme sono, tuttavia, alquanto controversi e i tentativi in tal senso sono stati spesso accompagnati da un acceso dibattito ideologico e da forti resistenze politiche. Ciò è in parte dovuto al fatto che tali riforme implicano una pianificazione di lungo periodo da parte dei governi, i quali sono più propensi a far fronte a esigenze di breve periodo piuttosto che a mettere in discussione i diritti acquisiti di ampi settori della popolazione in vista di un riequilibrio, magari lontano nel tempo, della sostenibilità dei sistemi pensionistici. Inoltre, a oggi non esiste una ricetta di riforma uguale per tutti e valida in qualsiasi contesto geografico, dal momento che i sistemi pensionistici nazionali sono estremamente complessi e assai differenti tra loro.

Volendo costruire uno schema interpretativo valido per qualsiasi contesto, possiamo dire che le componenti di un sistema pensionistico sono essenzialmente due: una componente redistributiva e una assicurativa. La componente redistributiva (anche detta *first pillar* o *first tier*) è legata alla finalità di assicurare a tutti gli anziani uno standard di vita minimo considerato dignitoso, indipendentemente dalla quantità dei contributi versati nel corso della loro vita. Quasi tutti i sistemi pensionistici prevedono strumenti per salvaguardare gli anziani contro il ri-

schio di estremo impoverimento, assicurando minimi pensionistici universali più o meno generosi. Tale componente redistributiva è finanziata da tutti i lavoratori tramite contributi obbligatori e le prestazioni pensionistiche sono normalmente erogate dal settore pubblico.

La componente assicurativa (detta *second pillar* o *second tier*) consente invece ai lavoratori in pensione di mantenere il medesimo standard di vita che ha caratterizzato la loro vita attiva. In altre parole, la pensione è correlata al reddito percepito negli anni precedenti il pensionamento e assicura un certo «tasso di rimpiazzo» del salario da lavoro. I contributi pensionistici destinati alla funzione assicurativa sono normalmente obbligatori, ma in alcuni paesi (ad esempio, nel Regno Unito) è possibile incrementarne l'ammontare su base volontaria. Tali contributi, sempre a seconda del paese considerato, possono essere versati sia a istituzioni pubbliche – è il caso, ad esempio, dell'Inps italiano –, sia a gestori privati (fondi pensione). Gli esempi classici di sistemi pensionistici nei quali la funzione assicurativa è svolta esclusivamente o quasi da gestori di fondi pensione privati sono alcuni paesi dell'America Latina, come ad esempio il Cile.

Inoltre, viene talvolta evidenziata una terza componente dei regimi previdenziali: la previdenza complementare volontaria, talvolta definita *third tier* o *third pillar*. Tuttavia, tali accantonamenti sono normalmente indipendenti dal sistema pensionistico pubblico, dal momento che rappresentano un risparmio pensionistico non obbligatorio e sono gestiti esclusivamente da operatori privati.

Le componenti redistributiva e assicurativa hanno accentuazioni e caratteristiche diverse a seconda del sistema pensionistico analizzato. Tuttavia, nella maggioranza dei paesi industrializzati – con rare eccezioni – entrambe queste funzioni sono svolte dalla previdenza pubblica.

Infine, la maggior parte dei sistemi pensionistici pubblici è finanziata dal prelievo fiscale sui redditi dei lavoratori (si tratta dei cosiddetti sistemi *pay-as-you-go*). In altre parole, le prestazioni previdenziali dei pensionati sono finanziate direttamente, su base annuale, dai contributi pagati dagli attuali occupati, i quali a loro volta maturano il diritto di ricevere, in futuro, determinate prestazioni pensionistiche. Tuttavia, contrariamente a quanto si pensa comunemente, l'ammontare delle prestazioni

che gli attuali lavoratori riceveranno non è fisso e immutabile, bensì è soggetto ai cambiamenti che i meccanismi di indicizzazione dei contributi versati potranno incontrare in futuro.

Un sistema pensionistico finanziato secondo tale logica è destinato a incontrare gravi problemi di sostenibilità nel momento in cui la percentuale di pensionati rispetto al numero di lavoratori tende ad aumentare. E questo è esattamente quello che sta succedendo in tutti i paesi interessati dal fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. Infatti, laddove la popolazione invecchia e la natalità diminuisce, un sempre minor numero di lavoratori deve sopportare l'onere di una crescente quota di pensionati. A testimonianza di tale tendenza, gli studiosi citano solitamente quello che viene definito «il rapporto di dipendenza» delle generazioni anziane rispetto a quelle in età lavorativa (*old-age dependecy ratio*), calcolato come il rapporto tra il numero di persone di età superiore a 64 anni e il numero di persone tra i 15 e i 64 anni. Secondo le statistiche fornite dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico nel 2006, tale rapporto è, nell'insieme dei paesi Ocse, pari a 21,8. Nell'arco di 40 anni, tuttavia, tale valore è destinato a crescere fino a raggiungere quota 47,4. A questo punto, in media, due persone in età lavorativa dovranno provvedere al mantenimento di un pensionato (!). Sempre secondo le attuali previsioni statistiche, e vista la rapidità con cui il fenomeno si sta sviluppando, si stima che nel 2030, in molti paesi europei, un quarto dei redditi dei lavoratori dovrà essere destinato al mantenimento degli anziani³.

Il problema è tanto più grave in Europa rispetto ad altre aree del mondo, dal momento che i cittadini europei tendono ad andare in pensione prima che altrove. Infatti, secondo le statistiche sull'età effettiva di pensionamento in Europa, la partecipazione al mercato del lavoro tende a declinare bruscamente all'approssimarsi dei 60 anni. Tale fenomeno è probabilmente in parte dovuto proprio alla relativa generosità dei sistemi pensionistici europei. Ciò costituisce, infatti, un forte incentivo all'abbandono del mercato del lavoro non appena maturati i requi-

³ T. Boeri *et al.*, *Pensions: More Information, Less Ideology. Assessing the Long-Term Sustainability of European Pension Systems: Data Requirements, Analysis and Evaluations*, *Studies for the Fondazione Rodolfo De Benedetti*, Dordrecht-Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers, 2001.

siti minimi necessari ad accedere alle prestazioni previdenziali. Inoltre, molti paesi europei sono stati interessati, a partire dagli anni Sessanta, da politiche di estensione indiscriminata delle prestazioni previdenziali, che sono poi culminate nel corso degli anni Ottanta (si pensi, ad esempio, al fenomeno delle «baby pensioni» in Italia). Non bisogna poi dimenticare che in alcuni paesi europei la partecipazione femminile al mercato del lavoro è ancora molto bassa e ha un effetto estremamente negativo sui tassi medi di attività dei lavoratori più anziani. Il risultato di tali tendenze è un'elevata percentuale di persone al di sotto del limite d'età dei 60 anni che non solo non contribuisce al mantenimento degli anziani, ma che grava economicamente sulla parte attiva della popolazione.

3. Riforme strutturali e riforme parametriche

Di fronte alla gravità delle previsioni, numerosi tentativi di riforma sono stati intrapresi dai governi per cercare di attenuare i problemi finanziari degli attuali sistemi pensionistici. Una delle soluzioni prospettate – e in alcuni contesti già attuata – è una parziale privatizzazione dei sistemi pensionistici pubblici con il passaggio di parte dei contributi previdenziali a fondi pensione privati. Questa tipologia di riforma è da considerarsi, senza alcun dubbio, strutturale, dal momento che implica il passaggio da un sistema basato su un «contratto intergenerazionale» secondo il quale i giovani lavoratori pagano le pensioni degli attuali pensionati, per venire un giorno a loro volta mantenuti dalle nuove generazioni, a un sistema basato sul risparmio individuale, accantonato in un fondo privato nel corso della propria vita lavorativa.

Un certo numero di paesi dell'Europa dell'Est e dell'America Latina, ad esempio, ha optato per una parziale o totale privatizzazione dei propri sistemi pensionistici, mutandone profondamente la natura. Il Cile è stato il primo paese, nel 1981, a sostituire il suo sistema pensionistico di stampo tradizionale con un sistema basato sul risparmio previdenziale individuale gestito da fondi pensione privati. Negli anni seguenti, la logica della riforma cilena viene ripresa e imitata, pur con diverse accentuazioni e caratteristiche, in numerosi altri paesi dell'America La-

tina, tra cui Bolivia, Argentina, Colombia e Perù. Verso la fine degli anni Novanta, alcuni paesi dell'Est europeo seguono tale tendenza. Croazia, Estonia, Bulgaria, Lettonia, Polonia e Ungheria riformano, infatti, i loro sistemi pensionistici in modo da mantenere pubblico il primo «pillar» del sistema previdenziale – quello con finalità redistributive – e privatizzare invece la componente assicurativa. Infine, negli anni recenti, alcuni paesi europei, pur senza attuare una radicale e totale privatizzazione dei loro sistemi pensionistici pubblici, stanno cercando di sviluppare forme di risparmio previdenziale private, talvolta permettendo di destinare parte dei contributi previdenziali originariamente destinati al sistema pubblico a gestori di fondi pensione privati, talvolta creando un sistema aggiuntivo di accantonamenti obbligatori destinati al settore privato parallelo a quello già esistente. Tale strada è stata da tempo intrapresa dal Regno Unito, che nel corso del 2006 ha deciso di potenziare le possibilità di uscita dal sistema pensionistico pubblico a favore della previdenza privata. Paesi come Danimarca, Finlandia e Olanda associano, a sistemi pensionistici pubblici di stampo tradizionale, alcuni schemi previdenziali privati a contribuzione obbligatoria. Infine, in alcuni paesi europei – come ad esempio, in Irlanda, Danimarca, Svezia – forme di previdenza complementare volontaria sono ampiamente diffuse.

Tuttavia, in molti paesi europei, la scelta di una definitiva e profonda trasformazione dei sistemi pensionistici pubblici tradizionali (*pay-as-you-go*) è ancora molto lontana. Come abbiamo già osservato, il processo politico di proposta e finalizzazione delle riforme è particolarmente accidentato. Perfino i cittadini e la classe politica dei paesi, che fronteggiano i maggiori problemi di sostenibilità dei loro sistemi pensionistici, sembrano più favorevoli al mantenimento dello *status quo* che all'implementazione di riforme radicali. Per questo motivo, in molti casi si è arrivati all'implementazione di riforme cosiddette «parametriche», ovvero di riforme che lasciano immutata la natura del sistema pensionistico di un paese, modificandone solamente alcune caratteristiche (ad esempio, aumentando l'età pensionabile o restringendo i criteri di eleggibilità). Sfortunatamente, si tratta di riforme che, per loro natura, si prestano particolarmente alla manipolazione politica e possono essere facilmente annullate nel corso del tempo, con il susseguirsi dei governi.

La Commissione europea non ha mancato, nel corso di questi anni, di richiamare l'attenzione dei governi sull'urgente problema della riforma delle pensioni. Nel 2006, due importanti rapporti sono stati sottoposti all'attenzione dei paesi membri e dell'opinione pubblica europea. Nel mese di febbraio, la Commissione europea ha presentato un rapporto al Consiglio dei ministri delle Finanze dell'Unione Europea incitando i paesi membri a prendere urgentemente delle misure per far fronte al problema dell'invecchiamento della popolazione. Nel rapporto, si afferma che i cambiamenti dovuti all'abbassamento dei tassi di fertilità e all'allungamento dell'aspettativa di vita saranno enormi e si stima che, nel 2050, la spesa pubblica destinata a pensioni e sanità aumenterà, mediamente, di circa 4 punti percentuali del Pil. Il rapporto conclude sostenendo che tale tendenza verso l'incremento degli impegni finanziari dei sistemi pubblici europei è destinata, in assenza di riforme, a compromettere seriamente le prospettive di crescita economica europea. Un secondo importante studio viene presentato in ottobre 2006. In tale rapporto, la Commissione europea stima l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulle finanze pubbliche dei paesi membri dell'Unione Europea, cercando di prevederne la sostenibilità economica di lungo periodo. Il rapporto suddivide i paesi europei in tre «classi di rischio» a seconda della gravità dei problemi finanziari che i paesi membri si troveranno a fronteggiare in futuro. Paesi quali Cipro, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Portogallo e Slovenia vengono inseriti nella categoria a massimo rischio di insostenibilità economica.

4. Il caso italiano: un quindicennio di riforme

La scena politica italiana è stata dominata, negli ultimi 15 anni, dal ricorrente dibattito sulla necessità di riforma del sistema pensionistico pubblico. Il lungo ciclo delle riforme, aperti all'inizio degli anni Novanta, ha effettivamente ridotto i gravi squilibri del sistema previdenziale italiano, senza tuttavia giungere a una soluzione definitiva del problema.

La riforma del 1992, voluta dall'allora primo ministro Giuliano Amato per far fronte a una situazione di crisi imminente, è la prima ad attuare una svolta incisiva. Come effetto della ri-

forma, il valore attuale delle prestazioni pensionistiche promesse diminuisce sensibilmente, mentre l'onere del risanamento viene ripartito tra tutti gli appartenenti al sistema previdenziale, benché in misura molto diversa a seconda delle generazioni. È stato calcolato che la diminuzione della ricchezza pensionistica dei lavoratori con meno di 30 anni è stata di oltre venti volte superiore a quella dei lavoratori con più di 60 anni e dei pensionati⁴.

Nel 1995 viene introdotta la seconda fondamentale riforma del sistema previdenziale italiano, la riforma Dini, che introduce un nuovo meccanismo di calcolo delle future prestazioni previdenziali: il cosiddetto «metodo contributivo». In base a tale metodo, i contributi pensionistici versati nel corso della propria vita lavorativa vengono rivalutati a un tasso collegato alla crescita del Pil, mentre l'ammontare della pensione si calcola moltiplicando il montante di contributi per il «coefficiente di trasformazione» in vigore al momento del pensionamento, il cui valore, periodicamente aggiornato, dovrebbe essere collegato – secondo meccanismi non del tutto trasparenti – all'aspettativa di vita. La distribuzione degli oneri della riforma è, anche in questo caso, estremamente disuguale: il nuovo metodo di calcolo interessa, infatti, solo i lavoratori d'età inferiore a 40 anni, mentre lascia immutate le regole per i più anziani.

Nel 2004, il governo Berlusconi interviene nuovamente sul sistema pensionistico e vara la cosiddetta riforma Tremonti. Il nuovo provvedimento introduce una forte discontinuità nei trattamenti pensionistici a partire dal 2008, innalzando bruscamente i requisiti per l'accesso alle pensioni di anzianità per quanti, a questa data, non saranno ancora andati in pensione. Il problema di una così forte discontinuità è stato individuato nel cosiddetto «effetto annuncio»: negli anni 2005-2007 si è assistito e si assisterà a un incremento dei flussi in uscita dal mercato del lavoro verso il pensionamento. Molte persone che, in assenza di riforma avrebbero deciso di continuare a lavorare, stanno infatti optando per il pensionamento, non appena maturati i requisiti minimi per accedervi, al fine di evitare gli effetti della nuova riforma. I dati riguardanti il 2006 dicono che più del 70% degli aventi diritto

⁴ V. Galasso, *Pensioni tra lezioni del passato e rinvii al futuro*, 8 ottobre 2002 (<http://www.lavoce.info>).

ha fatto domanda di pensionamento, contro una percentuale normale del 50-60%⁵. Ciò rappresenta, ovviamente, un considerevole aggravio per il bilancio del sistema previdenziale.

È evidente che la distribuzione degli oneri delle riforme che hanno interessato il sistema pensionistico italiano è stata estremamente sbilanciata a favore dei lavoratori più anziani. Tale scelta è stata probabilmente fondamentale per la sostenibilità politica delle riforme, se si pensa che nel 1995 la maggioranza della popolazione votante aveva più di 44 anni e, di conseguenza, non è stata interessata dalle innovazioni introdotte dalla riforma Dini. A ogni modo, rimane il fatto che in Italia sono stati soprattutto i giovani a pagare i costi della transizione verso un sistema pensionistico economicamente più sostenibile, al prezzo di pagare contributi elevati a fronte di prestazioni future certamente inferiori a quelle degli attuali pensionati. Si calcola infatti che i tassi di rimpiazzo del reddito da lavoro offerti dalle pensioni pubbliche sono destinati a ridursi sensibilmente in futuro. Secondo le previsioni, tali tassi si aggireranno attorno al 35-40% del reddito da lavoro di fine carriera, contro l'attuale 65-70%.

Le riforme fino a ora varate hanno inoltre largamente ignorato il problema dei lavoratori cosiddetti parasubordinati, ovvero i lavoratori assunti con tipologie contrattuali che, tra le loro varie specificità, hanno in comune il fatto di prevedere il versamento di una quota limitata di contributi previdenziali. L'esperienza ci dice che tali lavoratori sono particolarmente soggetti a discontinuità nella carriera lavorativa e a bassi livelli di reddito. Tali caratteristiche, unite alle ridotte aliquote contributive e in presenza di un sistema previdenziale basato sul calcolo contributivo, rendono manifesto il problema dell'inadeguata copertura previdenziale che interessa un'intera categoria di lavoratori. Il problema è aggravato dal fatto che la quota di lavoratori parasubordinati è, in questi anni, in costante aumento.

Il dibattito sulla riforma – mai conclusa – del sistema previdenziale italiano si è concentrato nel 2006 sulla questione dello smobilizzo del cosiddetto «Trattamento di fine rapporto»

⁵ T. Boeri e A. Brugiavini, *Che sia davvero l'ultima riforma*, 12 settembre 2006 (<http://www.lavoce.info>).

(Tfr). Da tempo si discuteva dell'opportunità di permettere ai lavoratori di investire questo prestito obbligatorio alle imprese sul mercato privato, dando impulso anche in Italia allo sviluppo dei fondi pensione. Si tratta di un'opportunità irripetibile soprattutto per i giovani, che potrebbero così investire i propri risparmi sfruttando strumenti previdenziali alternativi, che normalmente garantiscono rendimenti superiori a quelli fino a ora previsti per la rivalutazione del Tfr. I giovani potrebbero così avere uno strumento per compensare la minore generosità del pilastro pubblico della previdenza e la futura riduzione dei tassi di rimpiazzo del reddito da lavoro.

Secondo la normativa, nei primi sei mesi del 2007 i lavoratori dovranno decidere se conferire o meno i nuovi flussi di Tfr maturati a partire dal 1° gennaio 2007 alla previdenza integrativa. In mancanza di un'esplicita scelta da parte del lavoratore, il Tfr sarà comunque versato al fondo pensione indicato dai contratti collettivi o a quello prevalente presso gli altri dipendenti dell'azienda, secondo il principio del silenzio-assenso. Se non sarà possibile individuare un fondo secondo tali criteri, il Tfr sarà versato all'Inps, che provvederà a creare un apposito fondo di gestione. Le opzioni sono ulteriormente complicate dal fatto che nelle imprese al di sopra dei 50 addetti, il Tfr non destinato ai fondi pensione sarà obbligatoriamente trasferito all'Inps.

Da molte parti è stata fatta notare la contraddittorietà del provvedimento, che da una parte vuole incentivare lo sviluppo di forme di previdenza complementare private, dall'altra tenta di destinare risorse alle casse dell'Inps. Inoltre, ben poco è stato fatto nel corso del 2006 per informare correttamente i lavoratori sulle opzioni che sono loro disponibili. Il risultato è una situazione di diffusa incertezza e l'impressione è che la strada verso una definitiva riforma del sistema previdenziale italiano sia, sfortunatamente, ancora lunga.

15. Il conflitto israelo-palestinese: lo stato impossibile

di Daniela Pioppi e Nathalie Tocci

A 13 anni dalla Dichiarazione dei principi di Oslo e a 6 dalla sospensione dei negoziati¹, il conflitto israelo-palestinese è rapidamente degenerato. In mancanza di una mediazione internazionale efficace, l'attore più forte – Israele – ha perseguito una politica di non negoziato e di espansione territoriale, mentre la continua occupazione militare e la seconda Intifada hanno ridotto la società palestinese allo stremo².

Prima di rendere conto degli eventi del 2006, fra cui la clamorosa vittoria di Hamas alle elezioni del Consiglio legislativo palestinese (Clp) di gennaio, ci sembra opportuno descrivere brevemente la situazione sul terreno senza una comprensione della quale, la cronaca dell'evoluzione politica israeliana e palestinese non può che dare un'immagine incompleta.

Il primo paragrafo di questo capitolo sarà dunque dedicato a descrivere brevemente la situazione nei territori occupati. Uno sguardo anche superficiale rivela quanto lontana dalla realtà sia la soluzione dei due stati patrocinata dal Quartetto. Il secondo e il terzo paragrafo hanno invece per oggetto rispettivamente gli sviluppi interni israeliani e palestinesi che, appunto, rispecchiano il rapido deteriorarsi della situazione.

¹ Il processo di Oslo si è interrotto a settembre del 2000 dopo il fallimento di Camp David II e lo scoppio della seconda Intifada nei territori occupati.

² Vedi A. Colombo e N. Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, edizioni 2004, 2005, 2006.

1. La situazione nei territori occupati: lo stato impossibile

L'area che dovrebbe costituire il futuro stato palestinese corrisponde al territorio occupato da Israele nella guerra del 1967, ossia la Cisgiordania, la Striscia di Gaza e Gerusalemme est, eventualmente con qualche minore aggiustamento, negoziato e accettato da entrambe le parti. Dal 1967 in poi, ma soprattutto a partire dagli anni Novanta – quindi durante il processo di Oslo e negli anni successivi – Israele ha continuato senza interruzioni a espandere gli insediamenti nei territori occupati in violazione dell'articolo 49 della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949.

Gli insediamenti in Cisgiordania e nella zona della grande Gerusalemme contano oggi una popolazione superiore ai 440.000 coloni³ e comprendono ampie infrastrutture, strade e autostrade di collegamento, zone industriali e così via che, non essendo accessibili alla popolazione palestinese, dividono i territori occupati in piccole porzioni di territorio non comunicanti fra loro. Secondo gli ultimi dati del ministero degli Interni israeliano, la popolazione negli insediamenti è cresciuta del 6% solo nel 2006⁴.

La costruzione della cosiddetta «barriera di sicurezza» tra il 2002 e oggi, unitamente alla moltiplicazione di blocchi e check point, ha ulteriormente eroso e frammentato il territorio palestinese, limitando ancor di più la libertà di movimento della popolazione e isolando interi villaggi. Il muro, dichiarato illegale dalla Corte internazionale di giustizia⁵, è anche per dichiarazione esplicita dello stesso governo israeliano una misura politica volta ad annettere circa il 10% della terra palestinese, dove

³ Vedi *Report on Violations of International Humanitarian Law and Human Rights in the Palestinian Territories Occupied Since 1967*, submitted by John Dugard, special rapporteur, pursuant to Human Rights Council Decision 1/106, p. 15 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/138/12/PDF/G0613812.pdf?OpenElement>).

⁴ S. Ilan, *Interior Ministry: West Bank Settler Population Grew by 6% in 2006*, in «Haaretz», 10 gennaio 2007 (<http://haaretz.com/hasen/spages/811480.html>).

⁵ Vedi R. Aliboni e D. Pioppi, *Il conflitto israelo-palestinese: svolta o impasse?*, in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di A. Colombo e N. Ronzitti, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 241.

vivono infatti il 76% dei coloni israeliani⁶. In base a una decisione del governo israeliano, il muro avrà un percorso di 703 km (invece dei 670 previsti inizialmente) di cui è stato già completato circa il 50%⁷.

Dopo decenni di espansione territoriale israeliana e di moltiplicazione delle strutture di controllo dell'esercito, nel 2006 il territorio palestinese è ormai inesorabilmente diviso in 4 «cantoni» (3 in Cisgiordania e 1 a Gaza) al loro interno ulteriormente frammentati, e continua a essere intaccato dalla crescita degli insediamenti esistenti soprattutto nell'area della grande Gerusalemme⁸.

Anche Gaza rimane sotto un regime di occupazione sia da un punto di vista legale, che in base alla realtà dei fatti e questo nonostante l'evacuazione degli insediamenti e dell'esercito israeliano dell'agosto del 2005⁹. Israele continua a controllare, infatti, i confini di aria, terra e mare della Striscia. Durante il 2006, con poche eccezioni, Israele ha tenuto chiuso i valichi di confine, impedendo il passaggio regolare non solo di persone e generi commerciali, ma anche di beni di prima necessità come cibo, carburante e medicine. I previsti collegamenti con la Cisgiordania non sono stati mai attivati. In breve, la tecnologia militare moderna permette alla potenza occupante di mantenere senza problemi e anzi a minor costo il controllo del territorio anche senza una presenza militare costante.

La situazione di Gaza si è ulteriormente e pericolosamente aggravata a causa della crisi degli ultimi mesi. I continui attac-

⁶ Vedi J. Dugard, *Report on Violations of International Humanitarian Law*, cit., pp. 13-15.

⁷ Vedi la mappa *West Bank Separation Barrier*, Foundation for Middle East Peace, luglio 2006 (http://www.fmep.org/maps/map_data/west_bank/west_bank_separation_barrier_july_2006.html).

⁸ Vedi la mappa dei territori occupati nel 1967 e nel 2004 su PLO Negotiations Affairs Department, *Negotiation Support Unit* (<http://www.nad-plo.org/maps/wall/jpeg/killing.jpg>).

⁹ È quanto sostiene ad esempio John Dugard, secondo cui lo status legale della Striscia di Gaza rimane regolato dalla Risoluzione Onu 242 del 1967. Dall'agosto del 2005, invece, il governo israeliano ha declinato ogni responsabilità nei confronti della popolazione della Striscia. Vedi J. Dugard, *Report on Violations of International Humanitarian Law*, cit., p. 7; oppure anche il rapporto di B'Tselem, *The Gaza Strip After Disengagement* (http://www.btselem.org/english/Gaza_Strip/Index.asp).

chi israeliani hanno provocato un crescente numero di vittime e hanno privato la popolazione di servizi essenziali (acqua, elettricità)¹⁰. Come spesso ripetuto dalla Banca mondiale, gli oltre 1,4 milioni di abitanti a Gaza sono sull'orlo di un'irreversibile catastrofe umanitaria¹¹.

Più in generale, tuttavia, la situazione socio-economica dei territori è andata gradualmente peggiorando già dalla fine degli anni Novanta. Infatti, fintanto che continuano l'occupazione israeliana del territorio, l'isolamento rispetto all'esterno e le difficoltà di movimento interno, l'Anp non potrà mai costruire un governo realmente autonomo e un'economia sostenibile. Dal 1994 al marzo del 2006, l'amministrazione palestinese è sopravvissuta solo grazie agli aiuti internazionali (fino al 2005 circa 1 miliardo di \$ l'anno) che, oltre ad avere il difetto di non essere sostenibili sul lungo periodo, hanno anche avuto la doppia conseguenza di contribuire al clientelismo e alla corruzione delle nascenti istituzioni palestinesi e, più importante ancora, di deresponsabilizzare Israele come potenza occupante¹². L'amministrazione nazionale palestinese, che doveva essere l'embrione del futuro stato, esiste ormai solo sulla carta.

Le violazioni del diritto internazionale e dei diritti umani causate dalle condizioni brevemente descritte nei paragrafi precedenti, hanno determinato un grave peggioramento delle condizioni di vita nei territori occupati e hanno anche già reso *de facto* impossibile la formazione di uno stato palestinese sostenibile, a meno di una totale inversione di rotta da parte del governo israeliano, cosa quest'ultima poco probabile vista la

¹⁰ Nell'estate del 2006 Israele ha bombardato case, edifici pubblici e infrastrutture causando ingenti danni e perdita di vite umane. Da giugno a settembre sono stati uccisi 184 palestinesi di cui 42 bambini, mentre 720 sono stati feriti. Nello stesso periodo un soldato israeliano è rimasto ucciso, mentre 25 israeliani sono rimasti feriti (compresi 11 feriti dai missili Qassam lanciati dalla Striscia di Gaza). Dall'inizio della seconda Intifada nel 2000 i morti da parte palestinese sono 4.046, mentre da parte israeliana sono 1.017.

¹¹ World Bank, *West Bank and Gaza. Update*, aprile 2006 (http://www.who.int/hac/crises/international/wbgs/oPt_WorldBank_update_April2006.pdf).

¹² Vedi A. Le More, *The Dilemma of Aid to the Palestinian Authority after the Victory of Hamas*, in «The International Spectator», vol. XLI, n. 2, aprile-giugno 2006.

manca di un'opposizione interna e di una reale mediazione internazionale.

2. Il governo Olmert e la crisi della politica di disimpegno o «convergenza»

Il 2006 si è aperto per Israele con l'uscita definitiva di Ariel Sharon dalla scena politica¹³ e con la nomina di Ehud Olmert – già vice primo ministro e ministro delle Finanze – a primo ministro *ad interim*. Il primo passo di Olmert, nominato anche presidente del nuovo partito Kadima¹⁴, è di assicurare il paese sulla continuità politica da lui rappresentata e di confermare la data delle elezioni parlamentari, che si terranno come già stabilito da Sharon il 28 marzo.

Alle elezioni Kadima ottiene la maggioranza dei voti (29 seggi sul totale di 120), ma non la vittoria schiacciante che ci si aspettava. Il Labour ottiene 19 seggi, mentre il Likud di Netanyahu appena 12. Ottimo risultato ottengono alcuni partiti minori di estrema destra come lo Shas (12 seggi), Israel Beitenu (11 seggi), il Partito dei Pensionati (7 seggi) e Giudaismo Unito nella Torah (6 seggi). Olmert è costretto a formare un governo di coalizione che include Kadima come partito dominante, il Labour, lo Shas e il Partito dei Pensionati per un totale di 67 seggi. Ad Amir Peretz, presidente del partito laburista, viene assegnato il posto di vice primo ministro e ministro della Difesa.

Nel suo primo discorso alla Knesset il 4 maggio, Olmert espone il suo piano: definire unilateralmente i confini di Israele entro il 2010, abbandonando alcuni insediamenti isolati, ma soprattutto allargando gli insediamenti maggiori dove verranno anche trasferiti i coloni evacuati altrove. Nello stesso discorso, Olmert dichiara che i «principali insediamenti» saranno per

¹³ Dopo il primo malore di dicembre 2005, Sharon è colpito da una grave emorragia cerebrale il 4 gennaio.

¹⁴ Su Kadima vedi D. Pioppi e N. Tocci, *Israele e Palestina: il «disimpegno» di Sharon*, in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di A. Colombo e N. Ronzitti, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 228.

sempre parte dello stato di Israele, che avrà Gerusalemme come sua indiscussa capitale¹⁵.

Olmert segue dunque fedelmente la strada aperta da Sharon, facilitato anche dal boicottaggio internazionale contro il governo di Hamas, che fornisce una legittimazione internazionale alla politica di non negoziato israeliana. La nuova parola d'ordine del governo di Tel Aviv è «convergenza» (in ebraico, *hitkansut*), nome diverso per indicare la stessa politica di «disimpegno unilaterale» avviata da Sharon, ossia il ritiro unilaterale da alcune zone densamente popolate dei territori occupati (come la Striscia di Gaza) e contemporaneamente l'annessione di ampie zone della Cisgiordania. A ogni modo, al di là di alcune vaghe dichiarazioni alla stampa, nessun piano preciso sui futuri confini dello stato di Israele viene reso pubblico o presentato al Parlamento.

Mentre continua a ritmi incessanti l'espansione degli insediamenti in Cisgiordania e peggiorano le condizioni nella Striscia di Gaza, la maggior parte dell'opinione pubblica israeliana vede con favore la politica di convergenza, così come era favorevole prima alla politica di Sharon. D'altronde il Labour con il suo nuovo leader Amir Peretz, al di là di alcune vaghe dichiarazioni sulla preferibilità di una politica del negoziato, non ha piani alternativi e anzi appoggia la politica del nuovo primo ministro. Le critiche vengono semmai dalla destra del Likud e di alcuni partiti minori, che considerano qualsiasi piccolo ritiro o smantellamento di insediamenti – anche se solo a fini tattici – come un tradimento all'idea della grande Israele¹⁶.

La situazione precipita quando, il 25 giugno, un gruppo di miliziani palestinesi di Gaza cattura con un'operazione in territorio israeliano il soldato Gilad Shalit in rappresaglia per l'uccisione da parte dell'esercito israeliano del miliziano Jamal Abu Samhadana l'8 dello stesso mese. È l'occasione per Israele di scatenare una larga offensiva militare nella Striscia a cui i palestinesi risponderanno con lancio di missili Qassam in territorio israeliano. I mesi dell'estate proseguono con il continuo intensificarsi delle azioni militari israeliane nei territori, nascoste

¹⁵ *Israel MPs Approve Olmert Cabinet*, in «BbcNews», 4 maggio 2006.

¹⁶ Sulle posizioni interne al Likud vedi Icg, *Disengagement and After: Where Next for Sharon and the Likud?*, Middle East Report n. 36, 1° marzo 2005.

almeno in parte all'opinione pubblica mondiale dalla guerra di Israele contro il Libano¹⁷.

Nonostante la lunga estate di guerra e il riconosciuto fallimento militare contro la guerriglia di Hezbollah, nessuna voce rappresentativa sembra levarsi in Israele per invocare un reale cambiamento di politica. Si parla di una crisi del governo Olmert, dei suoi vertici militari e della politica di «disimpegno unilaterale», ma nessuno menziona le continue violazioni del diritto umanitario internazionale, né considera la politica di Sharon e poi di Olmert come un ostacolo a una pace sostenibile con i palestinesi. L'opinione pubblica israeliana discute e critica le tattiche militari¹⁸, ma non la generale strategia del governo. Le voci più dissonanti criticano l'unilateralismo del governo, ma solo perché fallimentare nel garantire la sicurezza di Israele: sia la Striscia di Gaza, che il Libano del sud – da cui l'esercito israeliano si è ritirato unilateralmente nel 2000 – continuano a rappresentare una «minaccia» per Israele¹⁹.

Il 23 ottobre Olmert raggiunge un accordo per un allargamento della coalizione di governo a includere il partito dell'estrema destra Israel Beitenu, conquistando così una maggioranza alla Knesset di 78 seggi. Al presidente di Israel Beitenu, Avigdor Lieberman, è assegnato il posto di vice primo ministro e ministro per i Rischi strategici (incluso l'Iran). L'allargamento della coalizione a includere la destra ultra-nazionalista²⁰ con il consenso del Labour, non lascia ben sperare per un rinnovamento della politica israeliana che consenta una reale apertura ai negoziati con la controparte palestinese.

¹⁷ Vedi i capitoli di Elisa Giunchi e di Natalino Ronzitti in questo volume.

¹⁸ Subito dopo il cessate-il-fuoco di agosto, viene formata una commissione d'inchiesta sull'operato dell'esercito israeliano in Libano. Vedi *Israel Launches Lebanon Inquiry*, in «BbcNews», 17 agosto 2006.

¹⁹ Y. Peled, *The Illusion of Unilateralism Dispelled in Israel*, in «Middle East Report Online», 11 ottobre 2006.

²⁰ A. Lieberman è a favore di una separazione fra cittadini israeliani arabi ed ebrei per ottenere uno stato etnicamente omogeneo. Vedi *Cyprus Plan Proposed for Israel*, in «BbcNews», 5 novembre 2006.

3. La vittoria elettorale di Hamas e la crisi nei territori occupati

Mentre si svolgono gli eventi fin qui illustrati, i palestinesi si dibattono in una crisi interna sempre più profonda. Come già ribadito nel primo paragrafo di questo capitolo, la continua occupazione e le sempre più brutali azioni di guerra hanno stremato la società palestinese.

Il 2006 si è aperto con l'inaspettata quanto schiacciante vittoria di Hamas alle elezioni del Clp del 25 gennaio²¹. Il risultato elettorale, che ribalta le relazioni di potere interne all'Anp, rappresenta un'occasione per un rinnovamento del Movimento di liberazione nazionale palestinese nel suo insieme. Hamas, infatti, che ha mantenuto un cessate il fuoco unilaterale dal marzo 2005, ha dimostrato con il suo inserimento nel quadro legale e istituzionale dell'Anp un rafforzamento della sua anima pragmatica rispetto a quella più ideologica e radicale²². Il cambio di governo può, inoltre, ridare slancio al processo di riforma interno delle istituzioni palestinesi. Hamas è stata eletta con il nome di «Piattaforma per il cambiamento e la riforma» e dichiara fra i suoi obiettivi principali l'applicazione a livello nazionale delle pratiche di trasparenza e buon governo che l'hanno contraddistinta nei municipi sotto il suo controllo dal 2004. Infine, una pratica di alternanza politica, può favorire un rinnovamento di Fateh, fino ad allora paralizzata dalle sue divisioni interne e dal suo rapporto simbiotico con le istituzioni governative²³.

Tutto questo, tuttavia, non si realizza e non solo per le crescenti divisioni interne palestinesi, ma soprattutto per la reazione di Israele e della comunità internazionale. A poche settimane dalla vittoria di Hamas, Israele e gli Stati Uniti instaurano una politica di duro boicottaggio contro l'Anp. Israele immediatamente congela il trasferimento degli introiti doganali (\$50 mi-

²¹ Hamas ha ottenuto 74 su 132 seggi nel Consiglio legislativo palestinese (Clp).

²² Sull'evoluzione interna di Hamas vedi K. Hroub, *Hamas: un movimento tra lotta armata e governo della Palestina raccontato da un giornalista di Al Jazeera*, Milano, Bruno Mondadori, 2006.

²³ Y. Sayigh, *Changing Dynamics in Palestinian Politics*, in «The International Spectator», vol. XLI, n. 2, aprile-giugno, 2006.

lioni al mese), in violazione del Protocollo di Parigi del 1994²⁴. Gli Stati Uniti sospendono gli aiuti economici e il Congresso approva l'Atto contro il Terrorismo palestinese, che impedisce a qualunque istituto bancario di trasferire finanziamenti nei territori occupati pena sanzioni da parte degli Usa. Nel frattempo, a fine gennaio, il Quartetto formula tre condizioni per il riconoscimento del nuovo governo palestinese. Hamas deve rinunciare a qualunque forma di violenza contro Israele, accettare gli accordi di Oslo e riconoscere a Israele il diritto di esistere. Solo a queste condizioni, il Quartetto riconoscerà il nuovo governo e manterrà gli aiuti all'Anp. Nel febbraio 2006, Hamas tenta di formare senza successo un governo di unità nazionale con Fateh. Più volte esponenti di Hamas si dimostrano pronti ad accettare una ripresa dei negoziati tra l'Olp (di cui Hamas non fa ancora parte) e Israele, una modifica della Carta fondativa di Hamas²⁵, un cessate il fuoco ventennale, e il riconoscimento d'Israele condizionato dal riconoscimento israeliano di un futuro stato palestinese²⁶. Ma per il Quartetto queste aperture sono insufficienti, e in aprile l'Unione Europea – il maggiore finanziatore dell'Anp – congela a sua volta i suoi aiuti (di circa € 500m all'anno) ai territori occupati.

Il boicottaggio dell'Anp precipita i territori palestinesi in una grave crisi economica e umanitaria. Nella primavera del 2006, la Banca mondiale riporta la disoccupazione nei territori occupati al 40% a cui bisognerà aggiungere gli impiegati del settore pubblico, circa il 23% della forza lavoro, a cui vengono sospesi gli stipendi in aprile²⁷. Nei territori occupati nel loro complesso, più del 46% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà, mentre nella Striscia di Gaza la percentuale

²⁴ Vedi B'Tselem, *The Paris Protocol* (http://www.btselem.org/English/Freedom_of_Movement/Paris_Protocol.asp). Per il testo dell'accordo vedi <http://www.israel-mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Gaza-Jericho%20Agreement%20Annex%20IV%20-%20Economic%20Protocol>.

²⁵ O. Halpern, *Hamas Working on a New Charter*, in «The Jerusalem Post», 16 febbraio 2006.

²⁶ Vedi l'intervista a I. Haneyehm, *We Do Not Wish to Throw Them Into the Sea*, in «The Washington Post», 26 febbraio 2006.

²⁷ J. Dugard, *Report on Violations of International Humanitarian Law*, cit., p. 19.

supera l'81%²⁸. A tutti gli effetti, l'Anp è sottoposta a un durissimo regime di sanzioni che si ripercuote sulla popolazione. A parere di John Dugard, è la prima volta nella storia che una popolazione sotto occupazione viene sottoposta a un regime del genere²⁹. Inoltre, il boicottaggio internazionale costringe i palestinesi a ricorrere a trasferimenti di fondi clandestini, remando contro gli sforzi dell'ex ministro delle Finanze, Salam Fayyad, e la comunità internazionale per aumentare la trasparenza fiscale palestinese dal 2002 al 2005.

La paralisi dell'apparato governativo palestinese spinge, tuttavia, la comunità internazionale a far marcia indietro. Il Quartetto (e Israele) non è disposto ad affrontare il crollo totale dell'Anp e il ritorno effettivo alla situazione pre-Oslo, in cui era Israele ad assumersi gli oneri governativi, economici e umanitari (e non esclusivamente di sicurezza) nei territori occupati: meglio conservare una parvenza di amministrazione autonoma a carico soprattutto della comunità internazionale. Inoltre, il Quartetto ha un importante alleato interno palestinese nella persona del presidente Abbas e del suo partito Fateh. Sotto forte spinta dell'Ue, il Quartetto giunge a una soluzione *ad hoc* per retrocedere dall'orlo del baratro. Con il Temporary International Mechanism (Tim), instaurato nel giugno del 2006, la comunità internazionale trova la formula per continuare a centellinare fondi ai territori palestinesi, facendo filtrare i suoi aiuti attraverso le agenzie internazionali, le Ong presenti sul territorio e l'ufficio del presidente. Di conseguenza le pressioni internazionali del 2002-05 rivolte a decentralizzare il sistema politico palestinese attraverso il trasferimento di fondi e competenze dalla presidenza agli organi esecutivi e legislativi, sono in poco tempo capovolte. Questo non solo disincentiva i palestinesi a perseguire una politica di riforma interna, seppure fosse possibile nella situazione attuale, ma manda forti segnali che inducono parte dell'opinione pubblica a percepire il sostegno occidentale alla democrazia in Palestina come una sorta di falsa retorica.

²⁸ Dati della Banca mondiale, aprile 2006.

²⁹ John Dugard ritiene anche la partecipazione delle Nazioni Unite, tramite il Quartetto, alle misure di coercizione economica verso l'Anp in violazione della Carta stessa delle Nazioni Unite. Vedi J. Dugard, *Report on Violations of International Humanitarian Law*, cit., p. 21.

In conclusione, il boicottaggio internazionale ha finito, da un lato per irrigidire le posizioni di Hamas, riducendo così le prospettive di un consolidamento della corrente moderata e, dall'altro ha indotto Fateh a tentare di riconquistare il potere con la forza e non con mezzi democratici. A questa situazione e agli scontri interni sempre più violenti contribuiscono largamente i finanziamenti per le forze di sicurezza sotto il controllo della presidenza dati a più riprese nel corso dell'anno sia da Israele che dagli Usa³⁰.

In questo contesto, ogni tentativo di riconciliazione nazionale è fallito nel corso dell'anno. Il cosiddetto «documento dei prigionieri», sottoscritto da membri di rilievo di Fateh, Hamas, il Fronte Democratico e il Fronte Popolare rinchiusi nelle carceri israeliane, ha dato per qualche tempo l'illusione che un'unità nazionale fosse possibile. Ma la minaccia di indire un referendum nazionale sul documento fatta da Abbas a giugno unitamente agli attacchi indiscriminati israeliani a Gaza nell'estate e autunno 2006, hanno precluso ogni possibilità di una vera riconciliazione. I negoziati tra Fateh e Hamas nell'autunno-inverno 2006 sono falliti e a novembre Abbas si è appellato inverosimilmente a nuove elezioni nei territori. Questo avviene sullo sfondo di una crescente violenza tra militanti di Fateh e Hamas, che portano sempre più i palestinesi vicino a una guerra civile.

³⁰ Vedi, ad esempio, M. Kalman, *U.S. Training Fatah in Anti-Terror Tactics. Underlying Motive is to Counter Strength of Hamas, Analysts Say*, in «San Francisco Chronicle», 14 dicembre 2006; *Rice To Seek Additional Funds to Boost Abbas' Security Forces*, in «Haaretz», 16 dicembre 2006; *Western Taxpayers Fund Palestinian Violence*, in «EU Funding.org», 7 gennaio 2007 (<http://www.eufunding.org/Realpolitik/WesternTaxpayers.html>).

La sentenza della Corte suprema di Israele sulle «uccisioni mirate»

Scheda di Mirko Sossai

Dall'inizio della seconda Intifada nel febbraio 2000, sarebbero circa 300 i palestinesi identificati come terroristi che sono stati uccisi nelle incursioni mirate condotte dalle forze israeliane nei territori occupati, mentre sono stimate in 150 le vittime civili innocenti.

Con un'importante sentenza del 13 dicembre 2006¹, la Corte suprema israeliana ha affrontato la questione della liceità della politica delle uccisioni mirate da parte di Israele, respingendo la posizione sostenuta da alcune Ong, per le quali tali azioni sarebbero in ogni caso vietate dalle norme del diritto internazionale. La Corte ha invece sostenuto che l'uccisione di sospetti terroristi da parte delle forze israeliane debba essere valutata caso per caso, non potendo essere considerata *a priori* sempre contraria al diritto internazionale.

Si tratta di una pronuncia di estremo interesse non solo per le conclusioni cui perviene, rispetto a un tema tanto delicato quanto controverso, ma anche per la densità dell'argomentazione giuridica.

Il punto di partenza della sentenza – redatta dal presidente uscente, il giudice Aharon Barak – è che il quadro normativo di riferimento per valutare la liceità delle uccisioni mirate è il diritto dei conflitti armati. La Corte ha preferito mantenere una posizione sfumata rispetto alla questione se Israele abbia agito quale potenza occupante in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza, soggetta alle norme internazionali sull'*occupatio bellica*. L'impostazione seguita è stata invece quella di considerare il conflitto

¹ Il testo in inglese della sentenza è riprodotto in http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/02/690/007/a34/02007690.a34.htm.

tra Israele e quelle che esso qualifica come organizzazioni terroristiche quale un conflitto armato di carattere internazionale. Ne consegue che trovano sicura applicazione nel caso di specie le norme che abbiano assunto carattere consuetudinario contenute negli strumenti internazionali in materia, compreso il I Protocollo del 1977 addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra.

La Corte quindi enuncia il principio fondamentale di distinzione tra combattenti e popolazione civile: solo i primi possono essere attaccati. Secondo la Corte, i membri dei gruppi terroristici non hanno lo *status* di combattenti. Essi sono dunque civili: non vi è una terza possibilità perché la Corte esclude che la categoria degli *unlawful combatants* abbia, allo stato attuale, autonoma rilevanza nel diritto internazionale dei conflitti armati.

Constatato che i terroristi sono civili, il nucleo centrale della sentenza è costituito dall'analisi della protezione di cui godono. I civili non devono essere oggetto di attacchi, ma essi perdono tale protezione nel caso in cui «partecipino direttamente alle ostilità e per tutta la durata di detta partecipazione». Questo è il contenuto dell'art. 51 (3) del I Protocollo addizionale, accordo comunque non ratificato da Israele. Tuttavia la Corte ha affermato che tale disposizione è espressione del diritto consuetudinario e pertanto si applica ai casi in esame.

La sentenza si sofferma lungamente sull'interpretazione delle nozioni di «partecipazione diretta alle ostilità» e «durata della partecipazione»: riconosce che né la prassi è univoca né la dottrina è concorde sulla precisa definizione dei termini. Il giudice Barak distingue comunque due casi estremi: da un lato, un civile che prende direttamente parte alle ostilità una singola volta, oppure sporadicamente, gode della protezione dagli attacchi dal momento in cui si discosta da tale attività; dall'altro, un civile che entra a far parte di un gruppo terroristico e compie una catena di atti ostili, con brevi periodi di riposo, perde la sua immunità dagli attacchi per tutta la durata della commissione della catena di tali azioni. Tra le due situazioni esiste una vasta area grigia, un ventaglio di possibilità rispetto alle quali non esistono norme certe di diritto consuetudinario. La Corte individua comunque quattro criteri che possono orientare caso per caso la decisione se un terrorista possa essere oggetto di un attacco mirato. Anzitutto, il governo deve ottenere informazioni certe prima di designare un obiettivo. In secondo luogo, un sospetto

terrorista non potrà essere attaccato se sono a disposizione soluzioni alternative meno pregiudizievoli. Terzo, in seguito a un attacco mirato, dovrà essere svolta un'indagine indipendente sull'identificazione dell'obiettivo e le modalità dell'azione. Infine, tale attacco non dovrà causare danni a civili innocenti che siano eccessivi rispetto al vantaggio militare. Questo ultimo criterio esprime il principio di proporzionalità nel diritto internazionale umanitario.

Nell'individuare alcuni di questi criteri, la Corte suprema ha tenuto conto non solo del quadro normativo del diritto dei conflitti armati, ma ha recepito taluni principi del diritto internazionale dei diritti dell'uomo: ad esempio, in materia di privazione arbitraria della vita. Occorre in questo senso segnalare che la Corte ha espressamente riconosciuto che anche le norme a tutela dei diritti dell'uomo trovano applicazione con riguardo alle uccisioni mirate, per quanto il diritto dei conflitti armati prevalga a titolo di *lex specialis*.

Per concludere, la definizione di «diretta partecipazione alle ostilità» fornita dalla Corte suprema pare essere ampia abbastanza da permettere di qualificare come obiettivi legittimi i membri di gruppi palestinesi appartenenti all'ala impegnata nell'organizzazione ed esecuzione di atti terroristici. Essa invece vieta chiaramente gli attacchi contro i leader politici e spirituali, che non siano direttamente coinvolti in tali azioni.

16. Afghanistan e Iraq: l'anno della disillusione

di Riccardo Redaelli

1. Introduzione

Se il 2005 era stato l'anno del completamento di un lungo processo politico-istituzionale teso a dare piena legittimità alle nuove realtà politiche dell'Afghanistan e dell'Iraq, il 2006 è stato l'anno della disillusione. In entrambi i paesi, il deterioramento delle condizioni di sicurezza, i deludenti risultati dei nuovi governi nazionali, il dilagare delle violenze etno-settarie in Iraq e il ritorno in Afghanistan degli attacchi dei Taliban hanno infatti spento le ultime illusioni di una progressiva stabilizzazione di queste due aree di crisi.

In Afghanistan, l'intreccio di corruzione, violenze, produzione e traffico della droga, debolezza del governo centrale nelle province dominate dai signori della guerra oltre al «ritorno» dei capi talebani hanno condizionato pesantemente il paese e contrastato il dispiegamento delle truppe a guida Nato. Situazione ancor più desolante in Iraq, ove il governo dello sciita al Maliki, faticosamente emerso dopo mesi di negoziazioni, si è rivelato incapace di far fronte al dilagare delle violenze settarie e delle lotte politiche, che hanno gettato vaste regioni del paese nell'anarchia. Il fallimento del progetto statunitense, e gli altissimi costi economici e umani pagati da Washington, rendono incerte le modalità della presenza statunitense nel futuro.

Più in generale, il terribile 2006 sottolinea le difficoltà che la comunità internazionale deve affrontare nei suoi interventi di *regime-change*, e nel proporsi come garante della stabilizzazione e ricostruzione di un nuovo ordine politico.

2. La crisi di sicurezza dell'Afghanistan e il ruolo della comunità internazionale

Il completamento del lungo processo politico-istituzionale, conclusosi nel 2005 con le elezioni politiche generali, non ha portato al miglioramento delle condizioni di sicurezza, economiche e sociali dell'Afghanistan. Come per l'Iraq, il 2006 è stato anche in Afghanistan un anno problematico, con il rafforzamento dei Taliban e delle forze contrarie al governo Karzai, e con il crescere della disillusione internazionale circa la stabilizzazione del paese. Cinque anni dopo l'intervento internazionale, l'Afghanistan affronta la sua più grave crisi dalla cacciata dei Taliban. Da un lato crescono le critiche verso il presidente Hamid Karzai e le incapacità del suo governo, per la corruzione e il rifiorire della produzione di oppio. Dall'altro lato, Karzai rimarca il rifiuto occidentale ad aiutare l'Afghanistan con più soldi e più truppe, mentre il «virus» talebano si diffonde¹.

Il deterioramento delle condizioni di sicurezza di questi ultimi anni è continuato nonostante l'espansione della missione Nato, denominata Isaf, da Kabul a tutto l'Afghanistan. L'Alleanza coordina ora truppe di circa 35 paesi, di cui 25 non Nato, per un totale di 32.000 uomini. Questa forza è tuttavia più apparente che reale, dato che molti paesi hanno accettato di inviare truppe, ma ponendo forti restrizioni al loro impiego. Così, allorché durante l'anno la Nato ha cercato di rafforzare il proprio controllo sulla regione sud-orientale dell'Afghanistan, l'area di forza dei Taliban, ha dovuto affrontare gravi perdite, senza riuscire nel proprio obiettivo. Al recente Vertice di Riga del 28-29 novembre 2006, Stati Uniti e Canada – un paese che sta pagando un alto tributo in vite umane nell'azione di *peace-enforcing* afgana – hanno cercato nuovamente di ottenere dagli alleati più truppe e meno restrizioni al loro impiego operativo, ma senza successo. Un rifiuto che ha mostrato i limiti dell'azione dell'Alleanza, e le difficoltà che molti governi hanno a dover spiegare alle proprie opinioni pubbliche che la situazione in quel lontano paese è tutt'altro che consolidata, nonostante

¹ Cfr. A. Rashid, *Afghanistan and Its Future*, in «Eurasia Insight», 26 giugno 2006 (<http://www.eurasianet.org>).

cinque anni di sforzi e investimenti. Nell'ottobre del 2006, la Nato ha anche assunto il controllo delle zone orientali del paese, fino ad allora competenza delle truppe statunitensi impiegate nell'operazione Enduring Freedom. Circa 10.000 soldati statunitensi sono così passati sotto il controllo Nato. L'obiettivo è migliorare il coordinamento fra i diversi contingenti e soprattutto ridurre il risentimento popolare verso le tattiche utilizzate dai comandanti statunitensi, ritenute troppo aggressive e che hanno causato molte vittime fra la popolazione civile (lo stesso Karzai aveva più volte esternato pubblicamente la propria insoddisfazione e disaccordo sui raid aerei americani, pur rilevandone l'utilità nella lotta ai Taliban)².

Lungi dall'essere indebolite, le milizie talebane sembrano oggi essere più forti, tanto numericamente, quanto qualitativamente, avendo affinato le tattiche di guerriglia e di «confronto asimmetrico», causa delle molte perdite fra i soldati della coalizione. Rispetto agli anni precedenti, gli attacchi si sono quadruplicati, con un incremento degli attentati suicidi, delle mine lungo le strade che esplodono al passaggio dei mezzi blindati della coalizione e degli attacchi notturni alle postazioni militari. A queste difficoltà si è aggiunta la «tregua» stipulata nel mese di luglio dal presidente Musharraf con i capi tribali delle aree tribali della North-West Frontier Province, che di fatto ha portato a un ritiro delle Forze armate federali pachistane da quelle aree; un risultato percepito come una vittoria dei Taliban e delle tribù pashtun (chiamate pathan in Pakistan) e come una sconfitta di chi in quel paese voleva una politica più aggressiva verso movimenti e gruppi contigui all'ideologia talebana³. Non sorprende quindi che ci sia chi abbia detto che «time is on the Taliban's side»⁴.

² Parlando al Council on Foreign Relations a New York il 21 settembre 2006, Karzai ha detto di essere «furioso» per le morti di civili causate dai raid aerei, ma che servono «tough action». In Afghanistan, ha concluso «we are between a rock... and a hard place». Trascrizione dell'intervista al «Federal News Service», 21 settembre 2006.

³ «Unless Pakistan's policies change it will be impossible to turn the tide of the insurgency in Afghanistan». Cfr. J. Kucera, *Experts Wrestle with Crises in Afghanistan*, in «Eurasia Insight», 17 novembre 2006 (<http://www.eurasianet.org>).

⁴ J. Motlagh, *Time is on the Taliban Side*, in «Asia Times on Line», 2 dicembre 2006 (http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/HL02Df05.html).

Ma molto preoccupante è anche il declino del governo di Hamid Karzai, incapace di amministrare il paese e sempre più accusato di incapacità, corruzione, di essere nelle mani dei voraci «signori della guerra» e dei capi tribali. Secondo lo studioso Barnett Rubin, il governo Karzai è una «corrupt and ineffective administration without resources»⁵. Una volta scoppiato il conflitto in Iraq, al governo di Kabul è stato dato un sostegno finanziario e tecnico troppo limitato, che si è rivelato inadeguato ad avviare un processo reale di ricostruzione economica. Sembrano essersi anzi aggravate le tensioni inter-comunitarie, uno dei problemi storici dello stato afgano. Il deterioramento delle condizioni di sicurezza nelle province ha peggiorato ulteriormente la situazione, favorendo la corruzione di funzionari da parte dei trafficanti di droga, e soprattutto lasciando la massa dei contadini alla loro mercé. Sono i grandi trafficanti che forniscono ai contadini semi e strumenti per coltivare l'oppio, solitamente pagato in anticipo, e la cui coltivazione permette a moltissimi afgani di sopravvivere.

L'azione di repressione e di distruzione dei campi coltivati a oppio, non risolve dunque il problema di fondo, ossia di creare un'economia alternativa a quella centrata sulla coltivazione del papavero, il cui valore totale – secondo i calcoli Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime) ha raggiunto nel 2005 i 2,8 miliardi di dollari. Di fronte a queste cifre, l'entità dei programmi internazionali per la riconversione delle colture appare francamente inadeguata, e non spinge i contadini ad abbandonare la coltivazione illecita⁶.

In sostanza, oggi il governo afgano e la comunità internazionale affrontano oggi non una, bensì tutta una serie di sfide fra loro interrelate: *i*) la lotta militare contro i Taliban e le altre

Cfr. anche International Crisis Group, *Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants*, Asia Report n. 125, 11 dicembre 2006 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4568&l=1>).

⁵ B.R. Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, in «Council on Foreign Relation Report», marzo 2006.

⁶ Tuttavia, Unodc ha registrato un calo nella coltivazione di oppio nel 2005, dopo tre anni di crescita assoluta. La produzione per l'anno 2005 dovrebbe essere stata pari a circa 4.100 tonnellate. Cfr. Unodc, *Analyses*, in *World Drug Report*, vol. I, New York, 2006, p. 55 (http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html).

forze anti-governative; *ii*) una crisi di legittimità del governo, e il dilagare della «cultura dell'impunità» e della corruzione; *iii*) la lotta alla produzione e al traffico di droga, aumentato in questi ultimi anni rispetto al passato; *iv*) il fallimento nel rispondere alle aspettative popolari e nel miglioramento delle condizioni di vita del paese⁷.

Nel tentativo di ridurre le violenze, il governo nel 2006 ha rafforzato il programma di riconciliazione nazionale denominato *Takhim-e Solh*, generalmente tradotto come *Peace through Strength*, avviato – in verità senza molta convinzione – nel maggio 2005. L'obiettivo è il raggiungimento di accordi con gruppi e movimenti politici islamico-radicali pashtun, vicini oggi ai Taliban. Da più parti si sostiene anzi che sia stato un errore non coinvolgere fin da subito i capi talebani meno compromessi nel processo di ricostruzione istituzionale avviato dalla Conferenza di Bonn del 2001. È la tesi sostenuta, ad esempio, dal governo pachistano, che considera i Taliban un'espressione politico-religiosa delle tribù pashtun, e quindi una presenza politica da cui non si può prescindere in Afghanistan.

È tuttavia evidente come questo governo sia espressione soprattutto dei capi ex *muhajeddin* che avevano dato vita all'alleanza anti-talebana: le resistenze a dividere il potere con i loro avversari sono quindi evidenti. Oltretutto, il processo di re-inclusione e cooptazione di capi tribali e tradizionali legati ai Taliban è già attivo da tempo, e ha portato alla nomina di personaggi del precedente regime nelle strutture di potere e amministrative dell'Amministrazione Karzai. Il problema è rappresentato dalla dirigenza più radicale e militante, che rifiuta di riconoscere la legittimità del nuovo governo. Le difficoltà, le esitazioni, il senso di sfiducia e di stanchezza che la comunità internazionale lascia trasparire nella sua azione in Afghanistan non fanno che rafforzare la radicalità e la determinazione di questi gruppi, convinti che il tempo giochi a loro favore. Nel contempo, è fondamentale nel paese rafforzare i programmi di ricostruzione e di assistenza, così come di rafforzamento della

⁷ International Crisis Group, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, Asia Report n. 123, 2 novembre 2006, p. 1 (<http://www.crisis-group.org/home/index.cfm?id=4485&l=1>).

legalità e di riduzione degli arbitri per far aumentare il declinante consenso popolare attorno all'Amministrazione Karzai.

3. Il fallimento iracheno

Il 2005 si era chiuso con le elezioni politiche generali del 15 dicembre, a sigillo di un travagliato processo costituzionale che aveva attraversato tutto quell'anno: elezioni costituenti il 15 gennaio, elaborazione di una nuova costituzione per l'agosto, referendum confermativo della stessa il 15 ottobre e quindi le nuove elezioni politiche che dovevano portare alla nascita di un nuovo Parlamento pienamente rappresentativo (denominato il Consiglio dei rappresentanti).

Queste elezioni avevano dato l'illusione di un crescendo di stabilità e di rafforzamento istituzionale, data la significativa partecipazione al voto (quasi il 70% degli elettori iracheni, sunniti inclusi), e la relativa tranquillità che aveva caratterizzato le giornate elettorali. L'alleanza unita sciita aveva ottenuto 128 seggi, l'alleanza elettorale curda 53, 44 i sunniti, 25 la lista nazionale inter-confessionale di Allawi e 25 a formazioni minori e minoranze etniche.

Purtroppo, tutte le speranze di una progressiva stabilizzazione interna del paese sono andate ben presto deluse, e l'anno 2006 si è rivelato l'anno peggiore dall'invasione anglo-americana del 2003. Dopo le elezioni del 15 dicembre 2005, sono infatti dovuti trascorrere quasi sei mesi per completare la nuova squadra di governo, sotto la direzione del primo ministro Nouri al Maliki (dopo che l'ex primo ministro al Jaa'fari era stato costretto a ritirare la propria candidatura), e per avviare l'attività parlamentare. In seguito all'attentato alla moschea sciita di Samarra del febbraio 2006 – una delle moschee simbolo della storia e tradizione sciita – le relazioni fra sunniti e curdi sono ulteriormente peggiorate, con il dilagare di violenze, rapimenti e omicidi settari, tanto che per molti commentatori, l'Iraq è già vittima di una guerra civile strisciante⁸.

⁸ «Understanding the war in Iraq as a communal civil war cannot guarantee success, but without this understanding failure is far too likely». S. Biddle,

L'analisi delle elezioni politiche ha rivelato anche il rafforzato settarismo etno-politico, con il 91% dei votanti che hanno sostenuto partiti in base all'appartenenza etno-religiosa⁹, una deriva molto pericolosa, che si riflette anche nella creazione e nell'aumento di milizie etno-religiose legate ai vari partiti e coalizioni. Paradossalmente, è stato notato come Washington involontariamente abbia favorito questo processo di frazionizzazione identitaria, ricorrendo al sistema delle quote¹⁰: «Gli Usa hanno esacerbato questi problemi, utilizzando quote formali per le diverse comunità, permettendo così al principio identitario di divenire la forza politica dominante e ad alcuni fra i peggiori gruppi settari di entrare nel nuovo sistema amministrativo».

Le difficoltà nella formazione del nuovo governo, gli ancor maggiori problemi per il funzionamento del Parlamento – rimasto paralizzato di fatto per molti mesi – le lotte intestine e le rivalità di potere interne ai diversi blocchi elettorali hanno impedito quella progressiva stabilizzazione del nuovo sistema politico su cui molti speravano. 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 i problemi della lenta ricostruzione del paese, la crisi di sicurezza e la violenza della guerriglia, il radicarsi del terrorismo jihadista, il dilagare della corruzione, la scarsa preparazione delle forze di sicurezza irachene e il loro essere dominate da sciiti e curdi, e così via.

Seeing Baghdad, Thinking Saigon, in «Foreign Affairs», vol. LXXXV, n. 2, 2006, p. 28.

⁹ Cfr. W. Posch, Institute Report of the Conference «Federal Aspects of the Iraqi Constitution», 17 febbraio 2006.

¹⁰ Un fatto simile era storicamente avvenuto anche nell'India coloniale, allorché il Government of India britannico aveva introdotto quote per l'impiego nella pubblica amministrazione fra le varie comunità indiane, nel tentativo di bilanciare i rapporti e sembrare più equo. Il risultato era stato tuttavia la crescita delle tensioni inter-comunitarie e la diminuzione della percezione di un'identità comune.

¹¹ Cfr. O. Bengio, *Iraq after the Elections: Towards a Bi-National State?*, in «TelAviv Notes», n. 158, 23 gennaio 2006.

Ma il fatto in assoluto più grave è rappresentato dal deterioramento continuo della sicurezza interna, con zone del paese ormai preda di scontri che causano un numero altissimo di morti. Sono l'insorgenza sunnita e lo scontro inter-etnico e inter-religioso a rappresentare ormai la minaccia principale alla creazione del nuovo ordine iracheno, più ancora delle attività dell'organizzazione qa'edista in Iraq fondata da al Zarqawi, la *Tandhim Qa'idat al-Jihad fi Bilad al-Rafidayn* (Aqm). Infatti, nonostante la spettacolarità delle loro azioni, il numero relativamente ridotto dei militanti, l'efferatezza delle stragi compiute, la rigidità estrema della loro dottrina e il carattere extranazionale del movimento ne hanno fortemente limitato la penetrazione nel tessuto sociale iracheno¹².

Tutto l'anno è stato segnato dall'aumento delle violenze settarie, soprattutto a Baghdad. L'attacco terroristico alla moschea di Samarra del 22 febbraio 2006, un luogo di grande importanza storica e religiosa per gli sciiti, che ha portato alla sua distruzione (con il crollo della celeberrima «cupola d'oro»), ha provocato un'*escalation* degli attacchi delle milizie e delle forze paramilitari delle diverse comunità, delle esecuzioni, degli omicidi di cittadini inermi. Una violenza sanguinosissima provocata dalle bande armate, dalle milizie e dalla delinquenza comune che ha il suo epicentro in Baghdad. Si tratta di una vera e propria guerra di eliminazione fra gruppi etno-settari rivali, che puntano ad assumere il controllo della capitale o di alcuni settori di essa, «ripulendola» dalle milizie rivali, e omologandola etnicamente e religiosamente¹³.

Le risposte a questa crescita delle violenze settarie è stata oltremodo deludente. Da un lato, le Forze armate statunitensi hanno cercato di interporre, presidiando la capitale irachena con poco meno di 20.000 unità; una misura insufficiente che ha ridotto le violenze solo per poche settimane, prima che le milizie e le squadre della morte si adattassero alla nuova situazione. Dall'altro lato, il governo al Maliki ha avviato un processo di riconciliazione nazionale che finora ha dato risultati deludenti,

¹² R. Redaelli e A. Plebani, *Il fallimento statunitense in Iraq*, in «Giornale di Storia Contemporanea», vol. IX, n. 2, 2006.

¹³ Zaid Al-Ali, *Iraq's War of Elimination*, in «Open Democracy», 21 agosto 2006, p. 1 (<http://www.opendemocracy.net>).

cercando altresì di risolvere il problema aumentando il più in fretta possibile gli effettivi delle proprie forze di sicurezza e militari. Il problema è che proprio le nuove Forze armate irachene sono un esempio di come cause ed effetti si mischino inestricabilmente. Il nuovo esercito appare infatti tutt'altro che segnato da una comune identità nazionale e i suoi reparti risultano spesso essere interamente composti da elementi legati a una sola delle principali comunità. Molte unità sono infatti state create cooptando al loro interno elementi legati a milizie e gruppi armati preesistenti, e hanno mantenuto nel tempo tale impostazione, contribuendo alla formazione di reparti divisi lungo linee etnico-religiose e alla percezione di insicurezza e non protezione della minoranza sunnita.

Questa situazione è ancor più evidente quando si guarda alle forze di polizia, dominate – nel sud e nel centro del paese – dall'etnia sciita, e infiltrate da membri delle milizie sciite. Il ministero degli Interni è sotto lo stretto controllo sciita, e in particolare dello Sciri (Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq), cosa che ha favorito la massiccia penetrazione delle milizie di questo movimento nelle forze di polizia, con la conseguente crescita delle tensioni con le altre comunità e – all'interno del blocco sciita – della rivalità fra gruppi e movimenti. Molti omicidi e attacchi settari sono considerati provenire proprio da formazioni collegate al ministero degli Interni¹⁴.

Durante l'anno sono aumentate le tensioni, derivanti da uno scontro sempre più evidente fra lo Sciri, il Da'wa e le milizie sadriste per posizioni di potere e per il controllo dei traffici leciti e illeciti dell'area, anche nella zona meridionale del paese, e in particolare nella città di Bassora. Solo la regione curda sembra al momento non risentire del clima di crescente instabilità.

Tutto ciò ha avuto ovviamente profonde ripercussioni sul processo di ricostruzione economica, un elemento considerato decisivo anche per la stabilità politico-militare del paese. Infatti, gli alti tassi di disoccupazione e di povertà, così come la qualità molto bassa della vita quotidiana (mancanza di acqua, elettricità,

¹⁴ International Crisis Group, *The Next Iraqi War? Sectarianism and Civil Conflict*, Middle East Report n. 52, 27 febbraio 2006, p. 18 (<http://www.crisis-group.org/home/index.cfm?id=3980&l=1>).

ecc.) sono uno degli elementi che favoriscono l'insorgenza sunnita, la criminalità comune e l'affiliazione alle milizie settarie¹⁵. Proprio per spezzare questo circolo vizioso che lega insoddisfazione popolare, insurrezione e *impasse* economica si è cercato di accelerare il processo di ricostruzione e rilancio economico, che ha tuttavia segnato il passo, complice anche il dilagare della corruzione a tutti i livelli politici e amministrativi.

In definitiva, il 2006 ha ratificato il fallimento del progetto iniziale statunitense per l'Iraq¹⁶. L'Iraq che emergerà da questo sanguinoso dopoguerra sarà in ogni caso non corrispondente alle speranze di Washington. Non a caso, negli Stati Uniti si è acceso un dibattito sulle nuove strategie da adottare in Iraq, con i lavori del cosiddetto «Iraq Study Group», che ha prodotto il rapporto bipartisan Baker-Hamilton, reso noto agli inizi del mese di dicembre¹⁷. Il rapporto, diviso in due parti principali, ha dapprima analizzato cause e motivi della crisi di sicurezza del nuovo Iraq, con una critica a tratti impietosa degli errori commessi dall'Amministrazione Bush. Nella seconda parte, ha stilato 79 raccomandazioni per favorire la stabilizzazione del paese. Queste raccomandazioni, che vanno dal coinvolgere i paesi regionali anche ostili a Washington (come Siria e Iran) alla riduzione delle truppe americane, favorendo una crescita più veloce e un migliore addestramento delle truppe nazionali irachene, di fatto non sono state accolte dall'Amministrazione statunitense, che sembra invece prepararsi a un aumento delle truppe dislocate in Iraq, e a una politica *stay to win*, anche in funzione anti-iraniana.

¹⁵ «The problem is cyclical: a lack of economic opportunity only fuels social and political instability». B. Croker, *Reconstructing Iraq's Economy*, in «The Washington Quarterly», vol. 27, n. 4, autunno 2004, p. 74.

¹⁶ «Nessuno sviluppo futuro in termini di stabilizzazione o persino di democratizzazione potrà cancellare il fatto che l'avventura irachena è già pienamente fallita». A. Colombo, *Il disincanto iracheno*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», vol. 1, n. 1, 2006, p. 64.

¹⁷ Il rapporto è scaricabile dal sito <http://www.usip.org>.

4. Conclusioni

I processi di *nation-building* e di ricostruzione politico-istituzionale sono processi di lungo termine. Per essere duraturi e credibili richiedono impegno, costanza e politiche coerenti. In entrambi i paesi sono stati commessi errori militari, politici, economici e socio-culturali da parte delle forze delle coalizioni impegnate. Parimenti, le nuove classi politiche emerse dai conflitti hanno disatteso le speranze (o le illusioni, per alcuni). È evidente come il concetto di sicurezza debba sempre più allargarsi alla *human security*, migliorando la qualità della vita – a ogni livello – delle popolazioni locali. È fondamentale anche dare il senso di discontinuità fra i passati regimi e le amministrazioni attuali, combattendo la corruzione, la degenerazione dei legami clanico-tribali (che rappresentano, soprattutto in Afghanistan, un legame ancora molto significativo), e favorendo l'*accountability* e la trasparenza. Infine, per quanto possa costare ammetterlo a Washington, strategie meno unilaterali e una migliore comprensione dell'importanza del fattore regionale sono elementi cruciali per bloccare il crescente senso di incertezza, disillusione e fallimento che aleggia in Afghanistan e ancor più in Iraq.

Il processo e la condanna a morte di Saddam Hussein

Scheda di Christian Ponti

Dall'ottobre 2005 al luglio 2006 si è svolto a Baghdad di fronte al Tribunale speciale iracheno (Tsi) il processo nei confronti di Saddam Hussein e altri sette co-imputati per crimini contro l'umanità. Il 5 novembre del 2006 i cinque giudici del Tsi hanno pronunciato la sentenza comportante la condanna a morte per Saddam Hussein e altri due imputati. I tre verdetti di condanna a morte sono stati confermati in appello e successivamente eseguiti per mezzo di impiccagione. Il 22 novembre 2006 il Tsi ha pubblicato la *Dujail Trial Opinion*, un documento di quasi 300 pagine in cui sono illustrate le motivazioni della sentenza¹. La lettura di queste pagine presenta notevole interesse in quanto fin da un primo esame emerge che molte delle argomentazioni sostenute dal Tsi si richiamano alle norme e ai principi del diritto internazionale e ai precedenti dei Tribunali penali internazionali costituiti dalla Comunità internazionale per giudicare gli individui responsabili di gravi crimini internazionali.

Il primo tratto caratterizzante il Tsi concerne il fatto che esso è stato originariamente costituito per mezzo di un'ordinanza emessa nel dicembre 2003 dall'Autorità transitoria di governo (la Coalition Provisional Authority, Cpa), insediata dalle potenze occupanti il territorio iracheno, ma considerata sotto il controllo diretto degli Stati Uniti².

Una delle principali argomentazioni sostenute dalla difesa di Saddam Hussein, nel corso del processo, ha riguardato espres-

¹ La versione non ufficiale in inglese della *Dujail Trial Opinion* è disponibile sul sito <http://law.case.edu/saddamtrial/dujail/opinion.asp>.

² Sul punto cfr. M.P. Scharf, *Is it International Enough? A Critique of the Iraqi Special Tribunal in Light of the Goals of International Justice*, in «Journal of International Criminal Justice», vol. 2, n. 2, 2004, pp. 331-332.

samente la presunta illegittimità e la mancanza di imparzialità e indipendenza del Tsi rispetto al governo degli Stati Uniti. Per chiarire il punto occorre innanzitutto stabilire se la Cpa – in quanto diretta emanazione delle potenze occupanti – fosse legittimamente autorizzata a istituire il Tsi. Ha l'occupante il potere di istituire secondo il diritto dell'occupazione bellica, un organo giurisdizionale quale il Tsi? La dottrina che ha esaminato l'argomento, pur con qualche diversa sfumatura, ha espresso molti dubbi al riguardo, sottolineando in maniera convincente la natura precipuamente «amministrativa» dell'istituto dell'occupazione bellica³.

Sulla questione del fondamento si è espresso lo stesso Tsi⁴. L'aspetto interessante riguarda il fatto che il Tribunale conferma la sua piena legittimità alla luce della legge n. 10 dell'ottobre del 2005 con cui è stato adottato uno statuto emendato del Tsi⁵. A conforto della tesi sostenuta, il Tribunale sottolinea che la legge in parola, adottata dal governo transitorio iracheno, fosse stata ratificata dal Parlamento provvisorio, democraticamente eletto da più del 60% della popolazione irachena⁶. Il Tsi sembra dunque individuare il suo fondamento in un atto giuridico di diritto interno del 2005, più che nell'originaria ordinanza posta in essere dalla Cpa nel 2003 la quale, legittima o meno che fosse, sarebbe stata sanata dalla predetta legge.

Il Tsi si configura come un organo giurisdizionale *formalmente* di diritto interno, seppure *sui generis*, in quanto inizialmente creato da una potenza occupante. Tra l'altro, le Camere di primo grado e la Camera d'appello sono formate unicamente da giudici iracheni (art. 28). Lo statuto prevede la possibilità di nominare nel collegio giudicante anche giudici di nazionalità non irachena che abbiano specifiche competenze in relazione ai

³ Sul punto si veda P. Mori, *Il Tribunale speciale iracheno per i crimini contro l'umanità: quale giustizia?*, in «Rivista di Diritto Internazionale», 2004, pp. 460-461.

⁴ *Dujail Trial Opinion*, cit., Part I, pp. 29-32.

⁵ Vedi «Official Gazette of the Republic of Iraq», n. 4006, 18 ottobre 2005.

⁶ Nella *Dujail Trial Opinion*, cit., p. 30, il Tribunale evidenzia come il governo transitorio iracheno fosse stato riconosciuto quale governo sovrano e indipendente dell'Iraq dalla Risoluzione 1546 del CdS dell'8 giugno 2004.

crimini internazionali (art. 4, lett. d), ma tale facoltà finora non è mai stata esercitata.

La credibilità del Tsi è stata minata fin dall'inizio per i seguenti motivi:

– il mancato coinvolgimento di organi delle Nazioni Unite nella scelta dei giudici e nella loro eventuale rimozione;

– l'assenza di giudici di provenienza internazionale – tratto caratteristico di tutti i modelli di giurisdizione penale mista finora sperimentati – e degli standard del «due process of law» (ciò avrebbe accordato opportune garanzie sotto il profilo della terzietà e dell'equità dei processi e del rispetto dei diritti degli imputati).

Puntualmente, lo svolgimento del processo a Saddam Hussein ha confermato la fondatezza dei dubbi espressi dagli osservatori al momento della creazione del Tribunale, evidenziando numerosi episodi di esercizio indebito di interferenze da parte dell'esecutivo, ma anche di membri del Parlamento, sui giudici del Tribunale, che hanno portato, fra l'altro, alle dimissioni del primo presidente del Tribunale Rizgar Amin e alla rimozione dall'incarico del giudice Saeed al Hammashi, ingiustamente accusato dalla Commissione nazionale per la «debaatificazione» di essere stato un membro del partito Ba'th⁷.

Il processo a Saddam Hussein ha posto in evidenza alcuni aspetti di diritto sostanziale che meritano di essere sottolineati.

Una questione particolarmente interessante concerne la presunta violazione da parte del Tsi del principio di legalità e dei suoi corollari. La difesa ha lamentato l'inosservanza del principio *nullum crimen sine lege*, in base al quale nessuno può essere giudicato per un fatto che non costituisce reato al momento della sua commissione, nonché la violazione del principio di *irretroattività*, secondo cui le norme penali non possono applicarsi a condotte poste in essere prima della loro adozione. Sul punto l'argomentazione della difesa si è basata sul fatto che i crimini internazionali per cui Saddam Hussein è stato condannato ai sensi degli artt. 11-13 dello statuto del Tribunale speciale non costituivano crimini secondo la legge

⁷ Ai sensi dell'art. 33 dello statuto del Tsi un individuo che sia stato membro del partito Ba'ht non può far parte del Tribunale a nessun titolo.

penale irachena al momento della commissione dei fatti nel lontano 1982. D'altro canto, l'adozione dello statuto del Tsi, attraverso cui si è realizzata l'introduzione di questi crimini nell'ordinamento penale iracheno è avvenuta nel 2003, ossia molti anni dopo la commissione dei fatti; ne sarebbe derivata una flagrante violazione del principio di non retroattività della legge penale.

Nella *Opinion* il Tribunale speciale, per controbattere le deduzioni della difesa, si richiama espressamente al diritto internazionale penale. Il Tribunale afferma che in quanto istituzione irachena esso è senza dubbio vincolato al rispetto del principio legalità, posto che tale principio è previsto nell'ordinamento giuridico iracheno⁸ e sancito nel Patto sui diritti civili e politici del 1966 (art. 15), di cui l'Iraq è parte. Sotto il profilo metodologico il Tribunale sottolinea in modo condivisibile che la ricostruzione di tale principio in relazione ai crimini internazionali va fatta secondo i criteri propri del diritto internazionale, da cui i crimini in discussione promanano, e non sulla base degli standard del diritto penale interno. In proposito, il Tribunale evidenzia che un crimine internazionale può essere oggetto di repressione sul piano interno anche soltanto in forza di una norma di diritto consuetudinario, posto che tale norma fosse esistente al momento in cui la condotta è stata posta in essere⁹.

Questo ragionamento appare pienamente in linea con il diritto internazionale, in base al quale il giudice interno o internazionale svolge un ruolo determinante nell'accertamento dell'esistenza di un crimine internazionale e nella definizione dei suoi elementi costitutivi. A non convincere è però un altro aspetto, ossia l'accertamento positivo conseguente svolto dal Tsi in relazione ai crimini internazionali secondo il diritto consuetudinario esistente all'epoca dei fatti. Al riguardo, dalla lettura dell'*Opinion* emerge che il Tribunale sembra essersi limitato a una ricostruzione molto superficiale e anche un po' confusa, affermando *lato sensu* la natura consuetudinaria dei crimini contro l'umanità commessi in tempo di pace e dei crimini di guerra all'epoca dei

⁸ Il Tribunale cita la Costituzione provvisoria irachena del 2005 e la legge penale irachena n. 111 del 1969; *Dujail Trial Opinion*, cit., p. 35.

⁹ *Ibidem*, pp. 38-40.

fatti, senza entrare nel merito delle singole fattispecie criminose e senza motivare le conclusioni raggiunte, se non per mezzo di un generico e vago richiamo della prassi giurisprudenziale dei tribunali penali internazionali.

Per la verità questo risultato non sorprende, in quanto l'individuazione del diritto consuetudinario vigente in un dato momento storico è operazione molto complessa e richiede delle specifiche competenze in materia di diritto internazionale che i giudici nazionali iracheni del Tsi non sembrerebbero possedere.

Anche la determinazione della pena nei confronti di Saddam Hussein ha sollevato accese discussioni. In primo luogo, la difesa ha contestato al Tribunale speciale la violazione del *principio di legalità della pena*, in base al quale in relazione a un determinato reato possono essere comminate a un individuo soltanto pene predefinite secondo legge. Il problema posto dalla difesa nasce dal fatto che lo statuto del Tsi non stabilisce una cornice edittale indicante i minimi e i massimi di pena concretamente applicabili per i crimini ivi previsti (art. 24). In realtà, questa lacuna di tipo normativo non rappresenta una violazione del diritto internazionale, dal momento che in relazione ai crimini internazionali, e su questo punto la posizione del Tribunale è corretta, vige il principio per cui al giudice interno o internazionale è lasciata una certa discrezionalità nella commisurazione della pena da applicare a ciascun caso concreto.

La seconda questione concerne, infine, l'applicazione della pena di morte nei confronti di Saddam Hussein, che secondo la difesa sarebbe vietata dal diritto iracheno. Lo statuto del Tribunale al riguardo non contiene nessun espresso divieto. Se si esamina l'argomento sotto il profilo del diritto interno occorre innanzitutto sottolineare che il codice penale iracheno del 1969¹⁰, a cui fa espressamente rimando l'art. 24 del Tsi, prevede la pena capitale per determinati reati. Tale pena è stata sospesa con il *Coalition Provisional Authority Order* n. 7 del 10 giugno 2003¹¹, ma è stata reintrodotta nel codice penale iracheno l'8 agosto

¹⁰ Iraqi Penal Code, Law n. 111 of 1969, art. 406(1).

¹¹ Order n. 7 of June 10, 2003, section 3(1): Cpa Order Number 7, Penal Code, CPA/ORD/9 June 2003/07, http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030610_CPAORD_7_Penal_Code.pdf

2004¹². Si tratta dunque di una pena tuttora vigente nell'ordinamento iracheno e pertanto può essere legittimamente comminata dal Tsi in virtù dell'art. 24 dello statuto.

Il giudizio non cambia se si affronta la questione sotto il profilo del diritto internazionale. È vero che nella Comunità internazionale si va affermando un importante movimento abolizionista che raggruppa stati di tutto il mondo favorevoli al divieto della pena di morte; ciò però non appare sufficiente ad affermare che a oggi si sia consolidata una norma di diritto internazionale generale che imponga un divieto di applicazione della pena di morte negli ordinamenti interni, essendo ancora molti gli stati della Comunità internazionale in varie regioni del mondo che prevedono la pena capitale.

A sostegno della tesi che afferma il divieto di pena morte secondo il diritto internazionale¹³ vengono spesso erroneamente citati gli statuti dei Tribunali penali internazionali *ad hoc* e della Corte penale internazionale, i quali limitano le sanzioni penali alla sola pena detentiva, escludendo l'ammissibilità della pena di morte. In realtà questo dato deve essere interpretato al pari di molte altre disposizioni dei tribunali penali internazionali, le quali non sempre riflettono lo stato del diritto internazionale generale vigente. A conferma di questa conclusione depone lo stesso statuto della Corte penale il quale, sulla base del principio di complementarità, non stabilisce alcun divieto per gli stati parti di prevedere o mantenere nell'ordinamento penale interno la pena capitale, senza che ciò costituisca una condizione preclusiva per la partecipazione alla Corte penale¹⁴.

Con riferimento alla pena di morte inflitta a Saddam Hussein sono piuttosto la mancanza di garanzie e i tempi osservati per dare attuazione alla sua esecuzione a suscitare perplessità sul piano del diritto internazionale, in quanto lo statuto del Tsi

¹² Interim Government Order n. 3 of August 8, 2004.

¹³ Per un esame approfondito della questione si rimanda a W. Schabas, *The Abolition of the Death Penalty in International Law*, 2^a ed., Cambridge-New York, Cambridge University Press, 1997.

¹⁴ Art. 80 dello statuto della Corte penale internazionale. Sul punto cfr. W. Schabas, *Penalties*, in *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, a cura di A. Cassese, P. Gaeta e J.R.W.D. Jones, vol. II, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 1505.

prevede che il verdetto sia eseguito entro 30 giorni dalla sentenza definitiva e non riconosce, contrariamente a quanto stabilito nel Patto sui diritti civili e politici (art. 6 par. 4), il diritto di ogni condannato a morte di chiedere al presidente della Repubblica dell'Iraq la grazia o la commutazione della pena, le quali secondo il Patto possono essere accordate in tutti i casi.

17. Tensioni incrociate nel Corno d'Africa

di Giampaolo Calchi Novati

1. Etiopia ed Eritrea: un dopoguerra molto precario

Chiusa la «guerra dei trent'anni» con la piena indipendenza dell'Eritrea, i rapporti fra Etiopia ed Eritrea hanno conosciuto un periodo di fervida collaborazione. Nel 1998 è scoppiata però una nuova guerra, questa volta fra due stati distinti e separati, per una questione di frontiera¹. La guerra è finita nel 2000 con un bilancio pesantissimo che si stima in 70-100 mila morti e un milione fra profughi, deportati e sfollati. Con l'accordo di Algeri² i governi di Etiopia ed Eritrea hanno accettato l'arbitrato di una commissione internazionale. Una forza di interposizione delle Nazioni Unite, denominata United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (Unmee), si è installata a presidio di una zona-cuscinetto larga 25 chilometri sul versante eritreo del confine. Il compito della Unmee non è stato facilitato dallo stato di acuta tensione che ha continuato a regnare fra i due vicini.

Il responso della commissione d'arbitrato è stato comunicato il 13 aprile 2002. La Eritrea-Ethiopia Boundary Commission (Eebc) si è pronunciata sui diversi settori del confine oggetto di contestazione e li ha attribuiti variamente alle due parti. Mentre l'Etiopia ha avuto soddisfazione su alcuni tratti del confine centro-orientale, la zona di Badme, causa prima dell'apertura

¹ T. e K. Tronvoll, *Brothers at War. Making Sense of the Eritrean-Ethiopian War*, Oxford, J. Currey, 2001; D. Jacquin-Berdal e M. Plaut (a cura di), *Unfinished Business. Ethiopia and Eritrea at War*, Trenton e Asmara, The Red Sea Press, 2004.

² L'accordo per il «cessate-il-fuoco» fra Eritrea ed Etiopia fu firmato il 18 giugno 2000 e l'accordo di pace il 12 dicembre 2000 (i due testi in Berdal-Plaut, *Unfinished Business*, cit., pp. 271-274 e 275-280).

delle ostilità, è stata assegnata all'Eritrea. Per quanto i contendenti si fossero impegnati ad accettare comunque il verdetto, il governo etiopico non ha ceduto alle pressioni dell'Onu e dell'Unione Africana chiedendo sempre nuove chiarificazioni e subordinando il suo assenso a condizioni che hanno congelato l'intera situazione. La doccia scozzese è continuata nel 2006. Il 10 marzo funzionari delle due parti si sono incontrati a Londra, per la prima volta dopo tre anni, ma senza nessun risultato.

L'Eritrea mostra la sua insofferenza per il protrarsi dello stallo con una serie di atti ostili nei confronti della forza Onu. La libertà di movimento delle truppe è ostacolata in molti modi: restrizioni sui voli degli elicotteri, sequestro di mezzi di trasporto con il pretesto dell'emergenza nazionale, vero e proprio boicottaggio delle operazioni di vigilanza. Anche l'attività delle organizzazioni non governative è sottoposta a misure restrittive e in marzo a tre Ong è stato ordinato di lasciare l'Eritrea. Le autorità di Asmara non tollerano presenze fuori del proprio controllo diretto e d'altra parte cercano di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale sull'inadempienza della controparte. Il fatto che la forza dell'Onu sia dislocata tutta e solo in territorio eritreo è quasi una sottolineatura della vittoria dell'Etiopia in guerra³. Dopo alcuni screzi, l'Italia, giudicando impossibile espletare al meglio la missione, ha preferito ritirare il suo contingente, che aveva compiti essenzialmente logistici.

Il Consiglio di Sicurezza ha rinnovato più volte il mandato della Unmee, anche se il 31 maggio 2006, in coincidenza con una delle tante scadenze del mandato, ha ridotto l'entità della forza stessa da 4.200 a 2.300 unità, compresi 230 osservatori militari. In ottobre il segretario generale dell'Onu, Kofi Annan, ha descritto l'*impasse* fra Etiopia ed Eritrea come «un classico esempio della tragedia [dell'Africa]». L'Onu chiede all'Eritrea di levare le restrizioni alla Unmee e all'Etiopia di non rimandare oltre la piena accettazione del verdetto della Eebc sul confine⁴.

³ A sud la zona smilitarizzata di sicurezza si appoggia al confine tradizionale fra i due paesi prima del 6 maggio 1998.

⁴ In una successiva dichiarazione, resa il 27 dicembre 2006, Kofi Annan ha definito «impedimenti duri e umilianti» le condizioni poste dall'Etiopia e ha accusato l'Eritrea di «massicce» violazioni della Zona di sicurezza temporanea lungo il confine e di aver annullato con le sue restrizioni la capacità della

Nello *status* di né pace né guerra le condizioni in cui si svolge la vita politica in Eritrea ed Etiopia si sono via via aggravate. Il regime di Isaias Afewerki è in piena deriva verso il dispotismo, il personalismo e l'illegalità⁵. In Etiopia dopo la caduta del Derg, si è già votato tre volte con un sistema formalmente multipartitico, ma le elezioni del maggio 2005, le più libere, hanno innescato un braccio di ferro fra il governo e l'opposizione raccolta nella Coalition for Unity and Democracy (Cud). All'origine ci sono le dimostrazioni di massa in cui è esplosa la protesta degli oppositori, con gli studenti in prima fila, duramente repressi dalle forze dell'ordine. Secondo fonti giornalistiche, la commissione insediata dal governo per far luce sugli incidenti ha accertato l'uccisione di almeno 193 persone, ma la commissione è stata sciolta prima che potesse pubblicare il suo rapporto. Malgrado le resistenze da parte degli Stati Uniti, l'Unione Europea ha messo sotto accusa il governo di Meles Zenawi e ha dato il via alle procedure per imporre all'Etiopia un pacchetto di sanzioni.

L'assoluta mancanza di relazioni non solo in termini politici, ma anche a livello di transito e di commercio, fra due paesi fortemente complementari, contribuisce ad aumentare l'aggressività delle due parti. Il governo etiopico non si è rassegnato alla mancata caduta del governo di Isaias, che pareva imminente nel calor bianco della controffensiva dell'esercito etiopico nelle ultime fasi della guerra. Meles Zenawi ha un conto aperto con l'ex leader della guerriglia eritrea, a cui tanto deve in teoria per il suo stesso potere visto che fu il Fronte popolare per la liberazione dell'Eritrea (Eritrean People's Liberation Front, Eplf) ad aprirgli le porte di Addis Abeba nel 1991. Si spiega anche con l'intento di aggirare l'Eritrea la politica d'attacco perseguita dal governo

missione dell'Onu di esercitare le sue funzioni. Il segretario generale uscente dell'Onu proponeva un'ulteriore riduzione dell'entità della forza di interposizione a 1.700 uomini (come deciso in una Risoluzione alla fine di gennaio 2007) e in caso di perduranti difficoltà raccomandava la sua trasformazione in semplice missione di osservazione nelle due capitali (<http://allAfrica.com>).

⁵ Attualmente in Eritrea vige il partito unico (il People's Front for Democracy and Justice, nuova denominazione del Fronte popolare per la liberazione dell'Eritrea), la Costituzione approvata nel 1997 non è passata alla fase dell'applicazione, le elezioni sono state rinviate *sine die* e i media indipendenti sono stati chiusi.

di Meles in Somalia, che mira a contenere l'islamismo senza trascurare la possibilità di un accesso al mare facendosi strada nella compagine di una Somalia divisa o subalterna⁶. Per reazione, il governo eritreo non lascia nulla di intentato pur di erodere la primazia di Addis Abeba. Rivelatore in questo senso è l'appoggio tattico fornito da Asmara all'azione delle corti islamiche in Somalia nonostante la distanza che separa quel movimento da un partito che ha sempre rappresentato in via prioritaria le *élites* dell'altopiano e da un regime che attinge al consenso soprattutto della popolazione cristiana⁷.

2. Lotta di fazioni in Somalia

L'instabilità della Somalia dura, con improvvise fiammate di belligeranza, dal 1991. Nessun tentativo di rimediare alla frammentazione è andato a buon fine. Periodicamente, i «signori della guerra» si riuniscono in una città del Corno per negoziare

⁶ Il Corno è la regione in cui il dogma dell'immutabilità delle frontiere fissato a suo tempo dall'Organizzazione per l'unità africana (Oua) rivela le crepe maggiori. L'Eritrea fa per molti versi caso a sé. La sua indipendenza, raggiunta nel 1991 e formalizzata dopo un referendum popolare dall'esito scontato nel 1993, fu prontamente avallata dall'Oua visto che l'Etiopia era ormai consenziente. Per effetto della crisi generale della Somalia, la parte di Somalia già soggetta al dominio coloniale inglese si è distaccata dalla Somalia ex italiana (maggio 1991), cancellando di fatto la fusione decisa nel 1960 all'atto dell'indipendenza. Il Somaliland non ha ottenuto finora riconoscimenti formali, ma l'Etiopia l'appoggia e alcuni grossi «calibri» dell'Unione Africana come il Sudafrica, il Senegal e la Nigeria sarebbero propensi a ratificare la sua esistenza come stato a sé. Contro la «balcanizzazione» della Somalia è Gibuti, che si oppone anche a ogni ingerenza esterna negli affari interni della Somalia (vedi l'intervista al ministro degli Esteri su «Jeune Afrique», n. 2372, 25 giugno-1° luglio 2006, pp. 51-52). Contrarissimi sono Libia, Sudan e soprattutto Egitto. Nel Corno o nelle sue immediate adiacenze si profila infine la possibile scissione dello stesso Sudan per effetto della clausola dell'Accordo di pace del 2005 che concede alle province meridionali il diritto di pronunciarsi di qui a qualche anno sul proprio futuro.

⁷ Tradizionalmente la popolazione musulmana si riconosceva nell'Eritrean Liberation Front (Elf), il primo partito ad aver scelto la lotta armata contro l'Etiopia all'inizio degli anni Sessanta, da cui è derivato dieci anni dopo l'Eritrean People's Liberation Front, che si impose prima nella guerra intestina e poi contro l'Etiopia. Al momento dell'indipendenza l'Elf era praticamente fuori giuoco e non ha più recuperato nessun ruolo pubblico.

un accordo. Come nascono, i governi di transizione sono sconfessati sul terreno. L'ultimo governo, noto come governo federale di transizione (Transitional Federal Government, Tfg), è uscito da un accordo siglato a Nairobi nel 2004 con l'assistenza dell'Igad (Inter-Governmental Authority on Development)⁸. Né il presidente Ahmed Abdullahi Yusuf né il capo del governo Ali Mohamed Gedi sono riusciti a mettere piede a Mogadiscio. Le sedi istituzionali si sono divise fra Baidoa e Jowhar⁹. Nel 2006, la situazione ha subito un'impennata, prima con la vittoria a valanga del movimento delle corti islamiche e poi con il *forcing* delle truppe etiopiche per conto del governo di transizione.

Al pari dei governi che l'hanno preceduto in questi anni di deficit istituzionale, il governo federale di transizione non rispecchia una genuina riconciliazione nazionale: è il prodotto di una spartizione fra i principali «signori della guerra», nessuno dei quali è disposto a essere privato dei poteri e privilegi nel territorio di pertinenza. È a questo dosaggio fra centralità e clanismo locale che allude l'aggettivo «federale». Il nuovo governo è considerato pro-etiopico e gode della fiducia delle potenze esterne. Oltre al presidente e al governo, l'accordo ha istituito un'assemblea provvisoria, che almeno in teoria avrebbe dovuto garantire una rappresentanza più vasta. La prima riunione del Parlamento ha avuto luogo il 26 febbraio 2006 a Baidoa: erano presenti circa 200 dei 275 membri designati dalle varie forze politiche¹⁰.

Gli scontri si ripetono a Mogadiscio in marzo con molti morti e poi ancora in maggio. I due campi in lizza hanno ormai un profilo ben definito: da una parte le milizie delle corti islamiche e dall'altra una coalizione di *warlords* e uomini d'affari che si fregia del titolo di Alleanza per la restaurazione della pace e il contro-terrorismo (Arpct). Con corti islamiche, e poi Unione delle corti islamiche (Uic), si intende l'organizzazione

⁸ I membri a pieno titolo dell'organizzazione sono Gibuti, Etiopia, Eritrea, Somalia, Kenya, Uganda e Sudan.

⁹ La sede dei poteri ha un'ovvia rilevanza politica sia per la maggiore o minore distanza dal confine dell'Etiopia sia per la competenza territoriale dei vari «signori della guerra» che sono nel contempo ministri del governo.

¹⁰ Erano assenti in particolare i deputati di Mogadiscio a causa della tensione nella città.

politica dei tribunali che in tutti questi anni di vuoto di potere¹¹ hanno amministrato la giustizia applicando la legge coranica come unica fonte di diritto. A loro merito, hanno assicurato un minimo di ordine a Mogadiscio e in altre località e hanno fornito assistenza, istruzione e prestiti a singoli e imprese. Deriva da qui il solido favore popolare delle corti islamiche, anche se l'estremismo delle loro posizioni è virtualmente in contrasto con lo spirito di tolleranza con cui l'islam è praticato in Somalia. I valori islamici, in compenso, forniscono un terreno comune che fa giustizia del frazionismo e settarismo clanico. Per i loro nemici, le corti islamiche non sono altro che una versione camuffata del terrorismo jihadista. L'Alleanza, presente soprattutto a Mogadiscio dove controlla alcune piste aeree nei dintorni, è notoriamente sostenuta e armata dagli Stati Uniti, che hanno così scelto i propri referenti per contenere la diffusione dell'islam politico in un paese strategicamente vitale per le sorti della *war on terror*. Gli Stati Uniti operano nel Corno dalla grande base di Camp Lemonier che hanno costituito a Gibuti soppiantando in parte l'influenza della Francia¹². L'appoggio degli Stati Uniti, con l'ombra dell'Etiopia sullo sfondo, fa risaltare il carattere «nazionale» delle corti islamiche. Lo stesso Yusuf, fierissimo avversario dell'islamismo, mostrò in un primo tempo di non gradire l'esautoramento implicito del suo governo.

A conclusione di un'offensiva in piena regola, il 5 giugno l'Unione delle corti islamiche proclamò la sua vittoria cacciando le forze dell'Arpct da Mogadiscio, capitale di un paese senza stato. Le Forze armate dell'Uic si impossessarono anche di Jowhar lasciando al governo solo Baidoa. Alla testa dell'Unione è Sheikh Sharif Sheikh Ahmed. Ci sarebbe una dissonanza di linea fra lo stesso Sheikh Sharif, che passa per un moderato, e il più rigido Hassan Dahir Aweys, un ex colonnello dell'eser-

¹¹ In effetti, il collasso del governo centrale non significa anarchia. Come si usa dire, la Somalia è senza governo ma non senza governance (K.J. Menkhaus, *Somalia and Somaliland*, in *Battling Terrorism in the Horn of Africa*, a cura di R.I. Rotberg, Washington, Brookings Institution Press, 2005, p. 27).

¹² La base serve da punto d'appoggio dell'U.S. Central Command's Combined Joint Task Force-Horn of Africa che ha l'incarico di controllare lo spazio aereo e marittimo dei sei paesi della regione. Il relativo accordo risale alla fine del 2001.

cito somalo ai tempi di Siad Barre e già vice-capo del partito islamista *al-Ittihad al-Islamiya*, indicato dagli Stati Uniti come il braccio di al-Qaeda in Somalia, che il 23 giugno viene nominato capo di un Consiglio responsabile della sicurezza e dell'amministrazione. Le *avances* del governo di transizione fanno credere che un'intesa non sia impossibile. Un primo incontro fra i due «governi» rivali, mediato dal governo sudanese e dalla Lega Araba, si svolge a Khartoum in giugno, seguito da un nuovo Vertice, sempre nella capitale sudanese, il 3 e 4 settembre. L'Onu, l'Igad e le potenze occidentali pensano piuttosto all'invio di una forza di pace e chiedono all'Onu di levare l'embargo sulle armi in vigore¹³.

Nell'alternarsi delle mediazioni e dei combattimenti si inserisce l'Etiopia. I primi sconfinamenti di truppe etiopiche sono segnalati in luglio. Le corti islamiche minacciano la «guerra santa» contro gli invasori. In dicembre, dopo un voto del Parlamento di Addis Abeba che approva la guerra voluta da Meles Zenawi, l'Etiopia ha mosso i carri armati e l'aviazione. In pochi giorni la superiorità militare dell'Etiopia ha la meglio a Mogadiscio (28 dicembre), a Kisimayo e nell'estremo sud. Forse all'Uic era venuto meno nel frattempo l'appoggio del potente clan degli Hawiye. Si ripete a rovescio l'*escalation* che pochi mesi prima aveva segnato il trionfo degli islamisti. Il governo federale di transizione approda nella capitale per la prima volta dal 2004. È un fatto nuovo di grande impatto nel paese e in tutta la regione. L'aviazione degli Stati Uniti, che avevano spostato navi da guerra al largo della costa somala, completa l'opera bombardando gli islamici in fuga a costo di provocare molte vittime fra i civili nei villaggi.

Dietro all'azione dell'esercito etiopico in territorio somalo, a sostegno del governo di transizione e contro il governo delle corti islamiche, ci sono la geopolitica e il retaggio della storia. Non senza qualche contraddizione. Se Meles ha imprestato a Yusuf e Gedi la forza per debellare i rivali, l'occupazione etiopica della Somalia, ancorché per interposta persona, riproduce

¹³ Il 6 dicembre fu effettivamente votata dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu la Risoluzione 1725 (2006) che autorizza l'Igad e l'Ua a costituire una forza di protezione in Somalia alleggerendo l'embargo sulle armi decretato nel 1992.

un antagonismo che rischia di esasperare i sentimenti anti-etio-pici che in Somalia sono profondissimi. Anche Etiopia e Stati Uniti potrebbero avere l'interesse a un allargamento della base del governo per sdrammatizzare il clima generale e avviare un processo politico che non discrimini del tutto gli islamici¹⁴.

3. Le coordinate internazionali

La guerra fredda favoriva i poteri costituiti e nel complesso penalizzava i gruppi periferici discriminati dai rispettivi centri per ragioni etniche, nazionali o religiose. La fine del bipolarismo promuove l'autodeterminazione selettiva delle *élites* e il sistema non è più pregiudizialmente contrario alla scomposizione degli stati purché funzionale alla ricomposizione neo-imperiale. Per quanto riguarda il Corno, mentre l'asse arabo-islamico attorno a cui storicamente si è strutturato il Sudan va incontro a un processo di indebolimento e delegittimazione, gli sviluppi della politica regionale e internazionale aiutano l'affermazione dell'egemonismo dell'Etiopia. In Sudan la «periferia» è all'attacco (stato di pre-secessione delle province meridionali, insorgenza nel Darfur) e gode del vantaggio di seguire la corrente principale. Nell'ambito di sua pertinenza, l'Etiopia conserva più che mai l'iniziativa con l'aiuto degli Usa, tiene sotto controllo eritrei e somali per effetto di una forza superiore e sembra in grado di dettare le sue condizioni alla diplomazia internazionale. Essendosi schierata apertamente con gli Stati Uniti, la neutralità di Gibuti si è appannata e così la sua capacità mediatrice.

L'Etiopia sta combattendo tre partite in una. L'obiettivo principale è ovviamente assicurare una Somalia stabile (e amica): il governo somalo non deve essere troppo sbilanciato dalla parte dell'islamismo perché una simile caratterizzazione può galvanizzare l'irredentismo della minoranza somala che vive nell'Ogaden, che è pur sempre una provincia dell'Etiopia, e più in gene-

¹⁴ Dopo la sconfitta del governo delle corti, uno dei massimi capi del movimento, Sheikh Sharif Sheikh Ahmed, che si è «arreso» a Nairobi alle autorità del Kenya, è stato citato da molte fonti, e anche dal governo americano, come possibile candidato a far parte di un governo di unità nazionale («il manifesto», 23 gennaio 2007, p. 11).

rale può agitare i musulmani dell'Etiopia¹⁵, che si sentono sacrificati da un governo che rappresenta l'*élite* cristiana del piccolo Tigrai. È su questo tema che la politica dell'Etiopia si incontra con le ossessioni della *war on terror* cara al presidente delle Torri Gemelle. L'Amministrazione americana si è convinta che la guerra globale non si vince senza creare un solido frangiflutti sulle rive meridionali del Sahara. Il Sudan e la Somalia sono i due fronti caldi e tutti gli alleati sono benvenuti, siano essi i governativi in Etiopia o i ribelli in Sudan. In teoria, la Somalia si presenta come un «santuario» ideale per organizzazioni dedite al terrorismo, ma le condizioni di inospitalità e la vulnerabilità ad attacchi del contro-terrorismo proprie dei quasi-stati o degli stati falliti riducono di molto i vantaggi potenziali. Le relazioni fra Etiopia e Sudan dopo il lungo gelo provocato dal fallito attentato a Mubarak¹⁶ si sono assestate sul bello stabile malgrado le incognite insite negli sviluppi nel sud del Sudan e nel Darfur¹⁷. In considerazione della crisi sempre aperta con l'Eritrea, per Addis Abeba è importante che Khartoum sia almeno neutrale. Un obiettivo secondario di Meles Zenawi è di ritagliarsi una via al mare attraverso il Somaliland. Oltre che a Londra la parte settentrionale dell'ex Repubblica di Somalia ha validi padrini ad Addis Abeba. Il terzo teatro è la guerra con l'Eritrea. Il presidente eritreo Isaias Afewerki ha commesso l'imperdonabile errore di sollevare un problema di frontiera, e forse di egemonia, con la guerra scoppiata nel maggio 1998. Le armate etiopiche alla fine hanno soverchiato la piccola Eritrea, ma il giudizio della commissione internazionale ha esacerbato la spina di Badme, che è assurta a simbolo delle due identità nazionali contrapposte. Al di là dei dettagli, la commissione d'arbitrato ha dato la precedenza ai trattati coloniali, come voleva l'Eritrea, a spese dei legami transfrontalieri e transnazionali. Se l'Etiopia

¹⁵ Nessuno può dire con certezza quale sia la percentuale di musulmani nella popolazione etiopica. I censimenti effettuati non sono pienamente attendibili. I musulmani dovrebbero essere almeno il 45% del totale, concentrati nelle periferie meridionale, orientale e occidentale.

¹⁶ L'attentato fu perpetrato nel 1995 quando il presidente egiziano era appena sbarcato all'aeroporto di Addis Abeba a opera di un gruppo di fuoco che sarebbe stato armato, finanziato e addestrato in Sudan.

¹⁷ Di per sé la guerra fra Eritrea ed Etiopia ha giovato al successo dei negoziati fra governo e ribelli del Sud-Sudan.

riesce a umiliare l'Eritrea, fiaccata per suo conto dall'involuzione di un governo in perdita verticale di consenso, la guerra vinta sul campo, ma non al tavolo della diplomazia, potrebbe avere una conclusione migliore. Si può capire perché con i miliziani delle corti islamiche potrebbero aver combattuto soldati eritrei. Fonti americane hanno riferito di carichi di armi arrivati in Somalia da porti e aeroporti eritrei¹⁸. Ormai il governo di Asmara – a costo di allearsi con gli islamici e di scontrarsi con Stati Uniti e Israele – sostiene tutte le occasioni che possono indebolire l'Etiopia e destabilizzare il Corno. Eritrea ed Etiopia sono fra i cinque paesi africani che hanno aderito alla coalizione dei volenterosi per la guerra contro l'Iraq del 2003. La traiettoria politica assunta da Isaias Afewerki è oggetto di crescenti recriminazioni da parte dell'Amministrazione americana (soprattutto del Dipartimento di Stato, perché il Pentagono si cura di più delle virtù militari dell'Eritrea).

L'intervento degli Stati Uniti al fianco dell'offensiva militare etiopica, e prima gli allarmi per l'avanzata delle corti islamiche e la «minaccia» jihadista, lasciano intendere che fra Addis Abeba e Washington c'è stata una sintonia. L'Etiopia ha perseguito comunque obiettivi che sono congeniali alla sua idea di «sicurezza». Come è consueto nel Corno, le superpotenze sono sfruttate per il servizio che possono rendere alle cause nazionali. Da tempo Meles fremeva. L'Etiopia stava perdendo la battaglia di Mogadiscio. L'avanzata del fondamentalismo si è presentata come il *casus belli* tanto atteso. Quando ha deciso di attraversare il suo Rubicone, l'esercito etiopico si sentiva garantito dalla perfetta corrispondenza con le guerre che si stanno svolgendo in altri scacchieri dell'area arabo-islamica.

L'entrata in guerra dell'Etiopia ha bloccato di fatto le alternative. A questo punto era meglio che non andasse in porto nessun tentativo di mediazione o di conciliazione, già difficile in sé. L'inviato speciale del governo italiano, Mario Raffaelli, ha impiegato le arti di «facilitatore» per conto della stessa Italia e

¹⁸ Il 19 ottobre un alto funzionario americano accusò l'Eritrea di aver aperto un secondo fronte di guerra con l'Etiopia fornendo armi all'Unione delle corti islamiche. Jendayi Frazer, assistente del segretario di Stato per gli Affari africani, dichiarò che «molto chiaramente l'Eritrea stava attaccando l'Etiopia su un altro fronte».

dell'Europa ma era destinato a fallire a confronto della copertura offerta a Meles dagli americani. Il «gruppo di contatto» si è riunito in prossimità dell'apice della crisi, alla presenza di rappresentanti dei due governi somali in lizza, ma non ha fatto progressi¹⁹. All'Italia non è rimasto che deplorare le azioni «unilaterali»²⁰. Partecipando al Vertice dell'Unione Africana ad Addis Abeba nel gennaio 2007, il primo ministro Prodi ha indicato in una conferenza di pace la sola via d'uscita dal conflitto in Somalia e ha annunciato la disponibilità dell'Italia a organizzare ed eventualmente ospitare la conferenza²¹.

Sul piano regionale, gli schieramenti possono essere così stabiliti: Etiopia, Uganda e Yemen dalla parte di Yusuf e del suo governo; Eritrea, Iran, Egitto, Libia, Arabia Saudita e stati del Golfo con le corti islamiche, almeno finché sembravano la forza vincente. La condanna più netta dell'invasione etiopica è stata emessa dalla Lega Araba. Spaccata al suo interno, l'Igad non ha potuto esprimere un'azione risolutiva²². L'Unione Africana è stata sollecitata a prendere il posto delle truppe etiopiche, ma, già in sofferenza per la sovraesposizione in Sudan, dove ha rivelato limiti operativi, fa fatica a dar seguito al proposito. Il significato politico dell'operazione varia a seconda che il fine sia la pura e semplice difesa del governo in carica o un'azione volta alla riconciliazione.

¹⁹ Del Gruppo di contatto sulla Somalia, creato in giugno, fanno parte Unione Europea, Italia, Norvegia, Svezia, Tanzania, Regno Unito e Stati Uniti. Una riunione si è tenuta a Nairobi il 19 ottobre ma finì nelle polemiche per l'accusa dei rappresentanti del governo di transizione all'Uic di aver pianificato un attentato contro Yusuf.

²⁰ Questa è stata la formula impiegata, con un intento chiaramente di deplorazione, sia da D'Alema che da Prodi, dopo i raid americani in territorio somalo. Anche se il nostro governo non si è spinto fino a pronunciarsi sulla legalità dell'intervento, che del resto i più alti esponenti del governo somalo si sono affrettati ad approvare e ad attribuire a una loro richiesta, quelle dichiarazioni hanno consentito all'opposizione di gridare all'«anti-americanismo».

²¹ «Corriere della Sera», 30 gennaio 2007, p. 16.

²² Una riunione dell'Igad fu convocata a Nairobi il 5 settembre per discutere il dispiegamento di una forza di pace in Somalia che allora era richiesta in particolare da Abdullahi Yusuf Ahmed e da Meles Zenawi. Eritrea e Gibuti non vi presero parte. L'Uganda fu il solo dei sette membri dell'Igad a dirsi disponibile a inviare truppe.

18. Il Sudan fra crisi interne, conflitti regionali e ambiguità internazionali

di Pierluigi Valsecchi

Nel 2006 le vicende del Sudan continuano a essere segnate dalla crisi che devasta i tre stati federali di Northern, Southern e Western Darfur, determinata da una ribellione di carattere regionalistico in atto dal 2003 e che è andata intrecciandosi con le dinamiche conflittuali del vicino Ciad e, più di recente, della Repubblica centrafricana. Dopo indecisioni e attendismo della comunità internazionale, il processo di pace procede a fatica fra le tattiche dilatorie di Khartoum e una cautela delle Nazioni Unite giudicata da molti eccessiva fino all'arrendevolezza. Infatti il governo islamista del National Congress (Nc), capeggiato da Omar Hassan Ahmad al Bashir – al potere dal 1989 – di fatto boicotta qualsiasi misura che implichi una riduzione del suo controllo sul Darfur e che la sua base socio-politica di riferimento percepirebbe come intollerabile compressione della sovranità nazionale.

Dopo progressi nella prima parte del 2006, sembra incontrare ostacoli anche il processo di pacificazione nel Sud, in attuazione dell'accordo fra le parti firmato a Nairobi il 9 gennaio 2005, mettendo fine a oltre vent'anni di guerra fra Khartoum e le opposizioni armate della regione. Queste non solo resistono al processo di islamizzazione e arabizzazione linguistica implicito nel disegno di costruzione nazionale del Sudan – dominato da un gruppo dirigente arabofono espresso dalle regioni settentrionali del paese – ma rivendicano anche un controllo più significativo sulle risorse petrolifere.

Un altro fronte interno, apertosi nel 2005 con la ribellione delle comunità beja e rashaida del Sudan orientale attraverso il movimento Eastern Front (Ef), viene chiuso il 19 giugno 2006 da un accordo fra governo e ribelli mediato ad Asmara dal regime eritreo. I negoziati seguono una serie di insuccessi militari di Khartoum contro la guerriglia dell'Ef, condotta con attacchi

alle infrastrutture. La svolta di pace inoltre marca un riavvicinamento con l'Eritrea la quale, nel tentativo di rompere il suo isolamento cercandosi qualche amico influente nella regione, interrompe i sostegni garantiti negli anni scorsi ai ribelli dell'Est e del Darfur.

La pacificazione dell'Est segna una svolta di grande rilievo per Khartoum: la soluzione, almeno temporanea, di questo conflitto, tutto sommato minore, le consente infatti di concentrare forze e attenzione su scenari interni e internazionali di ben altra portata.

Infatti gli svolgimenti in corso nel Sud-Sudan, più ancora che quelli del Darfur, vedono la seria probabilità di ristrutturazioni radicali della compagine sudanese in un prossimo futuro, non solo e non tanto sotto l'aspetto politico-istituzionale, ma addirittura nella sua dimensione territoriale e nazionale. L'accordo di pace del 2005 prevede infatti un percorso di autodeterminazione della popolazione del Sud-Sudan, la quale nel 2011 dovrà pronunciarsi attraverso un referendum sull'ipotesi di piena indipendenza. Tutto ciò rende improrogabile una ridefinizione delle strategie del gruppo dirigente arabo-islamico, specialmente in rapporto all'accesso a petrolio, acqua e terre produttive.

1. Identità, conflitti e risorse

Il Sudan si colloca al centro di una rete di relazioni fondamentali nel sistema sub-sahariano. La popolazione è relativamente modesta¹, se si eccettua la concentrazione intorno alla capitale e nelle regioni centrali – cuore del paese – e in parti del Darfur, del Sud e dei Monti Nuba, aree che, insieme all'Est, presentano spiccate differenze rispetto al Centro-nord – linguistiche e, al Sud, anche religiose, con forti presenze cristiane e di culti tradizionali – e che mettono in questione ormai da decenni il potere di Khartoum, il suo controllo sulle risorse e la visione di stato arabista e islamista² sostenuta dal suo gruppo dirigente.

A partire dal 1991 il Sudan è un paese federale e ha oggi 26

¹ Il Sudan è il più vasto paese africano, con 2.505.813 kmq ma, secondo stime Onu del 2005, ha solo 36.233.000 abitanti (14,5 per kmq).

² Prima limitata al diritto personale e familiare, la *sharia*'a diviene riferimento legale unico nel 1983, ma le corti islamiche sono abolite dopo il colpo

stati, ma il problema di fondo rimane la difficoltà nel trovare un patto di compromesso fra le varie sezioni dell'élite del paese che sia inclusivo e che affronti efficacemente la questione della ripartizione delle risorse. Cruciale è quella del petrolio. Con una riserva accertata (2005) pari a 6.400 milioni di barili e una produzione giornaliera che nel 2006 ha ampiamente superato i 500 mila, questo prodotto ha ovviamente una valenza determinante sia economica³ sia in termini di sostegno del sistema di potere. Ma i giacimenti sfruttati fino a oggi sono concentrati nel Sud e questo ha rappresentato il nodo della conflittualità che ha interessato per decenni il Sud-Sudan, ma attualmente anche il Darfur – dove sono stati individuati grandi giacimenti collegati al filone petrolifero del Ciad. La rivendicazione dei gruppi dirigenti locali è quella di un maggior controllo sui proventi petroliferi in funzione dello sviluppo di queste regioni, marcatamente più arretrate rispetto al Centro-nord.

Altrettanto fondamentale è il controllo dell'acqua. In Sudan, paese arido, solo il 15% della terra arabile è coltivata, ma un corposo settore agricolo-irriguo si è sviluppato intorno a Khartoum e nel Centro-est, grazie all'acqua del Nilo, innescando un processo di crescita la cui sostenibilità dipende però dalle riserve idriche che fluiscono dal meridione. In questo senso l'acqua è un'altra posta della contrapposizione Nord-Sud⁴, complicata dal fatto che le sorgenti dei rami del Nilo sono comunque collocate fuori dai confini sudanesi, in sette altri stati.

Il carattere strutturale delle relazioni con il Sud si ripercuote in maniera inversamente proporzionale sui rapporti fra Khartoum e le altre due periferie estreme, Darfur ed Est. Più ancora che la diversità etnico-linguistica è l'emarginazione politico-economica a sottendere il rivendicazionismo di queste aree, compattamente islamiche ma che tendono a percepire la distensione nelle relazioni fra la capitale e il Sud come minaccia di ulteriore esclusione.

di stato del 1985. Reintrodotta nel 1991, la legge islamica non viene applicata nel Sud.

³ Esportatore netto dal 1999, nel maggio 2006 il Sudan, già paese osservatore dell'Opec, è stato invitato a divenirne membro a pieno titolo. Il petrolio sostiene il boom edilizio che oggi interessa Khartoum e le regioni centrali.

⁴ Di riflesso la questione di fondo dell'approvvigionamento idrico è cruciale nella relazione storica dell'Egitto con il Sudan.

Tuttavia queste regioni sono strategicamente cruciali. L'Est, che include Port Sudan – il solo sbocco marittimo sudanese, collegato a Khartoum da ferrovia e da oleodotto (1999) – è inoltre una periferia importante rispetto agli equilibri di Eritrea ed Etiopia. Il Darfur è decisamente proiettato verso l'Africa equatoriale, in particolare Ciad e Repubblica centrafricana, aprendosi su scenari regionali marcati dal coinvolgimento francese e libico, oltre che statunitense e identificato oggi come una delle grandi riserve petrolifere africane del futuro.

2. La crisi nel Darfur

Il conflitto, dopo lunghe tensioni⁵, è esploso nel febbraio 2003, con l'insurrezione poco coordinata di Sudanese Liberation Movement (Slm) e Justice and Equality Movement (Jem). I due gruppi, all'inizio piccoli (3.000 uomini), esprimono le rivendicazioni di un'area emarginata e le istanze delle comunità fur, zaghawa e masaalit nei confronti dell'elemento arabizzato locale. Nonostante i suoi tratti regionalistici, l'avvio della ribellione è anche collegato a dinamiche dei giochi di potere a livello nazionale. Il Jem infatti sostiene di essere collegato con Hassan al Turabi, leader storico dell'islamismo radicale sudanese ma in rapporti ostili con al Bashir.

Nel 2004 comincia a circolare il termine «genocidio» sia per l'azione repressiva condotta dall'esercito, sia per l'operato delle milizie filo-governative, specie i *janjaweed*. Tollerati – secondo molti espressamente incentivati – da Khartoum, i miliziani operano con aggressioni indiscriminate contro la popolazione civile non araba, «liberando» le aree rurali della base sociale della ribellione e mantenendo gli sfollati sotto attacco permanente.

Dopo diversi tentativi falliti di negoziato e pressioni sul governo sudanese, un'ambiguità di fondo ha accompagnato il dispiegamento nella regione a partire dall'ottobre 2004 di un contingente dell'Unione Africana (African Union Mission in Sudan, Amis) che, dai primi 465 uomini, sale fino a poco più di 7 mila

⁵ R. Marchal, *Chad/Darfur: How Two Crises Merge*, in «Review of African Political Economy», n. 109, 2006, pp. 467-482.

– per un territorio pari alla Francia – con limitate funzioni di «monitoraggio» e poche risorse. Del resto l'Unione Africana (Ua) aveva premesso che la missione non poteva che preludere a un più ampio intervento Onu. In realtà l'Amis non è stata in grado di frenare l'*escalation* del conflitto. Valore poco più che teorico hanno avuto le varie Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sul Darfur del 2004-2005 e lo stesso si può dire delle sanzioni contro il Sudan.

Le cifre della guerra delineano nel 2006 una scena tragica: secondo le stime più moderate i morti ammontano a 200.000, i rifugiati in Ciad sono 250.000 e i profughi interni 2 milioni, solo parzialmente accessibili per gli aiuti umanitari. Gran parte degli insediamenti sono distrutti, l'economia è sconvolta. Sotto tiro sono anche le forze di pace: il 2006 si apre con l'uccisione di un militare dell'Amis. In aprile la Risoluzione 1672 del Consiglio di Sicurezza commina sanzioni contro quattro cittadini sudanesi accusati di crimini contro l'umanità in Darfur.

Dilatoria è la decisione presa dall'Ua il 10 marzo 2006, alla scadenza della missione nel Darfur, di prorogarla fino al 30 settembre 2006, prima di passare a una presenza diretta dell'Onu. Dopo aver a lungo combattuto questa ipotesi, resistendo a pressioni americane ed europee, Khartoum si dice disponibile ad accettare l'avvicendamento, ma a condizione che sia preceduto da un accordo di pace, a garanzia certa della transitorietà della soluzione. I negoziati che si tengono ad Abuja, in Nigeria, si trascinano senza risultati tangibili, finché il 30 aprile i mediatori dell'Ua presentano una proposta, il Darfur Peace Agreement (Dpa), che dopo lunghe contrattazioni viene sottoscritto il 5 maggio 2006 dal governo e da una fazione del Slm, guidata da Minni Minawi. Tuttavia l'altro leader Slm, Abd al Wahid Muhammad al Nur, rifiuta l'intesa, insieme a Khalil Ibrahim del Jem. L'accordo prevede un Senior Assistant to the President on Darfur, incluso nella presidenza della Repubblica sudanese – alla carica verrà elevato Minni Minawi – che presiederà una Transitional Darfur Regional Authority (Tdra). Viene infatti prefigurata una regione del Darfur che, come richiesto dai ribelli, ricomprenderebbe i tre stati federali attuali fino a una decisione definitiva attraverso referendum nel 2008. Il compito di disarmare i *janjaweed* è demandato a Khartoum, punto questo che suscita perplessità anche fra i ribelli che hanno sottoscritto l'ac-

cordo. Infatti il Dpa ha l'immediato effetto di rinvigorire l'obiezione del governo sudanese contro un intervento diretto dell'Onu, privilegiando invece la via della ricomposizione interna, monitorata dall'Ua. In maggio al Bashir, dopo colloqui con Lakhdar Brahimi, consigliere speciale del segretario generale, concede il via libera all'ingresso di una missione di ricognizione delle Nazioni Unite in vista del dispiego di una forza di pace, ma in giugno ribadisce la sua netta opposizione.

Intanto la situazione in Darfur va degenerando. Anche se le forze ribelli sono frazionate e, sembra, finanziamenti libici creano ulteriori divisioni, l'esercito sudanese non disarmava i *janjaweed*. Secondo denunce americane e Onu, Khartoum cerca una ripresa degli scontri così da tentare, approfittando dei nuovi equilibri determinatisi ad Abuja, di risolvere la crisi *manu militari*. In agosto il sottosegretario generale dell'Onu per gli Affari Umanitari, Jan Egeland, dichiara che senza un intervento in tempi brevi la catastrofe sarà assoluta.

Ma le stesse modalità dell'impegno Onu restano poco definite. Per garantire un'azione efficace sono necessari almeno 20.000 uomini. Inoltre non è chiaro quale carattere e ampiezza avrebbe il loro mandato e quali le reali possibilità di tutela dei civili. Una risposta del tutto parziale viene dalla Risoluzione 1706 del 31 agosto 2006 – passata con l'astensione di Cina, Russia e Qatar – che decide l'aumento a 17.300 effettivi militari della missione Onu già presente in Sud-Sudan (Unmis), estendendone il mandato a includere quello dell'Amis. Nuove forze, con «forte carattere africano», dovrebbero essere dispiegate in Darfur prima del 31 dicembre 2006. Ma già a inizio settembre Khartoum rifiuta il proprio permesso al trasferimento di truppe Unmis.

In ottobre le autorità sudanesi espellono dal paese Jan Pronk, rappresentante speciale del segretario generale dell'Onu per aver scritto nel suo sito web di recenti rovesci dell'esercito in Darfur. Pronk – sostituito l'1 gennaio 2007 da Jan Eliasson – imputa l'espulsione alla sua denuncia dell'impiego governativo dei *janjaweed* in attacchi contro villaggi preceduti da raid aerei dell'esercito⁶. Per altri versi Pronk era considerato molto sensibile alle istanze di Khartoum e in settembre aveva raccomandato al

⁶ [Http://www.janpronk.nl](http://www.janpronk.nl), 14 gennaio 2007.

Consiglio di Sicurezza un approccio basato più sul sostegno al processo negoziale che non sulla forza di *peace-keeping*, dicendosi favorevole a una transizione dall'Amis a una forza Onu attraverso l'affiancamento graduale agli uomini dell'Ua di truppe della Lega Araba e delle Nazioni Unite, così da ottenere a metà 2007 un contingente sufficientemente ampio ma con una composizione più tollerabile per al Bashir, alle prese con la sua base di sostegno nazionalista e islamista. Si trattava di proposte analoghe a quelle avanzate in luglio dal Sudan⁷. Queste raccomandazioni forniscono la base per gli incontri di novembre 2006 fra Onu, Unione Africana e governo sudanese, a Nairobi, Abuja e Addis Abeba. Il risultato è un piano di attuazione per gradi della Risoluzione 1706. Per iniziare, un *light support package*, consistente di materiali operativi non bellici e solo un piccolo numero di personale militare (105) e civile che il contingente Unmis passerebbe alla forza Amis in Darfur. Seguirebbe un ben più sostanziale *heavy support package* da realizzare in tre fasi e che, insieme alla fornitura di elicotteri e veicoli, entro la metà del 2007, farebbe salire le truppe di pace in Darfur a 17.000 militari e 3.000 poliziotti, forniti in maniera predominante da paesi africani, dando luogo, nella terza fase di attuazione, a una «forza ibrida» Onu-Ua. Presentando il piano, il 16 novembre, Kofi Annan ne annuncia l'accettazione in via di principio da parte sudanese, ma Khartoum avanza immediatamente obiezioni sostanziali, opponendosi a che le truppe vestano la divisa Onu, richiedendo che il personale specificatamente Onu sia solo logistico-amministrativo, non militare, e inoltre rigettando in maniera radicale la terza fase «ibrida». Alternando mezze accettazioni e rifiuti categorici, il governo riesce a contrattare concessioni fondamentali, come un meccanismo Sudan-Onu-Ua per la discussione della fase preparatoria l'attuazione dell'accordo. Secondo i critici, in pratica Khartoum, oltre a riservarsi se consentire o meno il dispiegamento della forza di pace, si assicura un pratico diritto di veto sui movimenti di truppe e sulle misure di tutela dei civili. Su questa base di sostanziale vantaggio, dopo diverse rimesse in discussione, al Bashir accetta formalmente il piano di pace in una lettera a Kofi Annan il 26 dicembre 2006.

⁷ «Africa confidential», 3 novembre 2006, vol. 47, n. 22.

Ma nei primi mesi del 2007 i progressi sono scarsi. La conflittualità in Darfur prosegue; intere regioni sono già svuotate della popolazione ritenuta ostile da Khartoum; il fronte ribelle è frazionato; nel tardo 2006 la fazione Slm di Minni Minawi si è unita alle truppe governative e ai *janjaweed* negli attacchi contro il Jem e gli altri gruppi che non hanno firmato il Dpa.

L'effettiva realizzazione del piano di pace è ostacolata dal continuo cambiamento di posizione sudanese circa la composizione del contingente e la natura del suo comando: Khartoum non accetta un pieno controllo Onu e sostiene invece un comando dell'Ua, che vede ovviamente come interlocutore più malleabile. Addirittura al Bashir tenta di perfezionare i propri strumenti di pressione richiedendo la presidenza di turno dell'Unione Africana, cui il Sudan aveva già avanzato senza successo la candidatura nel 2006. Ma, nonostante le rimostranze sudanesi, il Summit dell'Ua ad Addis Abeba il 29 gennaio 2007 preferisce ad al Bashir il presidente del Ghana, John A. Kufuor.

Nel febbraio 2007 la Corte penale internazionale istituisce un procedimento contro Ahmed Mohammed Haroun, già *Minister of State* per gli Interni di Khartoum e Ali Kushayb, un leader *janjaweed*, accusati di crimini contro l'umanità.

3. Collegamenti conflittuali

I conflitti in atto in Darfur, Ciad e Repubblica centrafricana hanno forti legami e potrebbero prefigurare una crisi regionale complessiva. In particolare, la ribellione del Darfur contribuisce a destabilizzare il Ciad di Idriss Déby. Amico di Khartoum, che nel 1990 l'aveva sostenuto nella presa del potere, Déby – membro della comunità zaghawa, stanziata anche in Ciad – tenta a lungo di tenersi fuori dalla crisi e mediare fra le parti, ma reagisce poi a problemi di consenso interno spostando l'attenzione sul vicino conflitto. Per reazione il Sudan sostiene i movimenti armati del Ciad. Nonostante l'accordo mediato dalla Libia a Tripoli l'8 febbraio 2006 che impegna i due paesi a sospendere gli appoggi alle rispettive insurrezioni, Déby denuncia la partecipazione dei *janjaweed* all'offensiva ribelle contro la capitale, N'djamena, respinta a fatica il 13 aprile e rompe le relazioni diplomatiche con Khartoum, per

poi riprenderle in agosto grazie alla mediazione libica e dopo un nuovo accordo di sospensione degli aiuti ai ribelli (luglio), della cui reale applicazione molti seguitano tuttavia a dubitare. L'instabilità in Ciad ha innanzitutto ragioni interne, per quanto Déby accusi Khartoum di esserne la causa. Allo stesso modo il conflitto che scoppia nel 2006 nella Repubblica centrafricana è dovuto in primo luogo alla crisi del regime del presidente François Bozizé. A partire dal 29 ottobre, due movimenti armati occupano il nord-est del paese e marciano sulla capitale, Bangui, finché a inizio dicembre un intervento aereo francese – che Parigi definisce «supporto logistico» – sostiene la ripresa di controllo governativo delle aree ribelli. Sebbene le vicende del confinante Darfur abbiano favorito la destabilizzazione del nord-est centrafricano, con probabili appoggi di Khartoum ai ribelli contro Bozizé, stretto amico di Idriss Déby, c'è però da pensare che Bangui, come N'djamena, esageri il ruolo sudanese per minimizzare le cause interne della crisi.

4. Il Sud

Per capire appieno la determinazione del regime di al Bashir a tenere l'Onu fuori dal Darfur bisogna considerare che nel corso del 2006 è stato completato il dispiegamento di 10.000 Caschi Blu nel Sud-Sudan⁸, a garanzia dell'accordo di pace del 2005, che prevede una spartizione del potere politico fra Nord e Sud (ai meridionali andrebbe il 30% delle cariche nazionali e il 70% nel Sud), una cogestione delle risorse petrolifere al 50%, una cogestione delle regioni disputate (Nilo Blu e Monti Nuba) e un periodo di sei anni di autonomia per il Sud – dotato di costituzione nel dicembre 2005 – in vista del referendum sull'indipendenza del 2011.

In effetti l'eventualità della secessione è oggi quanto mai realistica. La morte in un discusso incidente di volo, nel luglio 2005, di John Garang – storico leader del Sudan People's Li-

⁸ La Un Advance Mission in Sudan (Unamis), stabilita dalla Risoluzione 1547 dell'11 giugno 2004, viene trasformata in Un Mission in Sudan (Unmis) dalla Risoluzione 1590 del 24 marzo 2005, con il compito di sostenere governo sudanese e Splm nell'attuazione dell'accordo di pace.

beration Movement (Splm) e, con l'accordo di pace, vice presidente del Sudan e capo del governo del Sud – ha tolto dalla scena il principale politico meridionale che avesse una storia di legami ed effettivi interessi sul piano politico nazionale sudanese. Questo non si può dire di Salva Kiir Mayardit, che gli succede nelle cariche al Sud – con Riek Machar come vice presidente – e nel nuovo governo di unità nazionale costituito a Khartoum nel settembre 2005.

All'inizio del 2006 insorgono disaccordi fra Khartoum e il governo del Sud sulla spartizione dei proventi petroliferi e sul diritto di garantire licenze estrattive. In maggio si tengono incontri bilaterali per la verifica dell'attuazione dell'accordo di pace, ma varie questioni restano aperte. Ad esempio la delimitazione del confine fra Nord e Sud-Sudan: proprio nelle aree disputate – specie la regione di Abeyi, per la quale l'accordo prevede uno *status* speciale – si concentrano le riserve petrolifere identificate più di recente.

La sicurezza nel meridione resta problematica: quantità di armi seguitano a circolare e diverse milizie continuano a operare a dispetto dello scioglimento previsto dall'accordo di pace. A causare insicurezza a ridosso della capitale del Sud, Juba, è anche il movimento ugandese Lord's Resistance Army (Lra), che ha basi entro i confini sudanesi. Il governo del Sud si adopera nel corso del 2006 per organizzare e sostenere i negoziati fra Lra e governo ugandese, che a fine anno sembrano procedere verso la pace.

Ma, secondo le autorità del Sud, Khartoum è responsabile diretta dell'odierna precarietà, attizzando di proposito rivalità fazionali ed etniche e, a dispetto di quanto previsto nell'accordo, rallentando i trasferimenti finanziari allo scopo di indebolire l'autorità autonoma e mantenere una presenza di potere in vista delle elezioni del 2009 (un censimento Onu si terrà nel 2007). In effetti il governo del Sud incontra crescenti difficoltà di spesa, come ha evidenziato il 14 dicembre 2006 la violenta protesta dei suoi militari che reclamavano la paga.

Del resto che i timori di Khartoum di un'accelerazione della tendenza secessionista abbiano fondamento è dimostrato dal comportamento sempre più indipendente del governo di Juba nei rapporti internazionali e con gli interessi economici operanti nella regione.

Mai come ora, insomma, un'opzione di uscita del Sud è stata messa oggettivamente in conto dal regime sudanese. Va da sé che questa ipotesi rende necessario un consolidamento di Khartoum nelle altre periferie instabili: Darfur ed Est. Il loro valore strategico diviene essenziale per il governo centrale una volta che l'identità nazionale sudanese, con l'allontanamento del Sud, sempre più trova nell'appartenenza islamica un coefficiente di definizione e trinceramento.

5. La dimensione internazionale

Il regime islamista di al Bashir non fa mistero di voler evitare in tutti i modi che una presenza internazionale nel Darfur prefiguri un altro annoso «protettorato» occidentale in terra islamica celato dietro la bandiera delle Nazioni Unite, dopo quelli già creati nei Balcani e in Medio Oriente. Se l'intervento Onu sembra ormai inevitabile, Khartoum sta tuttavia adoperandosi per consolidare comunque posizioni di vantaggio contrattuale.

Sul piano internazionale al Bashir può far conto su sostegni influenti e connivenze oggettive. La Cina, che importa dal Sudan il 7% del proprio fabbisogno petrolifero⁹ e per la quale il paese rappresenta, con l'Angola, la principale area di investimento in Africa, è più che sospettata di aiutare Khartoum nell'aggirare l'embargo che l'Onu ha imposto sull'uso di nuovi armamenti nel Darfur. Tuttavia nel corso del 2006 Pechino è andata in qualche misura ammorbidendo la sua opposizione al dispiegamento della forza di pace Onu.

L'Egitto non è un amico del regime islamista, tuttavia, nelle preminenze geo-politiche del Cairo, un Sudan unito e solido è fondamentale garanzia di stabilità nella Valle del Nilo e del proprio approvvigionamento idrico.

Il 2006 vede un'intensificazione dei rapporti con l'Iran, culminata nella visita a Khartoum di Mahmoud Ahmadinejad (febbraio 2007). Vengono formalizzati accordi di cooperazione

⁹ La China National Petroleum Corporation, che detiene il 40% della Greater Nile Petroleum Company, ha investito 3 miliardi di dollari nella costruzione di un oleodotto e raffineria, protetti da 4.000 soldati cinesi («Marchés tropicaux et méditerranéens», 5 gennaio 2007).

economica e l'acquisto di nuovi armamenti da parte del regime sudanese.

I rapporti con gli Stati Uniti, per i quali il Sudan – che ha condannato gli interventi in Iraq e Afghanistan ed è amico, oltre che dell'Iran, di Hamas e di altre forze radicali – resta nella lista dei sostenitori del terrorismo, sono andati tuttavia migliorando nel corso dell'attuale presidenza. Il pur moderatissimo riavvicinamento di al Bashir all'Occidente è ben significato dall'emarginazione subita da Hassan al Turabi, la figura chiave del fondamentalismo sudanese¹⁰. Anche se la crisi nel Darfur ha aperto un nuovo fronte di diffidenza e confronto, tuttavia la rilevante collaborazione d'intelligence su al-Qaeda fornita da Khartoum agli americani e la svolta nel Sud hanno allentato in maniera decisiva molti vecchi punti di tensione.

Sono molti, insomma, gli elementi che fanno pensare che qualora venisse raggiunto un compromesso sul Darfur credibile agli occhi del mondo, una certa riacquisizione di presentabilità internazionale e legittimazione di fatto – e di diritto – del potere islamista sudanese non sia un'ipotesi da scartare.

¹⁰ Durante la sua permanenza in Sudan, Osama bin Laden sposa una delle figlie di al Turabi.

Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2006

a cura di Carlo Augusto Giunipero

Gennaio

- 19 *Cina*: iniziano le manifestazioni per l'anno dell'Italia in Cina. La rassegna, ideata nel dicembre 2004 in occasione del viaggio in Cina del presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, prevede più di 40 eventi artistici e culturali e iniziative in molti settori.
- 23 *Difesa*: il ministro Antonio Martino inaugura a Vicenza la sede della gendarmeria europea (Eurogendorf), composta da forze di Polizia di Italia, Francia, Spagna, Portogallo e Paesi Bassi. Eurogendorf potrà essere impiegata per operazioni di pace con compiti di Polizia militare, coordinamento, cooperazione con unità di Polizia locali o internazionali.
- 24 *Energia*: il Consiglio dei ministri approva un pacchetto di misure atte a far fronte alle conseguenze del calo della fornitura di combustibile dalla russa Gazprom, che ha tagliato le esportazioni in seguito all'aumento dei consumi interni dovuto all'ondata di gelo su Russia ed Europa orientale.
- 24 *Sud Tirolo*: i sindaci di 113 comuni firmano una petizione per chiedere all'Austria che nella nuova Costituzione sia prevista la funzione di potenza tutrice dell'autonomia del Sud Tirolo.

Febbraio

- 7 *Fmi*: secondo il rapporto sull'Italia del Fondo monetario internazionale, la ripresa economica partita a metà 2005 conti-

nua con un ritmo di crescita che nel 2006 dovrebbe arrivare all'1,5%; tuttavia l'elevato debito pubblico resta un ostacolo, che rende necessario un significativo aggiustamento di bilancio nel medio termine.

- 10 *Olimpiadi*: si inaugurano con una sfarzosa cerimonia nello Stadio Comunale, interamente ristrutturato, i Giochi Olimpici di Torino 2006.

- 11 *Scioglimento delle Camere*: il presidente della Repubblica, dopo aver sentito i presidenti dei due rami del Parlamento ai sensi dell'art. 88 della Costituzione, firma il decreto di scioglimento delle Camere. Nello stesso giorno viene presentato da Romano Prodi il programma di governo della coalizione di centro-sinistra. I dieci punti programmatici della Casa delle Libertà saranno illustrati il 24 febbraio da Silvio Berlusconi.

- 11 In Puglia, Calabria e Sicilia vengono trovati morti 10 cigni selvatici risultati infettati dal virus H5N1. Intorno ai punti di ritrovamento sono istituite aree di protezione e sorveglianza, mentre il ministero della Salute dispone controlli negli allevamenti e il blocco della movimentazione di carni e animali.

- 17 *Libia*: il consolato italiano di Bengasi è assaltato e incendiato da migliaia di manifestanti che protestano contro il ministro delle Riforme Roberto Calderoli, il quale durante un'intervista televisiva ha indossato una maglietta con riprodotta una delle vignette su Maometto, da settimane motivo di violenze antioccidentali nel mondo arabo. L'intervento delle forze di sicurezza libiche provoca 11 morti. Il 18 febbraio Calderoli si dimette come richiestogli dal presidente del Consiglio, ma ciò non pone fine alle manifestazioni di ostilità, che costringono la comunità italiana di Bengasi a lasciare la città.

- 22 *Ue*: la Commissione europea esprime parere favorevole alle misure previste dalla Finanziaria 2006 e al programma di stabilità aggiornato per il 2005-2009, pur sottolineando la persistenza di vari rischi che condizionano il raggiungimento dell'obiettivo di riportare nel 2007 entro il 3% il rapporto debito-Pil.

- 25 *Italia-Francia*: il primo ministro francese Dominique de Villepin annuncia la fusione tra le compagnie energetiche Gaz de France, controllata all'80% dallo stato, e Suez, privata. La fusione, di fatto, blocca il lancio dell'Opa dell'Enel per acquisire Electrabel, la filiale belga di Suez. Il 27 febbraio l'Italia presenta reclamo alla Commissione europea, accusando la Francia di protezionismo.

Marzo

- 1 *Italia-Usa*: nel corso di una visita di tre giorni negli Stati Uniti, il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, in un discorso a deputati e senatori riuniti in sessione plenaria nel Campidoglio di Washington, sottolinea i rapporti di amicizia tra i due paesi e ringrazia gli americani per aver liberato l'Italia dal fascismo.
- 23 *Ue*: la Commissione europea istituisce dazi sulle importazioni di scarpe in cuoio da Cina e Vietnam. Il provvedimento mira a riparare il danno causato ai produttori europei da «distorsioni ingiuste del commercio».

Aprile

- 8 *Afghanistan*: a Herat, nell'area occidentale dell'Afghanistan, un kamikaze a bordo di un'autobomba si fa esplodere all'ingresso del Camp Vianini, la sede della Squadra di ricostruzione provinciale comandata dall'Italia. Rimangono uccisi una guardia e un poliziotto afgani. L'attentato è rivendicato dal mullah Dardullah, uno dei comandanti dei talebani.
- 9-10 *Elezioni legislative*: l'83,6% degli aventi diritto (47.160.244 per la Camera e 43.062.020 per il Senato) si reca alle urne per eleggere 618 deputati e 309 senatori. Nei giorni precedenti aveva votato, per la prima volta nei luoghi di residenza, il 42,07% dei 2.623.382 aventi diritto tra gli italiani all'estero per eleggere 12 deputati e 6 senatori. I risultati definitivi sono promulgati dalla Corte Suprema di Cassazione il 19 aprile, dopo una serie di contestazioni dovute all'esiguo margine di differenza dei

voti ottenuti dalle due coalizioni. L'Unione, di cui è leader Romano Prodi, prevale alla Camera per 24.755 voti, mentre al Senato è la Casa delle Libertà, guidata da Silvio Berlusconi, ad avere il maggior numero di preferenze: 17.153.256 rispetto a 16.725.077. Secondo la legge elettorale varata il 14 dicembre, l'attribuzione dei premi di maggioranza su base nazionale alla Camera e regionale al Senato fa sì che nel computo finale all'Unione vadano 348 deputati e 158 senatori, alla Casa delle Libertà 281 deputati e 156 senatori (in ambedue le Assise c'è un indipendente).

- 22 *Financial Stability Forum*: durante il G7 in corso a Washington il governatore della Banca d'Italia Mario Draghi è nominato alla guida del Financial Stability Forum. Draghi subentra a Roger W. Ferguson, vicepresidente del board della Federal Reserve.
- 27 *Iraq*: a Nassiriya un ordigno nascosto sotto il manto stradale fa saltare in aria un blindato dei Carabinieri diretto al comando principale. Nell'incendio del mezzo muoiono 4 italiani e un rumeno. L'attacco viene rivendicato sia dalla Brigata Imam Hussein, gruppo finora sconosciuto, sia dall'Esercito Islamico in Iraq.
- 28 *Elezioni dei presidenti di Camera e Senato*: i deputati e senatori eletti il 9-10 aprile sono convocati a Montecitorio e a Palazzo Madama per designare i presidenti dei due rami del Parlamento. Il giorno successivo alla Camera viene eletto, al quarto scrutinio con 337 su 609, il segretario di Rifondazione Comunista Fausto Bertinotti, mentre al termine della terza votazione è proclamato presidente del Senato Franco Marini della Margherita, con 165 voti su 322.

Maggio

- 4 *Afghanistan*: il generale Mauro Del Vecchio cede al generale britannico David Richards il comando dell'Isaf (International Security Assistance Force), che con i suoi 9.000 uomini di 36 nazioni rappresenta la più importante missione di mantenimento della pace della Nato. L'Italia vi partecipa con 1.700

unità. Il giorno precedente 2 militari italiani muoiono in un attacco sulla strada della Musay Valley, la zona a sud-est di Kabul sotto il controllo del contingente italiano.

- 10 *Elezioni del presidente della Repubblica*: i 1.010 grandi elettori, senatori, deputati rappresentanti delle regioni, riuniti a Montecitorio in seduta comune, eleggono Giorgio Napolitano 11° presidente della Repubblica italiana. Il senatore a vita, candidato del centro-sinistra, è eletto con 543 voti, 540 dell'Unione più quelli dei centristi dell'Udc. La Casa delle Libertà vota scheda bianca. Il 15 maggio il neo presidente presta giuramento e tiene il discorso di fronte al Parlamento.
- 17 *Esecutivo*: il leader dell'Unione, a cui il giorno precedente il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano aveva affidato l'incarico, scioglie la riserva e presenta la lista dei ministri. L'esecutivo ha la fiducia del Senato il 19 maggio, con 165 voti a favore e 155 contrari, e quella della Camera il 23 maggio, con 344 voti a favore e 268 contrari. Dopo la nomina, il 9 giugno, di altri tre sottosegretari, risulterà formato complessivamente da 25 ministri, 10 viceministri e 66 sottosegretari. Massimo D'Alema viene nominato ministro degli Esteri e Arturo Parisi ministro della Difesa.

Giugno

- 5 *Iraq*: a circa 100 km da Nassiriya un ordigno azionato a distanza fa saltare in aria un veicolo della Brigata Sassari. Salgono a 37 i caduti italiani in Iraq: 31 militari della missione Antica Babilonia e 6 civili.
- 13 *Usa-terrorismo*: secondo il rapporto diffuso a Strasburgo dalla commissione dell'Europarlamento guidata da Claudio Fava, aerei dell'intelligence americana hanno compiuto 1.080 scali in aeroporti europei per trasferire persone sospettate di terrorismo a Guantánamo e in altre prigioni segrete. In Italia sarebbero stati individuati 79 di questi voli: una di queste operazioni riguardò l'imam egiziano Abu Omar, rapito a Milano nel febbraio 2003 e poi condotto in Egitto. Il 27 giugno un rapporto

sullo stesso argomento e giunto a conclusioni analoghe verrà presentato al Consiglio d'Europa.

- 19 *Italia-Usa*: la procura di Roma chiede il rinvio a giudizio, con l'accusa di omicidio volontario, per il marine Mario Lozano che il 4 marzo 2005 a un posto di blocco nei pressi dell'aeroporto di Baghdad sparò contro l'auto su cui si trovavano il funzionario del Sismi Calipari e la giornalista del «Manifesto» Giuliana Sgrena, appena liberata dai rapitori. Negli Stati Uniti il caso è considerato chiuso, dopo che la commissione di inchiesta incaricata delle indagini ha sostenuto che il veicolo italiano rappresentava una minaccia concreta per i militari statunitensi, che hanno agito nel pieno rispetto delle regole d'ingaggio.

Luglio

- 5 *Servizi segreti*: il Tribunale di Milano emette misure di custodia cautelare per Marco Mancini, capo della prima divisione del Servizio per le informazioni della sicurezza militare (Sismi), e per il generale Gustavo Pignero, suo ex superiore. L'accusa è di sequestro di persona, per aver aiutato la Cia a rapire a Milano l'imam Abu Omar. Oltre che per Mancini e Pignero, il mandato d'arresto è disposto per quattro agenti della Cia, che si aggiungono a quelli già sotto inchiesta dal 2005. Sono iscritti nel registro degli indagati anche altri membri del Sismi. Nello stesso ambito sono indagati anche i giornalisti Renato Farina e Claudio Antonelli. Il 14 luglio sarà raggiunto da avviso di garanzia anche il direttore del Sismi, Nicolò Pollari.
- 21 *Immigrazione*: il Consiglio dei ministri vara un secondo decreto flussi per il 2006 grazie al quale 350.000 lavoratori extracomunitari potranno mettere in regola la loro posizione.
- 26 *Libano-Conferenza di pace*: a Roma presso la Farnesina si tiene la Conferenza di pace, dedicata alla guerra israeliano-libanese, partecipano il presidente del Consiglio Romano Prodi e il premier libanese, Fouad Siniora, i ministri degli Esteri di 15 paesi (Italia, Libano, Arabia Saudita, Canada, Cipro, Egitto, Francia, Germania, Giordania, Grecia, Gran Bretagna, Russia, Spagna,

Stati Uniti e Turchia), il segretario generale dell'Onu Kofi Annan, il presidente della Banca mondiale Paul Wolfowitz, l'alto rappresentante per la politica estera dell'Ue Javier Solana, il ministro degli Esteri finlandese e presidente di turno dell'Ue Erkki Tuomioja, il commissario europeo per le Relazioni esterne Benita Ferrero Waldner.

- 26 *Economia*: il governo approva il Dpef presentato dal ministro dell'Economia Tommaso Padoa Schioppa, che pianifica le entrate e le spese per la prossima finanziaria, da approvarsi entro la fine dell'anno.
- 28 *Finanziamento missioni all'estero*: il Senato dà il via libera definitivo al provvedimento che stanziava poco meno di mezzo miliardo di euro per la partecipazione italiana alle operazioni internazionali di *peace-keeping* fino al 31 dicembre. Il voto di fiducia si rende necessario per piegare la resistenza di alcuni esponenti del centro-sinistra contrari al mantenimento del contingente italiano in Afghanistan.

Agosto

- 28 *Libano*: il Consiglio dei ministri approva all'unanimità il decreto legge che autorizza la spesa di quasi 187 milioni di euro fino al 31 dicembre per la partecipazione militare italiana all'Unifil di oltre 30 milioni per la cooperazione e lo sviluppo, e di altri 3 per progetti di ricostruzione. Salpano da Brindisi la portaerei Garibaldi, le unità da sbarco San Marco, San Giusto e San Giorgio e una corvetta della classe Minerva, che trasportano in Libano i primi 2.500 militari. Il contingente sarà al completo, con 3.500 soldati, a febbraio, quando il comando dell'Unifil passerà dalla Francia all'Italia, che fin da ora detiene il comando strategico, affidato al generale Fabrizio Castagnetti. L'area sotto la responsabilità dei militari italiani è delimitata a nord dal fiume Litani, con il cui antico nome, Leonte, è stata battezzata la missione, e si sviluppa per 20 km a est di Tira e per 15 km a nord e sud rispetto alla città libanese.
- 31 *Iraq*: inizia il trasferimento della responsabilità della sicurezza della provincia di Dhi Qar alle autorità civili e militari ira-

chene. La firma di un memorandum, entro 45 giorni, sancirà la conclusione della missione dell'Italian Joint Task Force, che durante la sua permanenza nella provincia, controllata dal giugno 2003, ha avuto anche il compito di addestrare le forze irachene.

Settembre

- 1 *Kosovo*: si svolge a Pristina la cerimonia di avvicendamento fra Italia e Germania nel comando della Kfor, la missione Nato in Kosovo. Al generale Giuseppe Salotto subentra il generale Roland Kather.
- 12 *Immigrazione*: nell'incontro tecnico tenuto al Viminale con autorità di polizia libiche sono definite le modalità di partecipazione di funzionari della Polizia italiana alla speciale task force costituita dalla Libia per bloccare la partenza di imbarcazioni di migranti e individuare i responsabili del traffico.
- 13 *Cina*: il presidente del Consiglio guida una nutrita delegazione di politici e imprenditori, che in cinque giorni visiterà la Cina a partire da Nanchino fino a Pechino, dove si svolgono gli incontri con il premier Wen Jiabao e il presidente Hu Jintao. Sono firmati numerosi accordi istituzionali e imprenditoriali.
- 20 *Onu*: al Palazzo di Vetro parla Romano Prodi, invitando a rilanciare il multilateralismo. In precedenza il premier aveva incontrato il presidente dell'Iran per discutere la questione nucleare.
- 21 *Terrorismo*: la Corte di Assise di Milano infligge pene comprese tra i 5 e i 10 anni di reclusione a 5 dei 6 islamici appartenenti alla cellula Ansar al Islam, arrestati nel 2003 con l'accusa di aver reclutato volontari da inviare in Iraq a combattere contro gli occidentali. Almeno 2 dei 70 integralisti partiti dall'Italia si sarebbero fatti esplodere a Baghdad.
- 22 *Iraq*: alla presenza del ministro della Difesa Arturo Parisi e del premier iracheno Nouri al Maliki avviene il formale passaggio

delle consegne fra i militari della missione Antica Babilonia e le truppe di Baghdad.

- 26 *Afghanistan*: a circa 10 km da Kabul, un ordigno collocato sul ciglio della strada esplose al passaggio di un convoglio della Nato, 2 le vittime italiane e un ferito. L'attentato, rivendicato dalle milizie islamiche talebane, rientra nel quadro di un'attività terroristica sempre più intensa. Il giorno successivo, gli italiani sono di nuovo oggetto di un nuovo agguato a Herat.
- 26 *Ungheria*: durante la visita ufficiale il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano depone una corona in Ungheria sulla tomba di Imre Nagy, il leader della rivolta antisovietica del 1956, e afferma che fu giusta la posizione a sostegno dell'insurrezione e contro l'intervento militare di Mosca assunta dal governo italiano di allora.

Ottobre

- 12 *Afghanistan*: il fotoreporter freelance Gabriele Torsello viene sequestrato da 5 uomini armati sulla strada tra Lashkar Gah, capitale della provincia di Helmand, e Kandahar. Per liberarlo i rapitori, che affermano di essere talebani, chiedono che prima sia riconsegnato Abdul Rahman, il cittadino afgano convertitosi al cristianesimo che vive in una località segreta in Italia sotto protezione, poi il ritiro di tutti i soldati italiani dall'Afghanistan. Verrà rilasciato il 3 novembre.
- 12 *Niger*: grazie alla mediazione della Libia, vengono rilasciati Claudio Chiodi e Ivano De Capitani, presi in ostaggio in Niger il 22 agosto da un gruppo autodefinitosi Front Armée Révolutionnaire du Sahara.
- 16 *Consiglio di Sicurezza*: al primo scrutinio l'Assemblea generale dell'Onu elegge 4 membri non permanenti per il biennio 2007-2008: per l'Europa sono designati l'Italia, che riceve 186 voti su 192, e il Belgio; per l'Asia, l'Indonesia; per l'Africa, la Repubblica sudafricana. L'Italia ha fatto parte del Consiglio di Sicurezza già 5 volte (1959-60, 1971-72, 1975-76, 1987-88, 1995-96).

- 17 *World Federation of Exchanges*: a San Paolo del Brasile l'assemblea generale della World Federation of Exchanges, associazione che riunisce 57 Borse – cui corrisponde oltre il 97% della capitalizzazione dei mercati azionari nel mondo – nomina presidente Massimo Capuano, amministratore delegato di Borsa italiana, che è anche presidente della Federazione delle Borse europee.
- 19 *Economia*: le agenzie internazionali di valutazione Fitch e Standard & Poor's abbassano la classificazione italiana rispettivamente da AA ad AA- e da AA- ad A+, in considerazione dell'aumento del debito pubblico e del forte calo dell'avanzo primario.

Novembre

- 13 *Cina*: visita in Cina del ministro degli Esteri Massimo D'Alema, che incontra a Pechino il primo ministro Wen Jiabao e il ministro degli Esteri cinese Li Zhaoxing. Viene firmato un memorandum di Intesa e preannunciato un programma per il raddoppio nei prossimi cinque anni del volume dell'interscambio tra Italia e Cina. La posizione del governo italiano sugli standard dei diritti umani in Cina rimane critica.
- 20 Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano incontra in Vaticano Papa Benedetto XVI.
- 26 Il vice presidente del Consiglio italiano, Francesco Rutelli, incontra a Washington Dick Cheney, il presidente della Banca mondiale Paul Wolfowitz e il sottosegretario di stato americano Nicholas Burns.

Dicembre

- 21 *Finanziaria*: dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri il 29 settembre e l'emendamento del 15 dicembre il Parlamento vota la legge finanziaria.

Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2006

a cura di Carlo Augusto Giunipero

Gennaio

- 1 *Ue*: inizio della presidenza di turno dell'Unione Europea dell'Austria.
- 3 *Argentina*: il governo di Buenos Aires dà mandato alla Banca centrale di restituire al Fondo monetario internazionale 9,5 miliardi di dollari, prelevandoli dalle riserve internazionali che hanno superato i 28 miliardi di dollari. Il tasso di crescita del Pil argentino negli ultimi tre anni ha superato il 9%.
- 4 *Israele*: assume il potere *ad interim* il vicepremier Ehud Olmert che il 18 gennaio, dopo il passaggio all'opposizione di quattro ministri del Likud, presenta un nuovo governo composto da 10 membri del neofondato partito centrista Kadima.
- 6 *Terrorismo*: in un video trasmesso da Al Jazeera, Ayman al Zawahiri, numero due di al-Qaeda, invita il presidente Bush ad ammettere la sconfitta in Iraq.
- 10 *Iran*: il governo di Tehran riavvia, formalmente ai fini di ricerca, l'attività di arricchimento dell'uranio, sospesa nel novembre 2004 in seguito a un accordo con l'Unione Europea.
- 15 *Cile*: la socialista Michelle Bachelet, leader di Concertation, con il 53,5% dei voti prevale al ballottaggio su Sebastián Piñera del partito di centro-destra Renovacion Nacional.
- 18 *Costa d'Avorio*: sostenitori del presidente Gbagbo attaccano la base Onu di Guiglo, a nord di Abidjan, accusando i Caschi

Blu e le truppe francesi di dare appoggio ai ribelli che dal 2002 occupano la parte settentrionale del paese. La situazione è precipitata dopo che il gruppo di lavoro internazionale ha deciso di non prolungare il mandato dell'Assemblea nazionale scaduta a dicembre e nella quale i sostenitori di Gbagbo sono la maggioranza.

- 19 *Terrorismo*: in un messaggio trasmesso da Al Jazeera il leader di al-Qaeda minaccia nuovi attacchi contro gli Stati Uniti e offre allo stesso tempo agli americani una tregua di lungo termine in cambio del ritiro dall'Iraq.
- 20 *Iraq*: i risultati del voto del 15 dicembre attribuiscono 128 seggi su 275 del nuovo Parlamento all'Alleanza irachena unita, che riunisce 16 gruppi politici sciiti guidati dal grande ayatollah al Sistani. Al secondo posto con 53 seggi, i due partiti della coalizione del Kurdistan. Il Fronte dell'accordo iracheno, al quale afferiscono i tre principali gruppi politici sunniti, ottiene 44 seggi. Alla lista dell'ex premier Ayad Allawi vanno 25 seggi.
- 21 *Kosovo*: muore a 61 anni Ibrahim Rugova. Il capo dell'Assemblea del Kosovo, Nexhat Daci, assume le funzioni di presidente *pro tempore*, mentre l'inviato Onu, Martti Ahtisaari, annuncia il rinvio temporaneo dei negoziati sullo statuto finale della provincia dell'ex Jugoslavia previsti per il 25 gennaio.
- 22 *Bolivia*: si insedia formalmente a La Paz il neo eletto presidente della Bolivia, Evo Morales.
- 22 *Portogallo*: l'economista, Aníbal Cavaco Silva, candidato del partito socialdemocratico ottiene al primo turno il 50,9% dei voti contro il 20,7% del socialista indipendente Manuel Alegre e il 14,2% dell'ex capo dello stato Mário Soares.
- 22 *Georgia*: due esplosioni investono le condutture che attraversano l'Ossezia del Nord, causando la sospensione delle forniture di gas naturale dalla Russia all'ex Repubblica sovietica, che dipende pressoché totalmente da Mosca per gli approvvigionamenti. Il presidente Mikhail Saakashvili accusa Putin di aver organizzato il sabotaggio per costringere la Georgia a cedere la proprietà della rete interna della distribuzione energetica.

- 25 *Anp*: alle elezioni palestinesi per il Consiglio legislativo si registra un'affluenza del 74,6%. Il gruppo islamico Hamas risulta il primo partito con il 44,45% dei voti e conquista 74 dei 132 seggi. Al Fateh ottiene il 41,43% per un totale di 45 seggi. Il premier Abu Ala e i ministri si dimettono prima della proclamazione dei risultati ufficiali. La vittoria di Hamas che non ha rinunciato alla lotta armata, desta preoccupazione nel mondo occidentale.
- 29 *Anp*: il Quartetto internazionale per il Medio Oriente (Stati Uniti, Russia, Onu, Ue) subordina la prosecuzione degli aiuti internazionali all'*Anp* al riconoscimento dello stato ebraico da parte di Hamas e alla rinuncia della violenza.
- 30 *Danimarca*: la diffusione di 12 caricature di Maometto, pubblicate per la prima volta a settembre dal quotidiano danese «Jyllands-Posten», innesca l'accesa reazione dei musulmani, nonostante le scuse ufficiali presentate dal primo ministro Anders Fogh Rasmussen e le numerose dichiarazioni di deprecazione di autorità politiche e religiose in Europa e negli Stati Uniti. Si registrano manifestazioni contro l'Occidente in tutto il mondo islamico, in particolare a Gaza dove la folla protesta davanti alla sede dell'Unione Europea.
- 31 *Usa*: Alan Greenspan lascia la guida della Banca centrale statunitense. Gli succede Ben Bernanke. Il presidente Bush tiene il discorso sullo stato dell'Unione davanti al Congresso.

Febbraio

- 7 *Haiti*: René Préval, già presidente dal 1995 al 2000 ed ex braccio destro di Aristide, vince le elezioni più volte rinviate a causa del clima di tensione presente nel 2004, quando Aristide fu destituito con una rivolta armata. Dal 2004 Haiti è stata amministrata dalla missione Onu.
- 8 *Belgio*: ratifica della Costituzione europea. Il voto del Parlamento fiammingo conclude l'iter per l'approvazione del Trattato.

- 10 *Kosovo*: il Parlamento di Pristina designa il moderato Fatmir Sejdiu, docente di Diritto all'università, come successore di Ibrahim Rugova di cui è stato uno stretto collaboratore.
- 16 *Ue*: il Parlamento europeo approva con emendamenti la direttiva sulle liberalizzazioni dei servizi commerciali proposta dall'ex commissario al Mercato interno Frits Bolkestein.
- 18 *Palestina*: l'inaugurazione del Consiglio legislativo, in cui Hamas detiene la maggioranza, si svolge a Ramallah, ma alcuni dei rappresentanti partecipano collegati in teleconferenza a Gaza, avendo Israele posto delle restrizioni al movimento tra i due territori. Il presidente dell'Anp, Mahmoud Abbas, si richiama alla necessità di rispettare gli accordi firmati a Oslo con Israele, ma appena ricevuto l'incarico di formare il governo, il leader di Hamas Ismail Haniyeh respinge il suo appello, rifiutando il dialogo «mentre l'occupazione e l'aggressione continuano». Il giorno successivo il governo israeliano annuncia il blocco del pagamento dei dazi doganali e il rafforzamento del check point.
- 22 *Iraq*: l'attentato che provoca il crollo della cupola d'oro della moschea Al Askariya a Samarra, uno dei quattro luoghi sacri dei musulmani sciiti, scatena violenze su tutto il territorio iracheno. Una catena di assalti alle moschee sunnite, agguati, scontri per le strade ed esecuzioni provoca, nel giro di sei giorni, quasi 400 morti. A Baghdad viene imposto il coprifuoco anche nelle ore diurne.
- 23 *Uganda*: si svolgono nel paese africano le prime consultazioni multipartitiche dal 1986, quando salì al potere Yoweri Museveni. Questi viene confermato alla presidenza, avendo ottenuto il 59,28% delle preferenze.
- 27 *Taiwan*: il presidente Chen Shui-bian chiude definitivamente la Commissione per l'unificazione nazionale, organismo che si occupava dell'eventuale riunificazione con la Cina popolare e annulla le linee guida elaborate in 15 anni di lavori. Le autorità di Pechino condannano la decisione, definendola una provocazione.

Marzo

- 1 *Anp*: Abu al Waleed al Dahdouh, capo dell'ala armata della Jihad islamica e ricercato dall'esercito israeliano, muore nell'esplosione della sua auto a Gaza. Israele nega qualsiasi coinvolgimento.
- 2 *Usa-Pakistan-India*: durante la visita ufficiale, il presidente Bush sigla con il governo indiano un patto di cooperazione per il nucleare civile.
- 4 *Cecenia*: il Parlamento approva all'unanimità la nomina a primo ministro di Ramzan Kadyrov. Kadyrov, legato al presidente russo Vladimir Putin, sostituisce Sergej Abramov, dimessosi per motivi di salute.
- 8 *Iran*: i delegati dei 35 paesi del board dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica riuniti a Vienna, constatato il rifiuto di Tehran a rinunciare alle attività nucleari e a riavviare il dialogo, decide di inoltrare all'Onu il rapporto presentato dal direttore generale Mohamed el Baradei il 4 febbraio.
- 11 *Ex Jugoslavia*: muore l'ex presidente jugoslavo Slobodan Milošević, 64 anni, nella cella del carcere di Scheveningen dove era detenuto. Dal 2002 era sotto processo al Tribunale penale per la ex Jugoslavia (L'Aja), con l'accusa di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio per il suo ruolo nelle guerre in Croazia e in Bosnia, tra il 1991 e il 1995, e in Kosovo tra il 1998 e il 1999. Il 18 marzo si svolgono a Belgrado i funerali alla presenza di alcune decine di migliaia di nostalgici.
- 12 *Colombia-El Salvador*: nella consultazione che vede 20 milioni di colombiani chiamati alle urne per eleggere 265 parlamentari, la coalizione conservatrice che sostiene il presidente Álvaro Uribe ottiene oltre il 60% dei consensi. A El Salvador il partito della destra Alleanza Repubblicana Nazionalista del presidente Antonio Saca, al potere dal 1992, ottiene 34 degli 84 seggi parlamentari, nonché 147 giunte comunali su 262.
- 13 *Gran Bretagna-Iraq*: il ministro della Difesa, Reid, annuncia alla

- Camera dei comuni che, essendo possibile in alcune province irachene il trasferimento delle responsabilità della sicurezza alle forze locali, a maggio 800 degli 8.000 militari del Regno Unito lasceranno l'Iraq.
- 14 *Anp*: con l'intervento di mezzi blindati, elicotteri da combattimento e ruspe, militari israeliani penetrano nel penitenziario di Gerico per prelevare Ahmed Shobaki, consigliere finanziario di Yasser Arafat, e cinque membri del Fronte popolare per la liberazione della Palestina, fra cui Ahmed Saadat, responsabile dell'uccisione, nel 2001, del ministro israeliano del Turismo Rehavam Zeevi. L'attacco è portato a segno poco dopo la partenza degli agenti britannici e americani che dal 2002, in base a un accordo con l'Autorità nazionale palestinese, erano incaricati della sorveglianza di questi detenuti. Nell'operazione muoiono due agenti e un prigioniero. Nella Striscia di Gaza e in Cisgiordania si scatena la reazione degli estremisti palestinesi che sequestrano una decina di stranieri e attaccano strutture ufficiali di paesi occidentali, in particolare della Gran Bretagna.
- 15 *Onu*: dopo trattative protrattesi per cinque mesi, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con 170 voti a favore, 3 astensioni (Bielorussia, Iran e Venezuela) e 4 «no» (Israele, Stati Uniti, Isole Marshall e Palau), approva la creazione di un nuovo organismo, che da giugno prenderà il posto della Commissione di Ginevra, screditata dalla partecipazione di regimi dittatoriali. Il Consiglio dei Diritti umani sarà composto da 47 stati, eletti direttamente dall'Assemblea generale, che resteranno in carica per tre anni con il compito di valutare il rispetto degli obblighi in materia di diritti umani di tutti gli stati.
- 16 *Iraq*: la sessione del Parlamento iracheno, subito dopo il giuramento di 275 deputati eletti il 15 dicembre, viene aggiornata *sine die*, in attesa di un accordo tra le forze politiche per la nomina del capo dello stato e del premier. Lo stesso giorno le truppe americane e irachene lanciano un'operazione congiunta per neutralizzare i ribelli che agiscono nella regione di Samarra.
- 19 *Bielorussia*: i risultati delle elezioni che assegnano ad Aleksandr Lukashenko, al potere dal 1994, l'82,6% dei voti, provocano la

reazione delle opposizioni capeggiate da Aleksandr Milinkevič e Aleksandr Kozulin, che per protesta occupano con i loro sostenitori la piazza d'Ottobre a Minsk.

- 22 *Spagna*: l'Eta annuncia il cessate-il-fuoco definitivo, accogliendo la condizione posta dal governo Zapatero.
- 26 *Ucraina*: il partito delle regioni dell'ex presidente Viktor Yanukovic ottiene 186 seggi con il 33,14% dei voti, seguito dalla formazione guidata dall'ex primo ministro Julia Timoshenko con 128 seggi e il 22,29%. Il partito Nostra Ucraina del presidente Viktor Yushchenko si ferma al 13,95% e ottiene 81 seggi, il Partito socialista (Spu) conquista 33 seggi con il 5,69% e il Partito comunista (Kpu) 21 seggi con il 3,66%.
- 28 *Israele*: alle elezioni politiche per i 120 seggi della Knesset, il partito centrista Kadima fondato da Ariel Sharon e guidato dal primo ministro Ehud Olmert, ottiene 29 seggi con il 22,02% dei voti, 19 seggi vanno ai laburisti con il 15,06%, 12 seggi al partito ultra-ortodosso Shas (9,53%) e 12 seggi al Likud (8,99%). Nei giorni precedenti Olmert aveva annunciato un piano di smantellamento della maggior parte delle colonie della Cisgiordania per concentrarne la popolazione in alcuni grandi blocchi di insediamenti, destinati a far parte del territorio israeliano all'interno di frontiere definitive da fissare per il 2010.
- 28 *Anp*: viene approvato dal Consiglio legislativo l'esecutivo guidato dal premier Ismail Haniyeh e composto da 24 ministri. Il giorno successivo la Casa Bianca ordina ai diplomatici e al personale governativo di non avere alcun contatto con i nuovi ministri palestinesi o con altri esponenti di Hamas.
- 29 *Liberia-Sierra Leone-Onu*: l'ex presidente liberiano Charles Taylor viene catturato in Nigeria e consegnato al Tribunale internazionale speciale per la Sierra Leone.
- 30 *Anp*: un kamikaze delle Brigate dei Martiri di al-Aqsa si fa esplodere all'ingresso della colonia israeliana di Kedumim in

Cisgiordania, uccidendo tre persone. Gli esponenti di Hamas non condannano l'episodio, definendo il terrorismo una naturale conseguenza dei crimini di Israele. Il giorno successivo Khalil Abu Yussef al Qoqa, leader dei Comitati di resistenza popolare, muore a Gaza per l'esplosione di un'autobomba.

- 30 *Onu-Iran*: il Consiglio di Sicurezza concede all'Iran altri 30 giorni di tempo per sospendere le attività di arricchimento dell'uranio. Il giorno successivo il comando dei Guardiani della rivoluzione dà inizio nel Golfo Persico alle manovre militari denominate «Grande Profeta» nel corso delle quali vengono testati missili di nuova generazione.
- 31 *Ue-Turchia*: l'Unione Europea interviene sollecitando il governo di Ankara al rispetto dei diritti umani della minoranza curda a seguito dell'uccisione di 14 militanti del Partito dei lavoratori del Kurdistan (Pkk) a Diyarbakir, nella regione sudorientale della Turchia durante un'operazione militare dell'esercito nelle settimane precedenti.

Aprile

- 3 *Australia-Cina*: nel corso della visita del premier cinese Wen Jiabao viene siglata a Canberra un'intesa per l'esportazione di materiale fissile verso il paese asiatico, che garantisce di utilizzarlo a scopi pacifici per necessità energetiche. L'Australia, che possiede circa il 40% delle riserve mondiali di uranio, lo vende solo a stati parti del Trattato di non proliferazione nucleare e che accettino di concludere un'intesa separata di tutele.
- 7 *Anp*: gli Stati Uniti annunciano il blocco dei finanziamenti all'Anp e il giorno 10 anche l'Unione Europea congela temporaneamente gli aiuti a causa del rifiuto di Hamas di accettare le tre condizioni imposte dal Quartetto internazionale per il Medio Oriente: riconoscimento di Israele, rinuncia alla violenza e rispetto degli accordi di Oslo sottoscritti da Anp e stato ebraico nel 1993. L'Iran e il Qatar rendono noto lo stanziamento di 50 milioni di dollari ciascuno a sostegno della causa palestinese.

- 9 *Ungheria*: alle elezioni parlamentari, il Partito socialista (Mszp) del premier Ferenc Gyurcsány conquista il 48,19% dei voti per 186 seggi, mentre il principale partito di opposizione, l'Alleanza dei giovani democratici (Fidesz-Mps) di Viktor Orbán, ottiene 164 seggi con il 42,49%, l'alleanza dei liberal democratici (Szdsz) ottiene il 4,66% e 18 seggi. Il ballottaggio del 23 aprile assegna alla coalizione (Mszp-Szdsz) del primo ministro la maggioranza di 210 seggi.
- 16 *Sri Lanka*: a seguito degli attacchi terroristici e della risposta del governo dello Sri Lanka contro postazioni della Ltte, il gruppo separatista si ritira dai colloqui di pace in corso a Ginevra con la mediazione della Norvegia, iniziati a gennaio.
- 19 *Usa*: il presidente Bush procede a nuove nomine della sua Amministrazione. Karl Rove viene rimosso dall'incarico di vicescapo di gabinetto responsabile del coordinamento politico e sostituito da Joel Kaplan. A direttore del Bilancio è nominato Rob Portman al posto di Joshua Bolten, divenuto capo dello staff della Casa Bianca. Rassegna le dimissioni il portavoce Scott McClellan, che sarà sostituito il 26 aprile da Tony Snow.
- 22 *Iraq*: nella sua prima seduta ordinaria l'Assemblea parlamentare, dopo aver eletto proprio presidente l'arabo sunnita Mahmoud al Mashhadani e vicepresidenti lo sciita Khalid al Attiyah e il curdo Aref Tayfour, conferisce un secondo mandato al curdo Jalal Talabani. L'incarico di primo ministro è affidato allo sciita Nouri al Maliki, candidato dall'Alleanza, la cui designazione è stata resa possibile dal ritiro della candidatura del premier uscente Ibrahim al Jaa'fari.
- 25 *Iraq-terrorismo*: al Zarqawi compare in Iraq a volto scoperto in un filmato diffuso via Internet, nel quale esalta la lotta dei mujaheddin. Due giorni prima, con un messaggio audio mandato in onda da Al Jazeera, Osama bin Laden aveva ripetuto l'invito ai suoi fedeli a mobilitarsi contro l'Occidente, mostrando di continuare la sua crociata antislamica con l'isolamento internazionale nei confronti di Hamas.
- 25 *Nepal*: dopo mesi di disordini i partiti dell'opposizione dichia-

rano conclusa la protesta, essendo stato proclamato il ripristino dell'Assemblea parlamentare. Anche i ribelli maoisti annunciano una tregua di 3 mesi. Il 28 aprile si riunisce dopo 4 anni il Parlamento.

Maggio

- 2 *Onu*: l'inviato speciale del Quartetto per la pace per il Medio Oriente (Stati Uniti, Onu, Russia e Unione Europea), James Wolfensohn, lascia il suo incarico per l'impossibilità di trattare con il nuovo governo palestinese guidato da Hamas.
- 3 *Serbia*: l'Unione Europea blocca le trattative per l'ingresso di Belgrado, essendo scaduto il termine ultimo concesso per consegnare al Tribunale per la ex Jugoslavia il generale Ratko Mladić, accusato di genocidio per la strage di Srebrenica e per l'assedio di Sarajevo durante la guerra in Bosnia nel 1995.
- 4 *Israele*: il Parlamento israeliano, con 65 voti a favore e 49 contro, dà la fiducia al nuovo esecutivo, cui partecipano il partito di centro Kadima, il Partito laburista, il Partito dei pensionati e la formazione ultraortodossa Shas. Il programma di governo è presentato dal premier Ehud Olmert. Vice primo ministro e ministro degli Esteri è Tzipi Livni, del partito Kadima, mentre il dicastero della Difesa è affidato al laburista Amir Peretz.
- 5 *Gran Bretagna*: il premier Tony Blair vara un rimpasto del governo sostituendo, tra gli altri, il ministro degli Esteri Jack Straw con Margaret Beckett e il ministro degli Interni Charles Clarke con John Reid. Il rimpasto avviene il giorno seguente il voto amministrativo.
- 8 *Usa*: il presidente Bush nomina il generale dell'Air Force Michael Hayden direttore generale della Cia al posto di Porter Goss che lascia l'incarico che rivestiva dal settembre 2004. Alla base della decisione sarebbero i dissidi con il direttore nazionale dell'intelligence, John Negroponte.
- 9 *Onu*: l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nomina i componenti del Consiglio dei diritti umani, varato il 15 marzo.

Critiche per la presenza fra i designati di paesi che non danno garanzie di rispetto della Carta universale dei diritti dell'uomo e delle convenzioni internazionali, come Arabia Saudita, Cina, Cuba, Pakistan e Russia.

- 9 *Corea del Sud-Iraq*: il governo di Seoul annuncia il rientro di 1.000 dei 3.600 soldati inviati in Iraq all'inizio del 2004 e per lo più schierati nella regione settentrionale di Arbil. Quello sud-coreano è per numero il terzo contingente straniero in Iraq.
- 15 *Usa-Libia*: il segretario di stato Condoleezza Rice annuncia la ripresa delle attività diplomatiche tra i due paesi, interrotte dal 1979. La Libia sarà esclusa dalla lista degli stati che sponsorizzano il terrorismo internazionale.
- 16 *Ue*: a Strasburgo il commissario per l'allargamento Olli Rehn annuncia che l'ingresso di Bulgaria e Romania, previsto per il 1° gennaio 2007, potrà essere spostato di un anno se non saranno colmati i gravi ritardi nell'osservanza dei requisiti richiesti, rilevati soprattutto nei settori della lotta al crimine e della riforma della pubblica amministrazione; la decisione finale sarà presa entro l'inizio di ottobre. Joaquín Almunia, commissario per gli Affari Economici, decreta l'ammissione nella moneta unica dal 1° gennaio 2007 della Slovenia, mentre respinge quella della Lituania a causa dell'eccessivo tasso di inflazione.
- 18 *Nepal*: il Parlamento di Katmandu approva una risoluzione che priva il re Gyanendra delle sue prerogative, revocandogli il controllo dell'esercito e il potere di nominare il governo. Il Nepal viene dichiarato stato laico.
- 20 *Iraq*: il Parlamento di Baghdad approva la lista dei ministri presentata da Nouri al Maliki. Ministro degli Esteri è Hoshyar Zebari del Partito democratico del Kurdistan. Nel discorso programmatico il premier afferma la necessità di stabilire un calendario per la piena assunzione della sicurezza da parte delle forze irachene, mettendo fine alla missione multinazionale. L'esecutivo sarà completato l'8 giugno, con la nomina dei ministri degli Interni, della Difesa e della Sicurezza.

- 21 *Montenegro*: nel referendum popolare, promosso dal primo ministro Milo Đukanović, i voti favorevoli alla separazione dalla Serbia sono il 55,5%. Il 3 giugno il Parlamento montenegrino, riunito nella capitale Podgorica, sancisce il ristabilimento della condizione di stato indipendente, che due giorni dopo sarà ratificata dalla Serbia. I negoziati per la spartizione del patrimonio della disciolta federazione Serbia-Montenegro si svolgeranno sotto l'egida dell'Unione Europea.
- 29 *Ue*: il Consiglio dei ministri europei responsabili della concorrenza approva la nuova proposta di direttiva sulla liberalizzazione dei servizi (Bolkenstein bis). Sono esclusi dalla liberalizzazione i servizi di interesse pubblico e le libere professioni.

Giugno

- 2 *Repubblica Ceca*: dopo 8 anni all'opposizione, il partito conservatore Ods guidato da Mirek Topolánek conquista il 35,38% dei voti e 81 seggi su 150, contro il 32,32% e 74 seggi dei socialdemocratici (Csd) del premier uscente Jiří Paroubek. I comunisti del Kscm ottengono il 12,81% con 25 seggi, 16 in meno delle precedenti consultazioni.
- 3 *Iraq*: quattro membri dell'ambasciata di Mosca vengono sequestrati da un commando a Baghdad; un quinto rimane ucciso nel corso dell'aggressione. Il Consiglio consultivo dei mujaheddin della Shura, in cambio del loro rilascio, chiede il ritiro delle truppe russe dalla Cecenia e la liberazione dei detenuti originari della Repubblica caucasica ribelle.
- 4 *Perù*: al ballottaggio Alan García Pérez dell'Apra (Alleanza dei popolari rivoluzionari americani) prevale con il 53,5% delle preferenze sul candidato nazionalista Ollanta Humala, che al primo turno aveva ottenuto il maggior numero di voti.
- 5 *Somalia*: le milizie musulmane si impossessano della capitale Mogadiscio e si spingono a nord verso Jowhar, roccaforte dell'Alleanza per la pace e contro il terrorismo, formata dagli ex signori della guerra. Il 22 giugno a Khartoum, una delegazione

delle Corti islamiche e il presidente somalo di transizione Abdullahi Yusuf Ahmed raggiungono un accordo di riconoscimento reciproco. Il 23 giugno a Mogadiscio viene istituito un Parlamento, la cui guida è affidata allo sceicco Hassan Dahir Aweys, ritenuto colluso con al-Qaeda.

- 5 *Iran*: a Tehran Javier Solana, alto commissario per la Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea, illustra ad Ali Larijani, capo negoziatore iraniano, il pacchetto di incentivi concordato dai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (Russia, Cina, Usa, Francia e Gran Bretagna) più la Germania, per convincere la Repubblica islamica a sospendere l'arricchimento dell'uranio.
- 7 *Iraq-terrorismo*: il terrorista giordano Abu Musab al Zarqawi, luogotenente di Osama bin Laden in Iraq, viene eliminato in un'abitazione nei pressi di Baquba nel corso di un'operazione congiunta delle forze americane e irachene, alla quale ha collaborato l'intelligence giordana. Il 12 giugno un comunicato, firmato da al-Qaeda e diffuso su vari siti Internet di integralisti islamici, annuncia che successore di al Zarqawi è lo sceicco Abu Hamza al Muhajir.
- 8 *Nato-Afghanistan*: per far fronte all'escalation di violenza, soprattutto nel sud del paese, e consentire agli Stati Uniti il parziale ritiro delle proprie truppe, i ministri della Difesa dell'Alleanza Atlantica riuniti a Bruxelles decidono di portare da 9.000 a 17.000 le unità impegnate nella missione di pace.
- 9 *Anp*: a seguito dell'attentato Jamal Abu Samhadana, supervisore generale del ministero degli Interni e leader dei Comitati di resistenza popolare l'ala militare di Hamas, annuncia la fine della tregua che aveva sottoscritto nel febbraio 2005. Nelle settimane seguenti non conoscono sosta gli attacchi dei miliziani e i raid aerei di risposta israeliani.
- 12 *Albania-Ue*: l'intesa, raggiunta dopo tre anni di negoziati, crea una zona di libero scambio tra Europa e il paese balcanico e costituisce il primo passo verso la sua adesione all'Ue.
- 17 *Slovacchia*: l'opposizione di sinistra del leader del partito Smer

(S-Sd), Robert Fico, vince con il 29,14% dei consensi guadagnando 50 seggi contro il 18,36% dell'Unione slovacca dei cristiano-democratici del premier uscente Mikuláš Dzurinda che guadagna 31 seggi. Il 28, Fico vara un governo di coalizione con i nazionalisti del Movimento per la Slovacchia democratica (Ls-Hzds) e con il Partito nazionale slovacco (Sns), di estrema destra.

- 17 *Cecenia*: Abdul Khalim Saydullaiev, che nel marzo 2005 aveva preso il posto di Aslan Maskhadov nella guida politica della guerriglia independentista, viene localizzato e ucciso dalla polizia ad Argun, 30 km dalla capitale Groznj. Viene rimpiazzato da uno dei comandanti militari, Doku Umarov.
- 20 *Giappone-Iraq*: il premier giapponese Junichiro Koizumi annuncia, dopo serrate consultazioni con gli Stati Uniti e le altre forze della coalizione multinazionale, il ritiro del contingente di circa 550 uomini di stanza dal febbraio 2004 a Samawa, capoluogo della provincia meridionale di Al Muthanna in Iraq.
- 22 *Israele-Anp*: il colloquio informale tra il premier israeliano e il presidente palestinese avviene a margine del Summit organizzato dal re giordano Abdallah II nell'antica città di Petra per i vincitori del premio Nobel.
- 22 *Città del Vaticano*: il cardinale Tarcisio Bertone viene nominato segretario di stato e subentra al cardinale Angelo Sodano, che ha raggiunto da tempo i limiti di età.
- 25 *Anp*: un commando palestinese penetra in territorio israeliano e cattura un soldato israeliano. L'azione è rivendicata dai Comitati di resistenza popolare come vendetta per l'uccisione di Jamal Abu Samhadana il 9 giugno e per i raid israeliani su Gaza. In cambio della liberazione dell'ostaggio i Comitati chiedono il rilascio di tutte le donne e i minorenni palestinesi detenuti in Israele. Nella notte fra il 27 e il 28 giugno il governo Olmert, respingendo ogni trattativa, lancia una massiccia offensiva nella Striscia.
- 25 *Iraq*: il premier Nouri al Maliki presenta ai 275 deputati i 28

punti del suo piano di riconciliazione nazionale, che prevede tra l'altro l'ammnistia per i ribelli che non hanno compiuto atti terroristici, una revisione delle norme per l'epurazione dell'apparato statale (esercito compreso), degli ex dirigenti del Ba'th, il partito unico del deposto regime, il disarmo di milizie parallele alla forza di sicurezza e di polizia. Per favorire la pacificazione 2.000 detenuti nelle prigioni sotto controllo americano e iracheno, per lo più sunniti, vengono scarcerati in vari scaglionati.

- 26 *Timor Leste*: dopo che, per settimane, l'isola è stata teatro di sanguinosi scontri, il primo ministro Mari Alkatiri, in contrasto con il presidente Xanana Gusmão, si dimette. L'8 luglio Gusmão affiderà l'incarico a José Ramos Horta, premio Nobel per la pace nel 1996, già ministro degli Esteri nel precedente governo.
- 27 *Anp*: dopo settimane di faticose trattative, Hamas e Fatah si accordano sul «documento dei prigionieri», il piano di pace elaborato da alcuni leader palestinesi detenuti in Israele, tra cui Marwan Barghouti, che prevede la ripresa dei negoziati con Israele, mirando alla nascita di uno stato palestinese entro i confini precedenti all'occupazione israeliana del 1967, con Gerusalemme est capitale.
- 29 *Paesi Bassi*: il primo ministro Jan Peter Balkenende si dimette dopo il ritiro dalla coalizione del partito D66. La crisi fa seguito alle polemiche nate dalla revoca della cittadinanza, per irregolarità dei dati anagrafici, alla deputata di origine somala Ayaan Hirsi Ali, autrice della sceneggiatura del film *Submission* del regista Theo van Gogh, ucciso da un fondamentalista nel 2004. La decisione del ministro per l'Immigrazione Rita Verdonk di ritirare il provvedimento non è bastata a ricomporre la frattura con gli alleati di governo. Il 7 luglio la regina Beatrice affida a Balkenende l'incarico di guidare un esecutivo di transizione fino alle elezioni anticipate, indette per il 22 novembre 2006.

Luglio

- 1 Inizio della presidenza di turno dell'Unione Europea della Finlandia.
- 1 *Iraq*: appello rivolto da Osama bin Laden ai mujaheddin per vendicare il «leone e martire» al Zarqawi.
- 2 *Messico*: nelle presidenziali Felipe Calderón, candidato di centro-destra del Partido de Acción Nacional, supera Andrés López Obrador, leader del Partido de la Revolución Democrática, con uno scarto di soli 236.006 voti, pari allo 0,58% del totale. Il Pan prevale anche nelle legislative, ottenendo il 33,3% delle preferenze rispetto al 28,9% andato al Prd.
- 3 *Unione Africana-Somalia*: i leader dei 53 paesi aderenti all'Ua adottano all'unanimità una risoluzione che prevede l'invio in Somalia di un contingente che riporti stabilità nel paese e favorisca il dialogo fra il governo provvisorio e le Corti islamiche fino alla fine del 2006.
- 5 *Corea del Nord*: dopo il lancio di sette vettori, di cui uno a lungo raggio in grado di raggiungere l'Alaska, gli Stati Uniti chiedono al Consiglio di Sicurezza dell'Onu di varare una risoluzione di condanna che prevede sanzioni per Pyongyang. Cina e Russia, invece, propongono una più blanda dichiarazione, che inviti il governo coreano a rispettare la moratoria di testo firmato nel 2005. Il 15 luglio la risoluzione sarà approvata, ma con il compromesso di limitare le sanzioni all'import-export di materiale di tecnologia missilistica.
- 10 *Polonia*: dopo le dimissioni di Kazimierz Marcinkiewicz, il presidente della Repubblica Lech Kaczyński affida l'incarico di formare il nuovo governo al fratello Jaroslaw, leader del partito Diritto e Giustizia. Il nuovo esecutivo otterrà la fiducia dal Parlamento il 19 luglio.
- 12 *Libano-Israele*: gli Hezbollah assaltano una postazione israeliana oltre confine, uccidendo tre soldati e rapendone due. Altri cinque militari muoiono nell'esplosione di un carro ar-

mato, saltato in aria su una mina durante l'inseguimento dei sequestratori. Il governo Olmert reagisce immediatamente lanciando un'offensiva aerea in Libano nel corso della quale vengono bombardati l'aeroporto internazionale di Beirut e altre infrastrutture sia nella capitale sia nel sud del paese dove sono concentrate le basi di Hezbollah. In risposta i miliziani sciiti lanciano razzi sulle località del nord di Israele, colpendo Haifa e Nazareth. Intanto proseguono i raid aerei israeliani su Gaza per ottenere la liberazione dell'ostaggio sequestrato da Hamas. Ehud Olmert respinge la proposta avanzata da Hamas e Hezbollah di scambiare i prigionieri israeliani con i palestinesi e i libanesi detenuti in Israele e dichiara di non voler trattare con le organizzazioni terroristiche; chiede invece l'evacuazione del quartiere meridionale di Beirut, considerato roccaforte di Hezbollah e dove si ritiene risieda il suo segretario generale, Hasan Nasrallah.

- 13 *Iraq*: una cerimonia pubblica segna il ritiro dell'intero contingente britannico e australiano dalla provincia meridionale di Al Muthanna, la prima a tornare sotto il pieno controllo delle forze locali dall'inizio delle ostilità nel marzo 2003.
- 13 *Georgia-Azerbaigian-Turchia*: si inaugura a Ceyhan, in Turchia, alla presenza dei presidenti di Georgia, Azerbaigian e Turchia la condotta dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, lunga 1.765 chilometri, che consentirà di trasportare dal Mar Caspio fino al Mediterraneo orientale 50 milioni di tonnellate di greggio l'anno, pari al 6-7% del flusso di petrolio mondiale.
- 15 *G8-Medio Oriente*: a San Pietroburgo si riuniscono gli otto paesi più industrializzati: in agenda la crisi mediorientale: pur partendo da posizioni distanti fra gli Stati Uniti, che sostengono il diritto di Israele all'autodifesa, e Russia e Francia, che parlano di reazione sproporzionata, si raggiunge una dichiarazione finale di compromesso.
- 19 *Somalia-Etiopia*: venendo meno all'impegno sottoscritto a Khartoum con il governo di transizione le Corti islamiche avanzano verso Baidoa, sede dell'Amministrazione *ad interim*. Per bloccare le milizie islamiche intervengono le truppe etiopiche, che

- si schierano a difesa dei punti strategici della città. Il 28 luglio contro la decisione del primo ministro Ali Mohamed Gedi di interrompere il dialogo con le Corti islamiche e in dissenso con la presenza di truppe di Addis Abeba, si dimettono 18 ministri.
- 22 *Libano-Israele*: carri armati israeliani penetrano nel sud del paese e conquistano il villaggio di Maroun al-Ras. Il segretario di stato americano Condoleezza Rice in missione in Medio Oriente, incontra a Beirut il premier libanese Fouad Siniora e il presidente del Parlamento, lo sciita Nabih Berri, negoziatori di fatto per Hezbollah, e a Gerusalemme il ministro della Difesa Amir Peretz.
- 24 *Wto*: i rappresentanti dei 149 paesi membri dell'Organizzazione mondiale del commercio, riuniti a Ginevra, decidono di rinviare *sine die* le trattative sulla liberalizzazione degli scambi internazionali lanciate nella capitale del Qatar nel 2001.
- 26 *Libano-Israele*: alla Conferenza di pace a Roma, dedicata alla guerra israeliano-libanese, nella sede del ministero degli Esteri, partecipano il presidente del Consiglio Romano Prodi, il premier libanese Fouad Siniora, i ministri degli Esteri di 15 paesi (Arabia Saudita, Canada, Cipro, Egitto, Francia, Germania, Giordania, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Libano, Russia, Spagna, Turchia e Stati Uniti), il segretario generale dell'Onu Kofi Annan, il presidente della Banca mondiale Paul Wolfowitz, l'alto rappresentante per la Politica estera dell'Ue Javier Solana, il ministro degli Esteri finlandese e presidente di turno dell'Ue Erkki Tuomioja e il commissario europeo per le Relazioni esterne Benita Ferrero Waldner. Nella dichiarazione finale si invoca l'autorizzazione urgente al dispiegamento di una forza internazionale su mandato Onu, che si muova nel quadro delle risoluzioni e degli accordi internazionali vigenti. Per quanto riguarda la tregua, non si raggiunge l'accordo tra la posizione della Francia, che vorrebbe la sospensione immediata delle ostilità, e gli Stati Uniti che, sostenendo Israele, la ritengono non applicabile nell'immediato. Piena intesa invece per l'apertura di un corridoio di aiuti per la popolazione libanese (vedi anche Cronologia della politica estera italiana).

- 31 *Onu-Iran*: il Consiglio di Sicurezza con 14 voti a favore e uno contrario (quello del Qatar) approva il documento che concede all'Iran tempo fino al 31 agosto per sospendere le operazioni di arricchimento di uranio. Dopo tale data il Consiglio avrà la facoltà di decidere misure appropriate in base all'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite, e autorizzare sanzioni di carattere economico.
- 31 *Nato-Afghanistan*: i soldati dell'Isaf, la forza di sicurezza dell'Alleanza Atlantica in Afghanistan, rilevano dalla coalizione multinazionale guidata dagli Stati Uniti la gestione della sicurezza del sud del paese.

Agosto

- 4 *Ucraina*: il presidente ucraino Viktor Yushchenko nomina primo ministro il leader del Partito delle regioni, Viktor Yanukovic, da lui sconfitto nella rivoluzione arancione del 2004 e vincitore delle elezioni legislative del 26 marzo. Yanukovic forma una coalizione con i comunisti e i socialisti di Aleksandr Moroz, dopo la rottura di quest'ultimo con i partiti «arancioni» del presidente Yushchenko e dell'ex premier Julia Timoshenko.
- 5 *Anp*: l'esercito israeliano preleva dalla sua abitazione a Ramallah, in Cisgiordania, Abdel Aziz Duaik, presidente del Parlamento e membro di Hamas. Il 19 agosto sarà incarcerato anche il vicepremier e ministro dell'Educazione Nasser al Shaer e il giorno successivo Mahmoud al Ramhi, segretario generale del Parlamento. Il 14 agosto verrà invece rilasciato il ministro palestinese del Lavoro, Mohammed Barghouti, fermato insieme a decine di altri componenti dell'esecutivo di Hamas e ad alcuni parlamentari palestinesi il 25 giugno dopo il rapimento del caporale israeliano Gilad Shalit. Restano ancora nelle carceri israeliane quattro ministri e una ventina di parlamentari palestinesi.
- 11 *Onu-Libano*: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approva all'unanimità il testo presentato da Francia e Stati Uniti

per porre fine al conflitto israeliano-libanese. La Risoluzione 1071 prevede: l'immediata cessazione degli attacchi di Hezbollah e delle operazioni militari offensive di Israele; il dispiegamento congiunto delle forze libanesi e della Unifil parallelamente al ritiro delle forze israeliane dal Libano meridionale; l'estensione dell'autorità del governo libanese sul territorio riconosciuto dall'armistizio del 1949; il pieno rispetto della Linea Blu che separa Israele e Libano; l'adozione di misure immediate di soccorso umanitario e finanziario al popolo libanese; l'impegno delle due parti a sostenere il cessate-il-fuoco permanente. Il testo, che si conclude con la proroga del mandato dell'Unifil fino al 31 agosto 2007, il 12 agosto sarà accettato all'unanimità dal governo di Beirut e il 13 da quello di Ehud Olmert. Il 14 agosto entra in vigore il cessate-il-fuoco.

- 20 *Lega Araba*: i ministri degli Esteri e delegati dei 22 paesi membri discutono a Il Cairo della crisi libanese e decidono lo stanziamento di oltre 2 miliardi di dollari in aiuti.
- 21 *Russia*: la Vneshekonombank, l'istituto di credito statale russo, comunica di aver versato 23,7 miliardi di dollari, ripianando il passivo contratto dallo stato con il Club di Parigi nel 1997 e nel 2000, per il quale si prevedeva l'ammortamento entro il 2016. Il saldo anticipato, reso possibile grazie agli ingenti volumi dell'export di gas e petrolio russi, è stato voluto dal presidente Vladimir Putin per risparmiare 7,7 miliardi di dollari sugli interessi e rafforzare ulteriormente la posizione internazionale del paese.
- 24 *Cina-Venezuela*: il presidente venezuelano Hugo Chávez e il premier cinese Hu Jintao sottoscrivono a Pechino una serie di accordi per i quali Caracas fornirà fino a un milione di barili di petrolio al giorno alla Cina.
- 26 *Uganda*: il ministro degli Interni ugandese e Joseph Kony, leader del Lord's Resistance Army, siglano a Juba, in Sudan, la tregua che mette fine a un conflitto ventennale. I ribelli dovranno radunare le loro truppe nel Sudan meridionale per tutta la durata dei negoziati di pace.
- 28 *Libano-Onu-Italia*: i Caschi Blu della forza internazionale, che

hanno il compito di applicare quanto ristabilito dalla Risoluzione 1701, ammonteranno complessivamente a 15.000.

- 31 *Iran*: allo scadere dell'ultimatum imposto dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu il 31 luglio il governo di Tehran riafferma il proprio diritto a dotarsi di tecnologie nucleari e rifiuta di sospendere le operazioni di arricchimento dell'uranio.
- 31 *Darfur-Onu*: il Consiglio di Sicurezza, con 12 «sì» e l'astensione di Cina, Qatar e Russia, approva l'aumento del contingente in Sudan da 10.000 a 22.500 unità. La missione Unmis, istituita nel 2005 dopo l'accordo di pace fra il governo di Khartoum e l'Esercito di liberazione del Sudan meridionale, dovrebbe subentrare alle forze dell'Unione Africana, ma il presidente sudanese si oppone, volendo inviare nell'area il suo esercito.

Settembre

- 1 *Onu-Medio Oriente*: nel corso della sua missione per il consolidamento della tregua tra Israele e Hezbollah, il segretario generale dell'Onu Kofi Annan incontra a Damasco il presidente siriano Bashar al Assad, che assicura il pieno rispetto della Risoluzione 1701, in particolare il paragrafo 15 sul divieto di vendita o rifornimento di armi, ma rifiuta lo schieramento sul suo confine dei Caschi Blu. Il giorno seguente, Annan si reca a Tehran e ottiene anche dal presidente Mahmoud Ahmadinejad la garanzia di non fornire armi a Hezbollah. Il 4 settembre, al termine dei colloqui di Annan a Doha, viene annunciata la partecipazione del Qatar, primo paese arabo, alla forza Onu in Libano.
- 2 *Iraq-terrorismo*: a Baghdad il consigliere alla Sicurezza nazionale annuncia che poco dopo la morte di al Zarqawi un'operazione delle forze armate statunitensi e irachene ha portato alla cattura di uno dei suoi collaboratori più stretti Hamed Juma Faris al Suaidi. Nello stesso giorno, il rapporto trimestrale del Pentagono sulla situazione irachena rivela che dall'insediamento del nuovo governo il 20 maggio ad agosto la media settimanale degli attacchi terroristici è salita a 800, quasi il doppio del 2004.

- 2 *Afghanistan*: l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine comunica che in Afghanistan la produzione di oppio nel 2006 dovrebbe raggiungere le 6.100 tonnellate, con un incremento del 49% rispetto al 2005.
- 6 *Usa*: in un discorso pronunciato alla Casa Bianca, il presidente degli Stati Uniti, Bush, riconosce che la Cia dopo l'11 settembre 2001 ha gestito un programma di detenzione e interrogatori di detenuti di al-Qaeda anche in carceri situate al di fuori del territorio degli Stati Uniti.
- 7 *Israele-Libano*: ha termine il blocco aeronavale, misura imposta da Tel Aviv il 13 luglio all'indomani dell'inizio dell'offensiva contro Hezbollah. Il giorno successivo la forza navale internazionale, sotto comando italiano, prende il controllo delle acque territoriali. La rimozione del blocco attua la Risoluzione 1701, così come il ritiro delle truppe israeliane dal sud del Libano che sarà completato il 30 settembre. L'esercito di Gerusalemme manterrà soltanto un piccolo contingente a Ghajar, che si estende sul confine, in attesa di perfezionare con l'Unifil alcuni dettagli sulla sicurezza aerea.
- 8 *Usa-Iraq*: la Commissione intelligence del Senato statunitense, dopo due anni di analisi, conclude che non c'è alcuna prova dell'esistenza di rapporti tra l'ex dittatore iracheno Saddam Hussein e i terroristi di al-Qaeda.
- 8 *Afghanistan-Nato*: nonostante l'imponente operazione congiunta delle truppe Nato e governative nel sud del paese, non si ferma l'attività terroristica della guerriglia talebana. La Nato chiede altri 2.000 soldati da affiancare ai 20.000 in forze nell'Isaf.
- 10 *Montenegro*: la coalizione per un Montenegro europeo guidata dal primo ministro Milo Đukanović conquista 42 seggi su 81 del Parlamento nelle prime elezioni legislative dopo il referendum che ha sancito la separazione del paese dalla Serbia.
- 12 *Vaticano*: suscita violente reazioni in molti paesi arabi la lezione sul rapporto tra ragione e fede tenuta da Benedetto XVI all'università di Ratisbona nel corso della sua visita di sei

giorni in Baviera. In particolare viene considerata provocatoria e ostile una citazione di Michele Paleologo. La domenica successiva, durante la recita dell'Angelus, a Castel Gandolfo, il Pontefice si dirà rammaricato che le sue parole siano state mal interpretate. Il rammarico sarà ribadito il 25 settembre in un'udienza speciale dedicata ai 22 ambasciatori di paesi a maggioranza musulmana accreditati presso la Santa Sede e ai membri della Consulta islamica italiana.

- 17 *Transdnistria*: il 97,1% dei votanti al referendum della regione situata tra la riva sinistra del fiume Dnestr e il confine tra Moldavia e Ucraina si esprime a favore del ricongiungimento con la Federazione russa. Il voto tuttavia non è riconosciuto dalla comunità internazionale che continua a considerare la Transnistria parte della Repubblica di Moldova.
- 18 *Ungheria*: violente manifestazioni di piazza si scatenano a Budapest dopo la diffusione di una registrazione risalente a maggio, in cui il premier socialista Ferenc Gyurcsány ammetteva con i membri del suo partito di aver ripetutamente mentito sulle reali condizioni dell'economia, al fine di vincere le elezioni.
- 19 *Onu*: a New York, durante la 61^a Assemblea generale, Kofi Annan apre la sua ultima sessione come segretario delle Nazioni Unite con un appello per la pace in Medio Oriente e una difesa dell'operato dell'Onu che ha guidato per dieci anni.
- 20 *Giappone*: il leader conservatore Shinzo Abe viene eletto presidente del Partito liberaldemocratico in sostituzione di Junichiro Koizumi, dimissionario da leader del partito e da capo del governo, avendo raggiunto il limite di età da lui stesso fissato. Poiché i liberaldemocratici hanno la maggioranza in Parlamento, Abe è automaticamente designato nuovo primo ministro.
- 24 *Spagna*: con un comunicato diffuso in occasione del Gudari Eguna, il giorno dei caduti baschi, l'Eta, che il 22 marzo aveva accolto il cessate-il-fuoco definitivo proposto dal governo per aprire un dialogo di pace, annuncia di non voler abbandonare le armi prima di aver ottenuto l'indipendenza dei Paesi Baschi.

- 26 *Ue-Romania-Bulgaria*: la Commissione europea fissa al 1° gennaio 2007 la data d'ingresso, precisando tuttavia che i due paesi saranno sottoposti a uno stretto regime di sorveglianza per verificare il rispetto degli impegni presi in materia di lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Ottobre

- 1 *Thailandia*: a seguito della destituzione dal potere del capo del governo, Thaksin Shinawatra, che il 19 settembre si trova a New York per partecipare all'Assemblea generale dell'Onu, l'ex capo di stato maggiore, Surayud Chulanont, presta giuramento come primo ministro in base alla nuova Costituzione transitoria, che dà ai militari uno stretto controllo sull'esecutivo fino alle elezioni, previste per ottobre 2007. Il golpe annulla la tornata elettorale indetta per il 15 ottobre dopo l'invalidazione delle consultazioni del 2 aprile.
- 1 *Austria*: contro ogni pronostico, il Partito socialdemocratico di Alfred Gusenbauer ottiene 68 seggi contro i 66 dei popolari dell'ex cancelliere Wolfgang Schüssel. In Parlamento entreranno anche il Partito di destra, i Verdi e la formazione di estrema destra guidata da Jörg Haider.
- 1 *Bosnia Erzegovina*: nell'ex Jugoslavia si vota per il rinnovo delle istituzioni prefigurate dagli accordi di pace di Dayton nel 1995: la presidenza tripartita, il Parlamento centrale e le due assemblee legislative della Federazione croato-musulmana e della Repubblica serba. Il musulmano Haris Silajdžić, il serbo Nebojša Radmanović e il croato Željko Komšić sono eletti presidenti.
- 5 *Afghanistan-Nato*: le truppe dell'Alleanza Atlantica rilevano il controllo delle province orientali del paese, ultima regione dove erano ancora attive le forze della coalizione sotto comando Usa impegnate nella missione Enduring Freedom.
- 7 *Russia*: la giornalista Anna Politkovskaya, molto nota per le sue posizioni critiche nei confronti del Cremlino, soprattutto in re-

lazione alla questione della Cecenia, viene raggiunta da colpi di arma da fuoco e uccisa all'ingresso della sua abitazione.

- 7 *Lettonia*: alle legislative la coalizione di centro-destra uscente, guidata dal premier Aigars Kalvītis, riconferma il suo primato, con il 19,3%. Gli alleati dell'Unione dei verdi e degli agricoltori ottengono il 16,6% dei suffragi. Al terzo posto, con il 16%, il partito d'opposizione Nuova Era. A sorpresa, il partito Armonia, sostenuto soprattutto dalla minoranza russa, ottiene il 14%.
- 9 *Corea del Nord*: la Korean Central News Agency, agenzia ufficiale del governo di Pyongyang, comunica che il test nucleare preannunciato nei giorni precedenti è stato effettuato a Hwaderi senza che sia stata registrata alcuna emissione radioattiva. Secondo l'Agenzia, l'esperimento contribuirà al mantenimento della pace e alla stabilità nella penisola coreana e nella regione circostante, ma vibrante proteste si levano da parte dell'intera comunità internazionale. Il 14 ottobre il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approva la Risoluzione 1718 che definisce il test nucleare «una palese minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali».
- 11 *Iraq*: nonostante il boicottaggio delle formazioni sunnite e di due partiti sciiti, il Parlamento iracheno approva un disegno di legge che prevede la divisione del paese in tre entità, concedendo agli sciiti a Sud e ai sunniti al centro un'ampia autonomia regionale, simile a quella di cui godono i curdi a Nord. La struttura federale non entrerà però in vigore prima di 18 mesi, per consentire un'eventuale revisione della Costituzione.
- 17 *Usa*: il presidente Bush firma il *Military Commission Act*, che dà vita a un sistema giudiziario militare per i sospetti terroristi e definisce le regole per interrogarli.
- 22 *Russia-Ue*: a Lathi, in Finlandia, si conclude con un nulla di fatto l'incontro dei 25 dell'Unione Europea con il presidente Vladimir Putin sull'applicazione da parte della Russia della Carta dell'energia, il documento elaborato nel 1991 dalla Commissione europea per migliorare la cooperazione nel settore energetico tra

Ue, Europa orientale e paesi dell'ex Unione Sovietica. La Russia ha firmato il trattato, ma non lo ha mai ratificato.

- 28 *Serbia-Kosovo*: supera il vaglio della consultazione popolare la Carta votata dal Parlamento il 28 settembre. Nel preambolo si riafferma che il Kosovo è «parte integrante del territorio della Serbia».
- 29 *Bulgaria*: il capo di stato uscente, il socialista Georgi Parvanov, ottiene al ballottaggio il 75,9% dei voti, sconfiggendo Volen Siderov, leader del partito nazionalista Ataka.
- 29 *Brasile*: nel ballottaggio il presidente del Brasile, Lula, vince in 20 stati su 27 e ottiene il 60,80% dei voti, prevalendo su Geraldo Alckmin.
- 30 *Israele*: per garantire all'esecutivo il sostegno di 78 seggi sui 120 Knesset, all'ultranazionalista Avigdor Lieberman, leader del partito Yisrael Beiteinu, viene affidato il ministero per gli Affari Strategici.
- 31 *Corea del Nord*: Pyongyang accetta di riprendere i colloqui a 6 sul nucleare con Cina, Corea del Sud, Giappone, Russia e Stati Uniti.

Novembre

- 5 *Iraq*: una sentenza del Tribunale speciale di Baghdad condanna a morte mediante impiccagione l'ex presidente iracheno Saddam Hussein, il suo fratellastro ed ex capo dei servizi segreti Barzan al Tikriti e Awad al Bandar, ex presidente del tribunale rivoluzionario del regime colpevole di crimini contro l'umanità.
- 5 *Nicaragua*: alle elezioni parlamentari e presidenziali risulta vincitore Daniel Ortega, candidato del Fronte sandinista di liberazione nazionale (Fsln) con il 38% dei voti.
- 6 *Tagikistan*: alle elezioni presidenziali il presidente uscente Emomali Rahmonov, al potere dal 1992, è rieletto con il 76,4% dei voti.

- 6 *Clima*: a Nairobi si svolge la XII Conferenza mondiale sul clima e, in contemporanea il secondo incontro tra le parti sul Protocollo di Kyoto.
- 6 *Usa*: si svolgono le elezioni di midterm per rinnovare la Camera (435 seggi) e un terzo del Senato (33 seggi su 100) ed eleggere 36 governatori. Il Partito democratico conquista la maggioranza alla Camera. Anche al Senato i democratici conquistano 51 seggi su 100. I democratici ottengono la maggioranza anche tra i governatori: 28 (erano 22) sono democratici e 22 repubblicani (erano 28).
- 8 *Usa*: dopo i risultati delle elezioni di midterm si dimette il segretario alla Difesa, Donald Rumsfeld. Il presidente Bush nomina a capo del Pentagono l'ex direttore della Cia, Robert Gates.
- 10 *Montenegro*: dopo l'indipendenza dichiarata in giugno il Parlamento vota la fiducia al nuovo governo del primo ministro Željko Šturanović.
- 11 *Libano*: a seguito della sospensione a tempo indeterminato dei colloqui per un governo di unità nazionale, si dimettono cinque ministri dal governo libanese del premier Fouad Siniora.
- 12 *Georgia*: alle elezioni presidenziali si afferma con il 96% dei voti Eduard Kokoity. Contestualmente nell'Ossezia del Sud si tiene un referendum sull'indipendenza che ottiene il 99% dei consensi. Le autorità georgiane considerano il referendum una provocazione.
- 15 *Congo*: il presidente uscente Joseph Kabila è dichiarato vincitore del ballottaggio tenuto il 29 ottobre per le elezioni presidenziali svoltesi il 20 e 22 agosto. Il risultato non è accettato dal partito avversario di Jean-Pierre Bemba.
- 19 *Apec*: i leader di 21 paesi riuniti a Hanoi approvano un documento nel quale rilanciano il Doha Round.
- 21 *Libano*: viene ucciso a Beirut il ministro dell'Industria Pierre Gemayel, cristiano.

- 22 *Olanda*: alle elezioni legislative i cristiano democratici del premier uscente Jan Peter Balkenende, si confermano il primo partito ottenendo 41 seggi. Il 29 giugno il primo ministro Jan Peter Balkenende si era dimesso dopo il ritiro dalla coalizione del partito D66.
- 23 *Regno Unito*: a Londra muore l'ex colonnello del Kgb, Aleksandr Litvinenko, perché avvelenato con il polonio 210. Aveva ottenuto nel 2001 asilo politico in Gran Bretagna.
- 25 *Medio Oriente*: il presidente dell'Autorità nazionale palestinese, Abu Mazen, propone di far cessare i lanci di razzi contro obiettivi israeliani in cambio di un impegno da parte di Israele di ritirare le proprie forze dalla Striscia di Gaza.
- 26 *Ecuador*: l'economista Rafael Correa, leader del movimento di sinistra Alleanza Paese, vince con il 56,4% dei consensi il ballottaggio presidenziale contro Álvaro Noboa del Partito rinnovatore istituzionale (Prian).
- 28 *Vaticano-Turchia*: Papa Benedetto XVI è in visita fino al 1° dicembre in Turchia dove incontra il premier turco Tayyip Erdoğan, il patriarca ecumenico di Costantinopoli, Bartolomeo I e visita la moschea Blu e la moschea di Santa Sofia.
- 29 *Turchia*: la Commissione europea propone formalmente una parziale sospensione delle trattative per l'adesione della Turchia all'Unione Europea.
- 30 *Tribunale penale internazionale*: a L'Aja, una sentenza della Corte d'Appello del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia condanna all'ergastolo il generale Stanislav Galic, comandante delle forze serbo-bosniache che tra il 1992 e il 1994 assediaron Sarajevo.

Dicembre

- 3 *Venezuela*: si svolgono le elezioni presidenziali sotto il controllo di almeno 300 osservatori internazionali. Hugo Chávez viene rieletto con il 62,9% dei voti.

- 6 *Usa*: il rapporto Baker-Hamilton sulla strategia americana in Iraq, realizzato dai dieci saggi dell'Iraq Study Group bocchia le scelte compiute dall'Amministrazione Usa nel paese.
- 8 *America Latina*: si apre a Cochabamba, in Bolivia, il secondo Vertice dei capi di stato e della Confederazione sudamericana delle nazioni (Csn). Al Summit partecipano 9 presidenti sudamericani. I presidenti di Venezuela, Brasile, Bolivia presentano il processo di integrazione come uno strumento per sconfiggere la povertà.
- 9 *Iran*: il presidente iraniano Ahmadinejad respinge le proteste dei paesi occidentali e conferma la Conferenza internazionale sull'olocausto con la partecipazione di storici negazionisti e revisionisti in programma a Tehran l'11 e il 12 dicembre.
- 14 *Medio Oriente*: le autorità israeliane chiudono il valico di Rafah, tra Gaza ed Egitto per impedire il rientro nella Striscia del premier Ismail Haniyeh, con finanziamenti ottenuti nel suo viaggio in diverse capitali di paesi arabi. Israele consente il passaggio dopo il congelamento dei fondi nel conto della Lega Araba a Il Cairo. Haniyeh subisce un attentato il giorno seguente a Rafah.
- 14 *Nazioni Unite*: a New York viene nominato ottavo segretario generale dell'Onu Ban Ki-moon.
- 14 *Unione Europea*: a Bruxelles si apre il Consiglio europeo di due giorni che chiude il semestre di presidenza finlandese. I paesi sostengono che l'Unione Europea deve tenere conto della sostenibilità dell'allargamento e sostengono la necessità di politiche comuni sull'immigrazione.
- 15 *Iran*: i risultati delle elezioni amministrative iraniane vedono un aumento dei consensi per i riformisti e i conservatori di Rafsanjani, mentre calano i consensi dei gruppi vicini al presidente Ahmadinejad.
- 16 *Iraq*: a Baghdad oltre 250 delegati di tutti i maggiori gruppi politici si riuniscono per la Conferenza di riconciliazione nazio-

nale voluta dal premier Nouri al Maliki nel tentativo di avviare un processo di riconciliazione nazionale.

- 16 *Anp*: il presidente palestinese Abu Mazen annuncia la convocazione anticipata di elezioni presidenziali e politiche per sbloccare la crisi politica interna. Il movimento integralista Hamas, che ha la maggioranza assoluta in Parlamento respinge fermamente l'iniziativa, definendola anticostituzionale.
- 21 *Turkmenistan*: muore il presidente a vita Saparmurat Niyazov. Niyazov era alla guida del regime totalitario dal 1985. La presidenza *ad interim* è affidata al vicepremier Gurbanguly Berdimuhammedow.
- 23 *Nazioni Unite*: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approva all'unanimità la Risoluzione 1737 che contiene sanzioni all'Iran per il suo programma nucleare. Le sanzioni imposte dalle Nazioni Unite vietano la fornitura all'Iran di materiali e tecnologie suscettibili di favorire lo sviluppo del programma nucleare di Tehran. Rifiuto di ogni concessione da parte del governo dell'Iran.
- 24 *Etiopia-Somalia*: l'Etiopia entra nel conflitto somalo, lanciando una controffensiva alle milizie delle Corti islamiche, che da sei giorni hanno ripreso i combattimenti con le truppe fedeli al governo di Baidoa.
- 30 *Iraq*: viene eseguita nella sede dei «servizi» militari iracheni a Baghdad la sentenza di condanna a morte dell'ex presidente Saddam Hussein.

Indici

Indice analitico*

- Aeronautica, 15, 135
AM-X, 138
AV 8 B, 138
Mrca Tornado, 138
produzione aeronautica italiana, v.
Politica estera italiana
programma aeronautico, 138
velivolo Jsf, 138
- Aerospazio, 15, 135
imprese dell'aerospazio, v. Industria
- Agenzia Internazionale per l'Energia,
v. Energia
- Aiea/Agenzia internazionale dell'energia atomica, 93-97, 102n, 277
protocollo aggiuntivo, 94
ruolo in Iran, 93-97, 277
- Agricoltura, 18, 155, 185
controllo dell'acqua/accesso alla, 252-253
mercati agricoli, v. Mercato
sussidi, 155
terre produttive, 252
- Alleanza Atlantica, v. Nato
- Al-Qaeda, v. Terrorismo internazionale
- Ambiente, 14, 89, 153, 158
clima/cambiamenti climatici, 143, 299
compatibilità ambientale, 152-153
gas di serra, 153
protocollo di Kyoto, 299
standard ambientali, 158
- Anp, v. Palestina
- Armi
arsenale militare di Hezbollah, v. Palestina
bombe al fosforo, 88
cluster bombs/bombe a grappolo/
bomblets, 87-88
commercio delle armi/traffico di armi, v. Commercio internazionale
embargo sulle armi, 90, 245, 293
esplosivi convenzionali, 88, 119
mine antiuomo, 88, 90
- Armi di distruzione di massa/Adm, 31, 99n, 102
armi chimiche, 88
bomba atomica, 96
crisi nucleare (v. anche Nazioni Unite)
in Corea del Nord, 11-13, 27, 36, 93, 98-102, 288, 297-298
in Iran, 11-12, 27, 47, 71, 76, 93-98, 101-102, 112, 145, 270, 273, 277, 280, 285, 291, 301-302
- proliferazione/non proliferazione nucleare, 12, 35, 93, 98n, 101-102
Proliferation Security Initiative, 102
Trattato di non-proliferazione nucleare/Tnp, 97, 99n, 101, 102n, 280
- Banca mondiale, 52, 125, 176-177,

* L'indice non si riferisce a nomi di persone e di località geografiche, che sono compresi negli indici ad essi relativi, ad eccezione di «Palestina».

- 192, 206, 211, 212n, 269, 272, 290
riunione di Praga (2000), 167
- Banche centrali**
Banca centrale cinese, 184
Banca centrale del Brasile, 170
Banca centrale di Buenos Aires, 169, 273
Banca centrale europea, v. Unione Europea (istituzioni e organi)
Banca centrale statunitense, 275
Banca d'Italia, 43, 266
Banche centrali dei paesi del G7, 174
- Bilancio**, 167, 264, 281
politica di bilancio, 17, 166, 189
- Buddisti**, v. Religioni
- Cambio**, 17, 180-183, 189
cambi flessibili/fissi, 166, 172, 186
crisi di cambio/crisi valutaria, 167, 170, 174
mercato dei cambi, 166
tasso di cambio, 162, 166, 174, 179, 188
- Clima/cambiamenti climatici**, v. Ambiente
- Colonialismo**
globalizzazione coloniale, v. Globalizzazione
paesi ex colonie, 157, 225n, 242n
trattati coloniali, 247
- Combustibili fossili**
gas naturale, 18-19, 143-153, 274, 292
gasdotto, 147
rigassificazione, 147, 151
paesi produttori di petrolio, 17, 171, 174, 179-180, 187
Opec, 253n
petrolio/risorse petrolifere, 145-146, 170, 172, 183n, 187-188, 252-253, 289, 292-293
mercato del petrolio, v. Mercato oleodotto, 254, 261n, 289
- Commercio internazionale**
accordi commerciali preferenziali/Pta, 157-159
accordi internazionali, 18, 156-159
barriere commerciali, 158-159
bilateralismo, 18, 157, 159
commercio totale/sistema commerciale globale, 158-159
commercio/traffico delle armi, 90-91, 98n, 99, 248, 260, 293
embargo, v. Armi
esportazione di materiali sensibili, 96n, 134, 141, 280
consumatori, 163
crescita/concorrenza cinese, 145, 162-164, 172, 184-186
dazi/tariffe/protezionismo, 18, 42, 147, 155-156, 159, 162-163, 183n, 265, 276
e-commerce, 158
esportazioni/importazioni, 18-19, 96n, 99n, 101, 135-136, 144-145, 147-150, 155, 158, 163, 180, 185, 188, 263, 265, 280
liberalizzazione commerciale, 156, 161, 164, 276, 284, 290
multilateralismo, 159
neomercantilismo, 157, 159
Omc, v. Omc
proprietà intellettuale, 158
servizi, 18, 126, 155-156, 158, 163, 188, 276, 284
sistema commerciale globale, v. Globalizzazione
- Comunità internazionale**, 10-11, 29, 86, 90, 99, 212, 222-223, 231, 236, 251, 295, 297
- Confini/frontiere**, 38, 59, 61-64, 66, 96, 294, 295, 124n, 242
confini di Israele, v. Palestina
confini sudanesi, 253, 260
frontiera/confine tra Eritrea ed Etiopia, 239-240, 243n, 247
frontiere europee, v. Unione Europea (politiche)
frontiera libanese, 67-68, 71, 82, 84, 86, 90, 125, 288, 294
- Conflitti armati**, v. Guerra
- Conflitti etnici**, 27, 219, 226, 260
- Conflitti religiosi**, v. Religioni
- Cooperazione economica**, v. Economia mondiale
- Ocse**, v. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

- Corruzione, 9, 31, 70, 206, 219-220, 222-223, 225, 228-229, 296
- Criminalità organizzata, 112n, 123, 283, 294, 296
- traffico di droga/oppio, 9, 219-220, 222-223, 294
- Crimini internazionali, 231, 233-235
- crimini contro l'umanità, 231, 234, 255, 258, 277, 299
- crimini di guerra, 92, 234, 277
- genocidio, 254, 277, 282
- tortura, 50
- Crisi
- crisi di cambio/crisi valutaria, v. Cambio
- crisi economica, 131, 211
- crisi finanziarie, v. Finanza internazionale
- crisi internazionali, 9-11, 16, 27, 38, 53, 117, 129, 219
- ruolo della Ue, v. Unione Europea (politiche)
- crisi in Afghanistan, 219-220, 223
- crisi in Corno d'Africa, 242n, 246, 248-249
- crisi jugoslava, 38
- crisi libanese, v. Palestina
- crisi nel Darfur, 10, 27, 128, 251, 254, 256, 258, 262
- crisi nucleare, v. Armi di distruzione di massa
- crisi umanitaria, 206, 211
- aiuti umanitari, 101n, 124-125, 255, 292
- in Corno d'Africa, 27
- nel Darfur, 251, 254, 256, 258, 262
- Cristiani, v. Religioni
- Curdi, 224-225, 227, 280, 298
- Debito estero, v. Finanza internazionale
- Democrazia
- democrazia diretta, 115
- democrazia in Iraq, 225, 228n, 232
- democrazia in Palestina, v. Palestina
- democrazia liberale, 28-29
- esportazione della democrazia, 29, 36-38
- reforme democratiche, 31, 72
- Deterrenza, 32, 36, 94
- Difesa
- basi militari, 138, 244, 273
- Aed, v. Unione Europea (istituzioni e organi)
- Gendarmeria europea, v. Unione Europea (politiche)
- industria/imprese della difesa, v. Industria
- legittima difesa, v. Legittima difesa
- mercato europeo della difesa, v. Unione Europea
- politica di difesa europea, v. Unione Europea (politiche)
- Diplomazia
- diplomazia internazionale, 10, 13, 93, 246
- diplomazia italiana, 89
- diplomazia statunitense, 13, 35-36, 55, 72, 100, 184, 279, 283
- risoluzione diplomatica delle crisi, 29, 32, 54, 56, 101, 248
- Diritti dell'uomo/umani, 12, 61-62, 64, 88, 206, 217, 272, 278, 280
- Carta universale dei diritti dell'uomo, 283
- Commissione dei diritti dell'uomo, v. Nazioni Unite
- Consiglio dei diritti umani, v. Nazioni Unite
- Dichiarazione del 1948, 62
- Diritto internazionale, 62, 81, 83-84, 88-89, 91-92, 206, 209, 215, 217, 231, 234-236
- Codice penale militare di guerra/Cpmg, 92
- Codice penale militare di pace/Cpmp, 91-92
- Convenzione del 1980, 88
- Convenzione di Ottawa del 1997, 88
- Convenzioni dell'Aja del 1907, 85
- Convenzioni di Ginevra del 1949, 85, 216
- diritto bellico/diritto dei conflitti armati, 12, 85n, 86, 215-217
- diritto consuetudinario, 85, 216, 234-235

- diritto dell'occupazione bellica, 232
ostaggi, 83-84, 86, 271, 286, 289
Protocollo V sui residui esplosivi, 88
Regole dell'Aja sulla guerra aerea del 1923, 87
Dollaro, 171-174, 181-189
- Economia mondiale, 17, 62, 155, 159, 189
bilancia dei pagamenti, 17, 179, 183
cooperazione economica, 95, 96n, 101n, 133, 262
crisi economica, v. Crisi
economia cinese, 163, 184-185
economia del Sudan, 253, 255, 260
economia libanese, 11, 68, 70
economia palestinese, v. Palestina
economie del Sud, 155
economie emergenti, v. Stati
politica economica, 167, 170
politica macroeconomica, 165-166
ricostruzione economica in Afghanistan, 220, 222, 229
ricostruzione economica in Iraq, 227-229
- Economia italiana, 42-43, 114, 269, 272
deficit pubblico, 42-43, 264-265, 272
manovra economica, 43, 55
Pil, 42, 131, 179, 199, 264
- Egemonia
balancing, 27
egemonia americana, 27, 38, 96
egemonismo nel Corno d'Africa, 10, 246-247
unipolarismo/multipolarismo, 47, 246
- Elezioni
elezioni ad Haiti, 275
elezioni americane, 13, 36, 156, 299
elezioni in Afghanistan, 220
elezioni in Bielorussia, 278
elezioni in Congo, 300
elezioni in Eritrea, 241n
elezioni in Etiopia, 241
elezioni in Francia, 44, 107, 157
elezioni in Georgia, 300
elezioni in Indonesia, 124n
elezioni in Iran, 302
elezioni in Iraq, 29, 224-225
elezioni in Italia, 47, 133, 265
elezioni in Libano, 29, 73-74, 83
elezioni in Montenegro, 295
elezioni in Nicaragua, 299
elezioni in Olanda, 107, 287, 300
elezioni in Spagna, 48n
elezioni in Sudan, 260
elezioni in Tagikistan, 299
elezioni in Thailandia, 296
elezioni in Ucraina, 291
elezioni in Ungheria, 281, 295
elezioni in Venezuela, 301
elezioni israeliane, v. Palestina
elezioni palestinesi, v. Palestina
processi elettorali, 29, 129
- Energia
Agenzia internazionale per l'energia, 145
Agenzia internazionale dell'energia atomica, v. Aiea
energia elettrica, 143-144, 146-147, 149-152
fonti rinnovabili, 153
mercati energetici/costo dell'energia, 18-19, 143-145, 152, 188
petrolio/gas, v. Combustibili fossili
questione energetica, 18, 143
sicurezza degli approvvigionamenti, v. Sicurezza
sostenibilità energetica/energia sostenibile, 145, 151, 153
- Finanza internazionale
aiuti finanziari/sostegno finanziario, 126, 176, 222, 292
capitali/investimenti, 17, 121, 143-144, 158, 162-163, 166, 170-173, 179-181, 183-184, 187, 189, 221, 261
conto capitale, 166-167, 169
crisi finanziarie, 17-18, 165-171, 174-175, 177, 182
crisi del Messico, 165
crisi dell'Argentina, 167, 169

- debito/paesi debitori, 17, 167-170, 179-180, 189, 264, 272
 Sdrm, 168
 integrazione finanziaria, 17, 165, 180
 liberalizzazione, 166-167, 184
 mercati finanziari, 166, 174, 184, 187-188
 sistema di pagamenti internazionale, 170-171, 179
- Fondo monetario internazionale/Fmi, 17-18, 165-171, 174-177, 179, 190, 263, 273, 318
 paesi membri, 168, 177n
 rappresentanza dell'Unione Europea, v. Unione Europea (politiche)
 riforma del Fmi, 17, 165-169, 171, 175-176
 riunione di Praga (2000), v. Banca mondiale
 sorveglianza multilaterale, 18, 165
- Forza, uso della, 11, 72-73, 75, 83-85, 90-91, 96n, 213
- Franco svizzero, 182
- Frontiere, v. Confini
- Frontex, v. Unione Europea (politiche)
- G7, 174-177, 266
 Banche centrali dei paesi del G7, v. Banche centrali
- G8, 175-176, 184, 189, 289
- G11, 176
- Globalizzazione, 17, 31, 62-65, 183-184, 190
 globalità/sistema globale, 38, 158, 172, 175-176
 globalizzazione coloniale, 28
 guerra globale contro il terrorismo, v. Terrorismo internazionale
 interessi globali, 38
 interessi regionali/regionalismo, 38, 157-159
 leader globali, 176
 mercato globale, v. Mercato
 sistema commerciale globale, v. Commercio internazionale
- Governance, 17-18, 161, 165, 175-177, 244
- Guerra/confitto armato
 conflitto armato internazionale, 85, 216
 conflitto in Ciad, 10, 251, 258-259
 conflitto in Darfur/Sudan, 251-255, 258, 293
 conflitto in Kosovo, 86n
 conflitto in Repubblica centrafricana, 10, 251, 258-259
 conflitto interno, 85
 conflitto israelo-palestinese, v. Palestina
 conflitto religioso, v. Religioni
 conflitto somalo, 10, 245, 248-249, 302
 controguerriglia, v. Guerriglia
 crimini di guerra, v. Crimini internazionali
 guerra civile, 79, 213, 224
 guerra/confitto in Iraq, 9, 27, 29-30, 34, 47, 144, 222, 248 (v. anche Politica estera americana)
 Coalition Provisional Authority/Cpa, 231, 232
 dopoguerra, 228
 fallimento iracheno, 9, 27-28, 219, 224, 228-229
 guerra/crisi in Libano, v. Palestina
 guerra globale contro il terrorismo, v. Terrorismo internazionale
 guerra in Bosnia, 282
 guerra preventiva, v. Politica estera americana
 guerra tra Eritrea ed Etiopia, 239-241, 247-248
 prima guerra mondiale, 58-61, 63
 seconda guerra mondiale, 61
 dopoguerra, 41
 signori della guerra, 9, 219, 222, 242-243, 284
 sistema di guerra, 32
 tempo di guerra, 32
- Guerra fredda, 28, 32, 38, 246
 bipolarismo, 246
 dopoguerra fredda, 32, 38, 127
- Guerriglia/guerriglieri, 82, 85, 124n, 209, 221, 241, 251, 286, 295
 controguerriglia, 35

Ideologie

- comunismo, 61-63
- fascismo, 61, 265
- nazismo, 61

Immigrazione/immigrati, 112n, 192-193, 268, 270, 302
flussi migratori, 123

Indù, v. Religioni

Industria

- industria/imprese americane, 140, 186
- industria/imprese dell'aerospazio, 15, 135
- industria/imprese della difesa, 15, 133, 135-136, 139-140
- industria/imprese europee, 132, 136, 163-164
- industria/imprese italiane/made in Italy, 133, 138-140, 162-164, 201
- tariffe/prodotti industriali, 18, 155-156, 159

Instabilità internazionale, v. Stabilità

Insurrezione armata

- in Afghanistan, 27
- in Iraq, 29, 227
- in Sudan, 254

Integrazione

- integrazione europea, v. Unione Europea (politiche)
- integrazione finanziaria, v. Finanza internazionale
- mercati integrati, v. Mercato

Intelligence

- Cia/intelligence americana, 50, 99n, 262, 267-268, 282, 294, 299
- intelligence giordana, 285
- servizi segreti italiani, 50-51, 268

Islam/musulmani, 12, 57-58, 61, 64-66, 70, 242n, 244, 247, 275-276, 295, 297

Consulta islamica italiana, 295

corti islamiche, 10, 242-245, 248-249, 252n, 285, 288-290, 302

fascismo islamico, 28

gruppi radicali islamici/fondamentalismo, 223, 270, 285

islam europeo, 64

islamismo/islamisti, 70, 242, 244-246, 251-252, 254, 257, 262

islamizzazione, 251

repubblica islamica/regime islamista, 11, 69-70, 251-252, 261-262, 285

tasse islamiche, 69

Lavoro

- costo del lavoro, 162
- disoccupazione, 211, 227
- manodopera/posti di lavoro/forza lavoro, 156, 163-164, 193, 211
- mercato del lavoro, 46, 62, 195-196, 199
- reddito da lavoro, 194, 200-201

Leadership, v. Egemonia

leadership palestinese, v. Palestina

Lega Araba, 245, 249, 257, 292, 301

Legittima difesa/autodifesa, 11, 83-86, 89, 289

Legittimità internazionale, 28, 29, 37

Mercato

- fiducia dei mercati, 166
- libero mercato/liberalizzazione, 18, 143, 166, 188
- mercati agricoli, 155
- mercati energetici, v. Energia
- mercati finanziari, v. Finanza internazionale
- mercati integrati/integrazione dei mercati, 14, 144, 146, 151-152, 176, 188
- mercati internazionali dei combustibili/del petrolio, 144-145, 148-149, 152-153
- mercati nazionali, 14, 131-132, 136, 144, 151-152, 163
- mercato civile, 134
- mercato dei cambi, v. Cambio
- mercato del lavoro, v. Lavoro
- mercato globale/diritto globale del mercato, 18, 64, 165, 176, 188
- mercato militare/interscambio di prodotti militari, 14, 132-135, 139-141 (v. anche Commercio internazionale)
- mercato oligopolistico, 160

Mezzi di comunicazione, 62

Missili

- missili balistici, 96n, 100n
- missili Qassam, 206n, 208
- tecnologia missilistica, 288
- test missilistici, 100, 280

Nato/Alleanza Atlantica

- crisi in Libano, 89, 117-118
- missione Active Endeavour, 124
- missione in Afghanistan/missione Isaf, 9, 13, 38, 48n, 49, 50n, 120, 126-127, 220, 266, 271, 285, 291, 295, 297
- missione Kfor, 122-123, 270
- Nato Intelligence Fusion Center, 120
- Nato Response Force/Nrf, 120
- Nato Training Mission Iraq/Ntm-I, 126
- rapporti con l'Unione Europea/acordi Berlin Plus, 15, 120-122
- ruolo degli Stati Uniti, 37-39
- Vertice di Riga (28-29 novembre 2006), 50, 127, 220

Nazionalismo, 58, 63

- identità nazionale, 58-64, 227, 247, 261

Nazioni Unite (Organizzazione delle)/Onu

- Assemblea generale, 45, 271, 274, 278, 282, 295-296
- Carta delle Nazioni Unite, 11, 84, 89, 96n, 212n, 291
- Commissione dei diritti dell'uomo, 12
- Consiglio dei diritti umani, 12, 88, 278, 282
- Consiglio di Sicurezza/CdS, 11-12, 45, 52-53, 74, 82-83, 85, 89, 91, 93, 95-99, 101, 122, 125-126, 128-129, 232n, 240, 245n, 255, 257, 271, 280, 285, 288, 291, 293, 297, 302
- membri permanenti del CdS, 95, 285
- P5+1, 95, 98
- Risoluzione 425 (1978), 82
- Risoluzione 1483 (2003), 125

Risoluzione 1546 (2004), 126, 232n

Risoluzione 1556 (2004), 128

Risoluzione 1559 (2004), 71, 73, 75, 82-83

Risoluzione 1671 (2006), 129

Risoluzione 1672 (2006), 255

Risoluzione 1680 (2006), 82-83

Risoluzione 1701 (2006), 11, 52, 74, 77-78, 83, 89-90, 125, 293-294

missione Unifil/forza di pace nel Libano meridionale, 11, 16, 50-54, 56, 74-75, 79, 82, 86n, 89-92, 117-118, 124-125, 269, 292, 294

Risoluzione 1706 (2006), 128, 256-257

Risoluzione 1718 (2006), 99, 102, 297

Risoluzione 1722 (2006), 122

Corte internazionale di giustizia, 204

crisi nucleari, 12, 93-102, 270, 280, 285, 288, 291, 293, 297, 302

missione Unmee, 239-240

missione Monuc, 129

missione Unmik, 123

missione Unmis, 128, 256-257, 259n, 293

Peace-building Commission, 90

presenza nei Balcani, 261

rapporti con il Sudan, 128, 255-259, 261

rapporti con la Somalia, 245

rapporti con l'Unione Africana, 128, 240, 245n, 255-258, 293

rappresentante speciale del segretario generale, 256

sanzioni

sanzioni contro il Sudan, 255

sanzioni contro l'Iran, 45, 93, 96, 98, 102, 291, 302

sanzioni contro la Corea del Nord, 93, 100-102, 288

segretario generale, 53, 68, 85-86, 89n, 90-91, 125, 240, 241n,

256, 290, 293, 295, 302

- sottosegretario generale per gli Affari umanitari, 256
 Tribunale speciale iracheno, v. Tribunale speciale iracheno
 truppe Onu/Caschi Blu, 54, 118, 125, 259, 273-274, 293
 Undp, 11, 68
- Olp, v. Palestina
- Omc/Wto
 Conferenza di Cancun (2003), 160
 Conferenza di Seattle (1999), 160
 Doha Round, 18, 156-158, 160-161, 294, 300
 General Agreement on Trade and Tariffs /Gatt, 160
 ingresso della Cina, 160, 162-164
 Wto-plus, 158
 paesi membri, 155, 157, 161, 290
- Ong, 86, 212, 215, 240
 Amnesty International, 86
 Human Rights Watch, 86
- Opinione pubblica, 220
 opinione pubblica europea, 51, 110, 198
 opinione pubblica iraniana, 97
 opinione pubblica israeliana, v. Palestina
 opinione pubblica italiana/sondaggi di opinione, 49, 51
 opinione pubblica mondiale, 201, 240
 opinione pubblica palestinese, v. Palestina
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico/Ocse, 195
- Oua, v. Unione Africana
- Pace
 pacificazione del Libano, v. Palestina
 pacificazione dell'Afghanistan, 50
 pacifismo, 16, 49, 56
 Peace-building Commission, v. Nazioni Unite
peace-enforcement/enforcing, 89, 220
peace-keeping, 82, 89, 91, 257, 269
 processo di pace in Palestina, v. Palestina
 processo/accordo di pace in Sudan, 10, 251-252, 255, 257-260, 293
 tempo di pace, 32, 234
- Palestina
 Anp, 206, 210-212, 275-280, 285-287, 291, 300, 302
 barriera di sicurezza, 204
 coloni/insediamenti, 204-205, 207-208, 279
 confini di Israele, 67-68, 71-72, 82, 84, 86, 90, 124-125, 205, 207-208, 279, 287-288, 294
 conflitto israelo-palestinese, 9, 12-13, 27, 36, 57, 203, 210, 215-216
 Consiglio legislativo palestinese, 203, 210n, 275-276, 279
 democrazia in Palestina, 212-213
 economia palestinese, 211-212
 elezioni israeliane, 207, 279
 elezioni palestinesi, 29, 203, 210, 213, 275, 302
 Fateh, 210-213, 275, 287
 forze armate/di difesa/esercito israeliano/incursioni militari, 29, 31, 67, 72-73, 75, 81-82, 89, 205, 208-209, 277, 291-292, 294
 guerra/crisi in Libano, 11, 13, 27, 36, 41, 50-53, 55, 67-72, 74-79, 81-83, 85-87, 145, 209, 268, 290, 292
 attacchi missilistici, 75, 87
 Conferenza di pace di Roma (26 luglio 2006), 16, 52, 125, 268, 290
 dopoguerra, 54
 fascia di sicurezza, 81
 forze armate libanesi, 54, 74
 Linea Blu, 67, 71, 82, 90, 292
 missione Unifil, v. Nazioni Unite
 occupazione israeliana/ritiro, 69-71, 73-74, 76-77, 89, 125, 292, 294
 pacificazione, 56, 89
 prigionieri libanesi, 71, 77-78, 83, 86, 90, 289

- Shebaa Farms/alture del Golan, 69, 73, 77-78, 90
 soldati rapiti, 75, 77, 90
 trattato di pace del 1983, 81
- Hamas, 10, 29, 72, 203, 208, 210-211, 213, 262, 275-276, 279-282, 285, 287, 289, 291-292, 302
- Hezbollah, 11, 29, 51-52, 54-55, 67, 69-87, 89-90, 209, 288-290, 292-294
 arsenale militare/disarmo di, 54, 73, 75, 77-78, 82-83, 85
 leadership palestinese, 29
 Olp, 73, 211
- mediazione internazionale, 9, 71, 203, 207
- opinione pubblica israeliana, 208-209
- opinione pubblica palestinese, 212
- polizia palestinese, 124
- processo di Oslo/Dichiarazione di principi di Oslo, 9, 203-204, 211-212, 276, 280
- processo di pace, 53, 209, 282, 287
- Quartetto, 10, 203, 211-212, 275, 280, 282
- raid aerei, 285-286, 289
- rifugiati palestinesi, 73, 76
- sanzioni internazionali, 10, 212
- seconda Intifada, 10, 203, 206, 215
- sicurezza di Israele, 72, 81, 90, 204, 209, 212
- stato palestinese, 287, 204, 206
- Striscia di Gaza/Gaza, 53, 124, 204-206, 208-209, 211, 213, 215, 275-278, 280, 286, 289, 300-301
- territori occupati/occupazione, 10, 77, 203-206, 208, 210-213, 215
- territori palestinesi, 72, 77, 211-212, 276
- terrorismo palestinese, 211, 215, 217, 280
- uccisioni mirate, 208, 215, 217, 286
- Partiti politici, 47-48, 60, 69-78, 97, 108, 207-209, 212, 224-225, 233, 241-242, 245, 273-274, 275-277, 279-288, 291, 295-301
 partiti politici italiani, 47-49
- Patto di stabilità e crescita, v. Unione Europea (politiche)
- Pensioni
 fondi pensione, 183, 194, 196-197, 201
 sistemi pensionistici/riforma dei, 19, 43, 172, 191, 193-200
- Pil, 17, 171, 179-181, 184, 189, 198-199, 273
 Pil italiano, v. Economia italiana
- Politica estera americana
 alleati/alleanze, 30, 33-34, 37-39, 47, 50, 69, 220
 Congresso, 47, 156, 211, 275
 consenso transatlantico, 29, 37
 crisi nucleare in Iran e in Corea del Nord, v. Armi di distruzione di massa
- difesa
 dipartimento della Difesa/Dod, 30, 139-140
 legittima difesa, v. Legittima difesa
National Defense Strategy, 30
Quadrennial Defense Review, 30, 32-34, 36
- dipartimento di Giustizia, 51
- diplomazia statunitense, v. Diplomazia
- Enduring Freedom, 48n, 92, 127-128, 221, 297
- forze statunitensi, 33, 221, 226, 228, 278
 presenza in Kosovo, 123
 Special Operation Forces, 35
- guerra globale contro il terrorismo/*war on terror*, v. Terrorismo
National Military Strategic Plan for the War on Terrorism, 30
- guerra in Iraq, 9, 13, 27, 29, 34, 36, 47-48, 55, 75-76, 97, 219, 228-229, 262, 273-274, 294, 301
- sindrome irachena, 37
 dopoguerra, 228
- guerra preventiva, 32, 36-37
 legittimità, 28, 36-37

- National Space Policy*, 30, 33-34
 capacità spaziali/*space power*, 33-35
 presenza nel Corno d'Africa, 10, 244, 245-248
 presenza nella regione del Golfo, 96-97
 rapporti con il Sudan, 247, 254-255, 262
 rapporti con Israele/questione del Medio Oriente, 9, 11, 13, 29, 31, 33-34, 36, 47, 51, 55, 69, 71-73, 76, 85, 88, 210-211, 213, 248, 280, 282, 289-290
 rapporti con l'Etiopia, 10, 241, 244-248
 rapporti con l'Europa, v. Unione Europea (politiche)
 rapporti con l'Iran, 27, 45, 69, 95-98, 188, 228, 262
 rapporti con l'Italia, v. Politica estera italiana
 rapporti con la Cina, 33, 35, 96, 99, 173, 186
 rapporti con la Libia, 283
 rapporti con la Nato, v. Nato
 regionalismo, v. Globalizzazione
 sicurezza nazionale, v. Sicurezza
National Security Strategy, 30, 32, 35, 38
soft power, 28, 35
 unilateralismo/multilateralismo, 37, 38, 47, 53, 55, 270
 unipolarismo/multipolarismo, v. Egemonia
- Politica estera italiana
 Aeronautica militare, 124, 127-128, 138-139
 produzione aeronautica, 138-139
 conferenza internazionale sull'Afghanistan, 50
 conferenza internazionale sulla crisi libanese (26 luglio 2006), v. Palestina
 diplomazia italiana, v. Diplomazia
 Forze armate, 118, 134
 guerra in Libano, 16, 41, 50-56, 87, 89, 91-92, 120, 124-125, 129, 268-269, 290, 293-294 (v. anche Palestina)
 missione di pace/missione Unifil, v. Nazioni Unite
 Marina militare, 124, 89
 missioni militari internazionali
 missione Active Endeavour, 124
 missione Amis II, v. Unione Africana
 missione di polizia Eupol Kinshasa, v. Unione Europea (politiche)
 missione Eufor Althea in Bosnia, 122
 missione Eufor Rd Congo, 129
 missione Eujust Lex, v. Unione Europea (politiche)
 missione Eusec Dr Congo, 128
 missione in Afghanistan/missione Isaf, v. Nato
 Enduring Freedom, v. Politica estera americana
 Kabul Multinational Brigade/Kmnb, 127
 ritiro dall'Afghanistan, 49, 271
 missione in Etiopia ed Eritrea/Unmee, v. Nazioni Unite
 missione in Iraq/ritiro dall', 16, 48-49, 270, 274
 Antica Babilonia, 92, 125-127, 129, 267, 271
 missione in Macedonia, 123
 missione Kfor in Kosovo, v. Nato
 missioni in Albania/missione Alba (1997), 97, 123
 Nato Training Mission Iraq/Ntm-I, v. Nato
 operazione Leonte, 125, 269
 operazione Mimosa in Libano, 125
 regole d'ingaggio, 54, 91
 Parlamento/Camere, 48-49, 54, 56, 106, 138-140, 264-267, 272
 presidenza del Consiglio, 51, 263-265, 268, 270, 272, 290

- politica economica italiana, v. Economia italiana
- politica europea, 16, 41-46
 difesa europea, 15, 115, 117-119, 124, 131-135, 263 (v. anche Unione Europea (politiche))
 euroscetticismo, 42
 Gendarmeria europea, v. Unione Europea (politiche)
 mandato d'arresto europeo, v. Unione Europea (politiche)
 partecipazione all'euro, 42
 Trattato costituzionale europeo/riforma del, 16, 43-45, 55, 113-115 (v. anche Unione Europea)
- rapporti con gli Stati Uniti, 16, 41, 47-56, 138-141, 265, 268
- rapporti con Israele/questione mediorientale, 46, 51-56, 124-125, 290, 294
- rapporti con l'Etiopia, 240, 248-249
- rapporti con l'Iran, 45
- rapporti con l'Onu, 53, 122-129, 240, 268-270
 seggio non permanente al Consiglio di Sicurezza, 45, 271
- rapporti con la Nato, 47-50, 118, 120-129
- sicurezza degli approvvigionamenti energetici/emergenza gas (v. Sicurezza)
- velivolo Jsf, v. Aeronautica
- Vertice dell'Unione Africana di Addis Abeba (2007), v. Unione Africana
- Polizia**
 addestramento della polizia irachena, 126, 129, 227, 287
 missione di polizia Eupol Kinshasa, v. Unione Europea (politiche)
 polizia afgana, 127-128
 polizia bosniaca, 123
 polizia doganale, 128
 polizia libica, 270
 polizia macedone, 123
- polizia militare, 119, 263
 polizia palestinese, v. Palestina
- Popolazione**
 immigrati, v. Immigrazione
 invecchiamento/andamento demografico, 19, 43, 191-193, 195, 198
 popolazione civile/vittime civili/tutela dei civili, 12, 67-68, 86-88, 215-217, 221, 245, 254, 256-257, 267
 popolazione dei Pvs, 19, 191-193
- Potenze emergenti/in ascesa**, 33, 37, 42
- Povertà**, 31, 211, 227, 301
- Prima guerra mondiale**, v. Guerra
- Religioni**
 buddismo/buddisti, 12, 57, 61
 chiese ortodosse, 59
 comunità ebraica, 12, 57, 64
 confessionismo di stato, 60
 conflitti religiosi, 12-13, 57-60, 66, 245, 226
 cristianesimo/cristiani, 12, 57-58, 61, 66, 74, 79, 247, 271, 300
 presenza/popolazione cristiana, 242, 247, 252
 identità religiose, 59-66, 70
 indù, 12, 57
 islam/musulmani, v. Islam
 libertà religiosa, 61-62, 317
 movimenti evangelici, 64
 protestanti, 65
 religione cattolica, 59-60
- Renmimbi**, v. Yuan
- Risorse**
 lotta per le, 31, 251-253, 259
- Sciiti**, 12, 57, 70, 75, 225-226, 274, 276, 289, 297
 quartieri sciiti di Beirut, 51
- Seconda guerra mondiale**, v. Guerra
- Sicurezza**
 insicurezza, 29, 126, 227, 260
 servizi/forze di sicurezza, 213, 225, 227, 264, 287, 291
 sicurezza degli approvvigionamenti, 14, 18, 132-134, 143-146, 151-153

- sicurezza del Giappone, 101
 sicurezza dell'Ue, v. Unione Europea
 sicurezza di Israele, v. Palestina
 sicurezza in Afghanistan, 127, 219-220, 222, 229, 291
 sicurezza in Iraq, 125-126, 219, 225-229, 269, 278, 283
 sicurezza in Libano, 125
 sicurezza in Sudan, 128, 260
 sicurezza internazionale, 33-34, 65, 297
 sicurezza iraniana, 97
 sicurezza nazionale americana, 31, 34-35, 37-38, 97n
 sicurezza nel Corno d'Africa, 240n, 248
 sicurezza nordcoreana, 101
 Sovranità, v. Stati
 Stabilità
 instabilità in Ciad, 258-259
 instabilità nel Corno d'Africa, 242, 248, 288
 stabilità dei prezzi, 186, 188
 stabilità economica, 143
 stabilità/instabilità internazionale, 9, 31, 38, 82, 122
 stabilizzazione/missioni di, 15, 34, 46, 117, 122-123, 126-128
 stabilizzazione dell'Afghanistan, 126, 219-220
 Conferenza di Bonn (2001), 223
 stabilizzazione dell'Iraq, 9, 219, 224, 225, 227-228
 Stati/paesi
 conflitti tra stato e chiesa, 58-60
 diritto costituzionale degli stati, 62
 entità non statale, 83-85
 paesi africani, 248, 257, 288
 paesi Asean, 157
 paesi asiatici, 17, 145, 157, 171, 177, 179, 189
 paesi del Golfo, 69
 paesi del Medio Oriente, 54, 66
 paesi ex colonie, v. Colonialismo
 paesi/economie emergenti, 156, 164-166, 168, 170, 172, 176-177, 180, 183
 paesi/stati europei, 14, 37, 50, 52, 56, 60, 94, 104, 110-111, 113, 117-118, 125, 127, 136-137, 147, 157, 176-177, 179, 189, 195-198
 stati europei ex sovietici, 46, 196-197, 298
 paesi dell'Europa settentrionale, 60-61
 paesi in via di sviluppo/Pvs, 18-19, 157-161, 177, 191-193
 paesi membri del Fmi, v. Fondo monetario internazionale
 paesi membri del Wto, v. Omc
 paesi musulmani/arabi/islamici, 13, 58, 65, 295, 301
 paesi occidentali, 56, 86n, 88, 245, 278, 301
 paesi poveri/del sud, 155, 159
 paesi produttori di petrolio, v. Combustibili fossili
 paesi sudamericani/America Latina, 17, 179, 192, 194, 196
 paesi sviluppati/industrializzati/del nord, 18-19, 155-157, 161, 168, 175, 191-194, 289
 rogue states/stati canaglia, 31
 sovranità, 59-60, 62, 251
 sovranità libanese, 70, 76, 125
 stati nazionali, 60-61, 63, 65
 stati al collasso/*failing states*, 31
 stato palestinese, v. Palestina
 Sterlina, 182, 185, 187
 Sunniti, 12, 57, 74, 224, 274, 287, 297
 Talebani, 9, 49-50, 76, 219-223, 265, 271, 295
 Tecnologia, 62, 102n, 135, 138-139, 163, 185
 capacità tecnologiche europee, 133
 innovazione, 152
 tecnologia militare, 35, 100n, 205, 288
 tecnologia nucleare civile, 95, 96n, 293, 302
 Territorio
 controllo/difesa del, 31, 70, 126, 205

- territorio libanese, 81-82, 292
 territori occupati, v. Palestina
- Terrorismo (v. anche Unione Europea)
 al-Qaeda/organizzazione qa'edista,
 226, 245, 262, 273-274, 285,
 294
 attacco dell'11 settembre/Torri Gemelle, 30, 84, 131, 139, 144, 294
 attentati/attacchi terroristici, 271,
 281, 287, 294-295
 attentato alla moschea sciita di Samarra (febbraio 2006), 224,
 226, 276
 attentato terroristico all'aeroporto di Atene (1968), 81
 bioterrorismo, 120
extraordinary renditions, 32, 50-51
 guerra globale contro il terrorismo/*war on terror*, 13, 28, 31,
 35-36, 127-128, 247
Military Commission Act, 298
National Military Strategic Plan for the War on Terrorism, v. Politica estera americana
- Hezbollah, v. Palestina
 omicidi mirati, 215-217
 organizzazioni/gruppi terroristici,
 128, 216, 247, 262, 289
 cellula Ansar al Islam, 270
 con capacità globali, 31
 terrorismo jihadista, 225, 244,
 248, 277
 terrorismo palestinese, v. Palestina
- Tortura, v. Crimini internazionali
- Tribunale internazionale
 Corte penale internazionale, 236n,
 258
 Statuto della Corte penale, 236n
 omicidio di Hariri, 54, 73, 79
 Tribunali penali internazionali,
 231, 235-236
 Statuti dei Tribunali penali internazionali *ad hoc*, 236
- Tribunale speciale iracheno/Tsi, 231-236
 legge penale irachena, 234
 principio di legalità, 233, 235
 processo/condanna di Saddam Hussein/pena di morte, 9, 231-237, 299, 303
- Statuto del Tsi, 232-236
- Unione Africana/Ua/Oua
 Darfur Peace Agreement/Dpa,
 255-256, 258
 missione Amis II in Sudan, 128,
 254-255, 257, 293
 missione in Somalia, 288
 rapporti con l'Etiopia, 242n, 249
 rapporti con l'Onu, v. Nazioni Unite
 rapporti con l'Unione Europea, v. Unione Europea (politiche)
 Vertice di Addis Abeba (2007),
 249, 258
- Unione Europea
 allargamento dell'Ue, 45-46, 110,
 131, 157, 283, 302
 Unione a 25, 104, 108
 Unione dei Quindici, 110
 Carta dei diritti fondamentali, 16,
 44, 115
 Convenzione di Vienna, art. 18,
 112
 Europa sociale, 44
 European Defence Technological and Industrial Base/Edtib, 135
 Framework Agreement/Fa, 14,
 131, 136-137, 139
 Loi, 131, 137
 integrazione, 14, 17, 42, 46, 108,
 110, 131, 133, 144, 151-152,
 157, 188
 leadership, 14, 109-110
 lotta al terrorismo/terroristi, 15,
 83, 112n, 119, 134
 Organisation Conjointe de Coopération en matière d'armement/Occar, 14, 131
 riforma dei trattati, 42, 108
 riforme istituzionali, 103, 114
 sicurezza, 15, 115, 117, 119-121,
 124, 135, 285
 gestione di crisi, 15, 119-120
 protezione civile, 15, 119
 stati membri, 103-104, 109-112,
 118, 120-121, 124-125, 127,
 132, 134-135, 144, 152-153
 paesi fondatori, 110-111

- Trattato costituzionale
 gruppo dei Sedici, 112
 paesi ratificanti, 45, 104-107,
 110-112, 275
 pausa di riflessione, 13, 44,
 103-104
 ratifica del Trattato, 43, 45,
 104-107, 110-112, 275
 referendum in Francia, 14, 44,
 104-105, 108-109, 112
 referendum in Olanda, 14, 44,
 104, 106, 109, 112
 riforma costituzionale, 16, 43,
 55, 103, 109-115
- Trattato della Comunità europea
 art. 296/Comunicazione inter-
 pretativa dell'art. 296, 14,
 132-134
- Trattato di Nizza, 44, 103
 Nizza plus, 45, 114
- Trattato di Roma (2004), 114, 135
- Ue3/Tre più uno, 45, 112
- Unione Europea (istituzioni e organi)
- Agenzia europea per la difesa/
 Aed/Eda, 14, 112, 118-120,
 131-133
- Capability Development Plan/
 Cdp, 119
- Alto rappresentante per la Pesc/
 Pesc, 113, 115, 119, 269, 290
- Banca centrale europea, 43, 112,
 183n, 188
- Cagre, 115, 118
- Cellula di pianificazione dello
 Stato Maggiore dell'Ue, 119
- Centro europeo per le reti energe-
 tiche, 152
- Commissione europea, 14-15, 42-
 43, 110, 113, 115, 120, 131-
 137, 143-144, 151-153, 198,
 264-265, 296, 298, 301
 presidente della, 46, 104, 109
- Conferenza intergovernativa, 44
- Consiglio dei ministri delle Fi-
 nanze, 198
- Consiglio dell'Ue, 53
- Consiglio europeo, 113, 123-124,
 126, 153
 Consiglio europeo del 16-17
 giugno 2005, 103
- Consiglio europeo del giugno
 2006, 104, 108-109, 111,
 113
- Consiglio europeo del 14 di-
 cembre 2006, 123, 302
- Consiglio europeo del giugno
 2007, 14
- Consiglio straordinario (25
 agosto 2006), 118, 125
 presidente stabile, 16, 44, 115
- Convenzione europea, 41, 114
- Osservatorio europeo sull'approv-
 vigionamento energetico, 152
- Parlamento europeo, 43n, 51, 135,
 153, 276
- presidenza di turno austriaca, 273
- presidenza di turno finlandese,
 288, 302
- presidenza di turno tedesca
 (2007), 14, 44, 103, 111
- rappresentanti speciali dell'Ue, 113
- Unione Europea (politiche)
- Affari Interni, 119
- area dell'euro, 17, 171, 173, 175-
 176, 179-180, 183-184, 187-
 190
- confini comunitari/frontiere esterne,
 15, 46, 115, 119, 136
- Gruppo di Schengen, 112
- iniziativa Frontex, 119
- cooperazione di polizia, 112, 263
- Gendarmeria europea, 15, 119,
 263
- mandato d'arresto europeo, 42
- Trattato di Prüm, 112
- Euro, 42, 114, 182, 184-185, 187-
 190
- Gruppo dei Dodici, 111
- mercato unico, 114
 libera circolazione delle merci,
 135
- missioni
- missione di polizia Eupol Kin-
 shasa, 128-129
- missione Eujust Lex, 126
- missione Eupol Copps, 124
- missione Eupol Proxima, 123
- missione Eupt Kosovo, 123
- missioni di stabilizzazione, v.
 Stabilità

- operazione di controllo Eu
Bam, 124
- Patto di stabilità e crescita, 42, 55
- Politica agricola comune/Pac, 157
- politica commerciale comune, 42
- politica di difesa/difesa europea/
Europa della difesa, 15, 111-
112, 115, 118, 132-135, 137, 263
- Codice di Condotta per gli ac-
quisti militari, 14, 132-133,
135
- European Defence Equipment
Market/Edem, 14, 132
- Intra-Community Circulation of
Products for the Defence of
Member States*, 135-136
- mercato europeo della difesa,
14-15, 131-135
- Politica di sicurezza e difesa/Pesd,
117, 119-120, 123, 124n, 127
- battlegroups, 15, 112, 117, 119
- missione di polizia Eupm, 123
- politica energetica, 14, 152-153
- sostenibilità energetica/energia
sostenibile, v. Energia
- politica estera, 45, 115
- ministro degli Affari Esteri,
115
- politica monetaria, 112
- politiche comuni, 103, 302
- politiche di vicinato, 46
- questione energetica, v. Energia
- rapporti con gli Stati Uniti, 37-38,
155, 158-160, 241
- rapporti con Israele/questione me-
diorientale, 211-212, 280, 290
- rapporti con la Nato, v. Nato
- rapporti con l'Etiopia, 241
- rapporti con l'Iran, 45, 94-98,
112, 273, 285
- rapporti con l'Unione Africana,
128
- rappresentanza al Fmi, 177
- ruolo nelle crisi internazionali,
117-118, 128-129
- Yen, 181-182, 185, 187
- Yuan, 184
- Renmimbi/moneta cinese, 173,
181-182, 184-186

Indice dei nomi

- Abbas Mahmoud (detto Abu Ma-zen), 213, 276
Abd al Rahman Ali Muhammad (detto Ali Kushayb), 271
Abdallah II, re di Giordania, 286
Abe Shinzo, 295
Abramov Sergej, 277
Abu Ala (vedi Qurei Ahmed), 275
Abu Mazen (vedi Abbas Mahmoud), 300, 302
Abu Omar (vedi Nasr Hassan Mustafa Osama), 50-51, 267-268
Afewerki Isaias, 241, 247-248
Ahmadinejad Mahmoud, 76, 97-98, 261, 293, 301
Ahtisaari Martti, 274
Alckmin Geraldo, 298
Alegre Manuel, 274
Alkatiri Mari, 287
Allawi Ayad, 224, 274
Almunia Joaquín, 283
Amato Giuliano, 43, 198
Amin Rizgar Mohammed, 233
Annan Kofi, 53, 68, 125, 240, 257, 269, 290, 293, 295
Antonelli Claudio, 268
Aoun Michel, 79
Arafat Yasser, 278
Aristide Jean-Bertrand, 275
al Assad Bashar, 293
al Attiyah Khalid, 281
Aweys Hassan Dahir, 244

Bachelet Michelle, 273
Baker James, 228, 301
Balkenende Jan Peter, 107, 287, 300
Ban Ki-moon, 301

al Bandar Awad Hamed, 298
el Baradei Mohamed, 277
Barak Aharon, 215-216
Barghouti Marwan, 278
Barghouti Mohammed, 287, 291-292
Barnett Rubin, 222
Barre Siad, 245
Barroso José Manuel Durão, 104, 109-110
Bartolomeo I, patriarca di Costantinopoli, 300
al Bashir Omar Hassan Ahmad, 11, 251, 254, 256-258, 261-262
Beatrice, regina dei Paesi Bassi, 287
Beckett Margaret, 282
Bemba Jean-Pierre, 299
Benedetto XVI, 13, 58, 65, 272, 294, 300
Berdimuhammedow Gurbanguly, 302
Berlusconi Silvio, 41, 45, 47-48, 51, 55, 199, 264-266
Bernanke Ben S., 172, 275
Berri Nabih, 74, 79, 290
Bertinotti Fausto, 266
Bertone Tarcisio, 286
bin Laden Osama, 281, 285, 288
Blair Tony, 104, 109, 282
Bolkestein Frits, 276
Bolten Joshua, 281
Bonino Emma, 43
Bozizé François, 259
Brahimi Lakhdar, 256
Burns Nicholas, 272
Bush George Walker, 13, 30, 31, 36-37, 47, 55, 71-72, 273, 275, 277, 281, 294, 297, 299

- Calderoli Roberto, 264
 Calderón Felipe, 288
 Calipari Nicola, 50, 51, 268
 Capuano Massimo, 272
 Castagnetti Fabrizio, 91, 269
 Castelli Roberto, 51
 Cavaco Silva Aníbal, 274
 Cesaretti Roberto, 124
 Chávez Frías Hugo, 170, 292, 300
 Chen Shui-bian, 276
 Cheney Dick, 272
 Chiarini Gian Marco, 122
 Chiodi Claudio, 271
 Chulanont Surayud, 296
 Ciampi Carlo Azeglio, 263
 Clarke Charles, 282
 Coppola Vincenzo, 123
 Correa Rafael, 300
- Daci Nexhat, 274
 Dadullah, 265
 al Dahdouh Abu al Waleed, 277
 D'Alema Massimo, 14, 44-49, 51, 53-55, 113-115, 249n, 267, 272
 da Silva Luiz Inácio «Lula», 298
 Déby Idriss, 258, 259
 De Capitani Ivano, 271
 Del Vecchio Mauro, 266
 Dini Lamberto, 199-200
 Douste-Blazy Philippe, 95
 Draghi Mario, 43, 266
 Duaik Abdel Aziz, 291-292
 Dugard John, 212
 Đukanović Milo, 284, 294
 Dzurinda Mikuláš, 286
- Edery Jacob, 88
 Egeland Jan, 256
 Eliasson Jan, 256
 Erdoğan Recep Tayyip, 300
- Farina Renato, 268
 Fava Claudio, 267
 Fayyad Salam, 212
 Ferguson Roger W., 266
 Ferrero Waldner Benita, 269, 290
 Fico Robert, 286
 Fo Dario, 49
 Frazer Jendayi, 248n
- Galic Stanislav, 300
 Garang John, 259
 García Pérez Alan, 284
 Gates Robert, 299
 Gbagbo Laurent, 273-274
 Gedi Ali Mohamed, 243, 245, 290
 Gemayel Pierre, 79, 299
 van Gogh Theo, 287
 Goss Porter, 282
 Greenspan Alan, 275
 Gusenbauer Alfred, 296
 Gusmão Xanana, 287
 Gyanendra, re del Nepal, 283
 Gyurcsány Ferenc, 281, 295
- Haider Jörg, 296
 Hamilton Lee, 228, 301
 al Hammashi Saeed, 233
 Haniyeh Ismail, 276, 279, 301
 al Hariri Rafiq, 54, 73
 al Hariri Saad, 74
 Haroun Ahmed Mohammed, 258
 al Hassan Barzan Ibrahim (detto al Tikriti), 299
 Hayden Michael, 282
 Hersh Seymour, 72
 Hirsi Ali Ayaan, 287
 de Hoop Scheffer Jaap, 48
 Hu Jintao, 270, 292
 Humala Ollanta, 284
 Hussein Saddam, 9, 76, 231, 233, 235-236, 294, 298, 302
- Ibrahim Khalil, 255
- al Jaa'fari Ibrahim, 224, 281
 Jumblatt Walid, 74
- Kabila Joseph, 299
 Kaczyński Jaroslaw, 109
 Kaczyński Lech, 288
 Kadyrov Ramzan, 277
 Kalvītis Aigars, 297
 Kaplan Joel, 281
 Karzai Hamid, 220-224
 Kather Roland, 270
 Khamenei Seyyed Ali Hoseyni, 69, 98
 Khomeini Ruhollāh Mosavi, 70n
 Kiir Mayardit Salva, 260

- Kim Jong-il, 100
 Kirchner Néstor, 169
 Koizumi Junichiro, 286, 295
 Kokoity Eduard, 299
 Komšić Željko, 296
 Kony Joseph, 292
 Kozulin Aleksandr, 279
 Krueger Anne, 168
 Kufuor John Agyekum, 258
 Kushayb Ali (vedi Abd al Rahman Ali Muhammad), 258
- Lahoud Émile, 79
 Larijani Ali, 285
 Li Zhaoxing, 272
 Lieberman Avigdor, 209, 298
 Litvinenko Aleksandr, 300
 Livni Tzipi, 282
 López Obrador Andrés Manuel, 288
 Lozano Mario, 268
 Lukashenko Aleksandr, 278
 Lula (vedi da Silva Luiz Inácio «Lula»), 298
- Machar Riek, 260
 al Maliki Nouri Kamel Mohammed Hassan (detto anche Jawad al Maliki), 9, 219, 224, 226, 270, 281, 283, 286, 302
 Mancini Marco, 268
 Mancini Pasquale Stanislao, 58
 Maometto, 13, 58, 65, 264, 275
 Marcinkiewicz Kazimierz, 288
 Marini Franco, 266
 Martino Antonio, 263
 al Mashhadani Mahmoud, 281
 Maskhadov Aslan, 286
 McClellan Scott, 281
 Merkel Angela, 43-44, 111, 114
 Milinkević Aleksandr, 279
 Milošević Slobodan, 277
 Minawi Minni, 255, 258
 Mladić Ratko, 282
 Morales Evo, 274
 Moroz Aleksandr, 291
 Mubarak Hosni, 247
 al Muhajir Abu Hamza, 285
 Museveni Yoweri Kaguta, 276
 Musharraf Pervez, 221
- Nagy Imre, 271
 Napolitano Giorgio, 43, 267, 271-272
 Nasr Hassan Mustafa Osama (detto Abu Omar), 50-51, 267-268
 Nasrallah Hasan, 69-72, 74-78, 289
 Negroponte John, 282
 Netanyahu Benjamin, 207
 Niyazov Saparmurat Ataïevitch, 302
 Noboa Álvaro, 300
 al Nur Abd al-Wahid Muhammad Ahmad, 255
- Olmert Ehud, 52, 67, 72, 74-75, 207, 209, 273, 279, 282, 286, 289, 292
 Orbán Viktor, 281
 Ortega Daniel José, 298
- Padoa Schioppa Tommaso, 43, 269
 Palocci Antonio, 170
 Parisi Arturo, 47, 49, 54, 267, 270
 Paroubek Jiří, 284
 Parvanov Georgi, 298
 Pellegrini Alain, 91
 Peretz Amir, 207-208, 282, 290
 Pignero Gustavo, 268
 Piñera Sebastián, 273
 Pistolese Pietro, 124
 Politkovskaya Anna, 296
 Pollari Nicolò, 268
 Portman «Rob», 281
 Préval René, 275
 Prodi Romano, 41-48, 51, 53, 55, 114, 126, 249n, 264, 266, 268, 270, 290
 Pronk Jan, 256
 Putin Vladimir, 274, 277, 292, 297
 al Qoqa Khalil (detto Abu Yussef), 280
 Qurei Ahmed (detto Abu Ala), 275
- Radmanović Nebojša, 296
 Raffaelli Mario, 248
 Rafsanjani Ali Akbar Hashemi, 301
 Rahman Abdul, 271
 Rahmonov Emomali, 298
 al Ramhi Mahmoud, 291-292
 Ramos Horta José Manuel, 287
 Rasmussen Anders Fogh, 275
 Rehn Olli, 283

- Reid John, 282
 Rice Condoleezza, 48, 283, 290
 Richards David J., 266
 Rove Karl, 281
 Royal Ségolène, 108
 Rugova Ibrahim, 274, 276
 Rumsfeld Donald, 13, 34, 36, 299
 Rutelli Francesco, 272
- Saadat Ahmed, 278
 Saakashvili Mikhail, 274
 Saca Elías Antonio, 277
 Saeedi Mohammad, 94n
 Salotto Giuseppe, 270
 Samhadana Jamal Abu, 208, 285-286
 Sarkozy Nicolas, 45, 108, 114
 Saydullaiev Abdul Khalim, 286
 Schüssel Wolfgang, 296
 Sejdiu Fatmir, 276
 Sgrena Giuliana, 268
 al Shaer Nasser, 291-292
 Shalit Gilad, 208, 291-292
 Sharif Ahmed (detto Sheikh Sharif
 Sheikh Ahmed), 244
 Sharon Ariel, 72, 207-209, 279
 Shinawatra Thaksin, 296
 Shobaki Ahmed, 278
 Siderov Volen, 298
 Silajđić Haris, 296
 Siniora Fouad, 79, 268, 290, 299
 al Sistani Ali, 274
 Snow «Tony», 281
 Soares Mário, 274
 Sodano Angelo, 286
 Solana Javier, 269, 290
 Straw «Jack», 282
 Šturanović Željko, 299
- al Suaidi Hamed Juma Faris, 293
- Talabani Jalal, 281
 Tayfour Aref, 281
 Taylor Charles, 279
 al Tikriti Barzan Ibrahim (vedi al
 Hassan Barzan Ibrahim), 298
 Timoshenko Julia, 279, 291
 Topolánek Mirek, 284
 Torsello Gabriele, 271
 Tremonti Giulio, 42, 199
 Tuomioja Erkki, 269, 290
 al Turabi Hassan, 254, 262
- Umarov Doku, 286
 Uribe Álvaro, 277
- Valotto Giuseppe, 123
 Verdonk Maria Cornelia Frederika
 (Rita), 287
 de Villepin Dominique, 265
- Wen Jiabao, 270, 272, 280
 Wolfensohn James, 282
 Wolfowitz Paul, 269, 272, 290
- Yanukovic Viktor, 279, 291
 Yushchenko Viktor, 279, 291
 Yusuf Ahmed Abdullahi, 243-245,
 249
 Zapatero José Luis Rodriguez, 48, 279
 al Zarqawi Abu Musab, 226, 281,
 285, 288
 al Zawahiri Ayman, 273
 Zebari Hoshyar, 283
 Zeevi Rehavam, 278
 Zenawi Meles, 241-242, 245, 247-249

Indice dei nomi geografici

- Abeyi, 260
Abidjan, 273
Abuja, 255-257
Aceh, 124
Addis Abeba, 241-242, 245, 247-249, 257-258, 290
Afghanistan, 9, 13, 16, 27, 38, 41, 47-50, 75-76, 84, 92, 120, 122, 126-127, 219-220, 223, 229, 262, 265-266, 269, 271, 285, 291, 294, 296
Africa, 33, 117, 122, 261, 271
 equatoriale, 254
Alaska, 145, 288
Albania, 91, 123, 285
Algeri, 239
Algeria, 144
Al Muthanna, 286, 289
America (vedi anche Nord America, Stati Uniti e Usa), 35, 38
 Latina (vedi anche Paesi sudamericani), 33, 65, 165, 168, 173, 192, 194, 196, 301
Angola, 261
Ankara, 280
Arabia Saudita, 175, 190, 249, 268, 283, 290
Arbil, 283
Argentina, 167-171, 197
Argun, 286
Asia (vedi anche Paesi asiatici), 37, 157, 163, 165, 172-174, 271
 centrale, 33
Asmara, 240, 242, 248, 251
Atene, 81
Australia, 17, 138, 155, 179, 280
Austria, 112n, 179, 273, 296
Azerbaijan, 289
Badme, 239, 247
Baghdad, 126, 226, 231, 268, 270-271, 276, 283-284, 293, 298, 301-302
Baidoa, 243-244, 289, 302
Baku, 289
Balcani, 46, 57, 59, 63, 261
 occidentali, 46
Bangui, 259
Baquba, 285
Bassora, 227
Baviera, 295
Beirut, 51, 67, 76-77, 81, 89, 289-290, 292, 299
Bekaa, valle della, 67, 76
Belgio, 112n, 131n, 179, 271, 275
Belgrado, 277, 282
Bengasi, 264
Berlino, 111
Bielorussia, 278
Bolivia, 197, 274, 301
Bonn, 223
Bosnia, 122-123, 277, 282
Bosnia Erzegovina, 296
Brasile, 155, 160, 168-171, 298, 301
Bretton Woods, 170
Brindisi, 269
Bruxelles, 55, 109, 118, 176, 285, 301
Budapest, 295
Buenos Aires, 169-170, 273
Bulgaria, 45-46, 59n, 112, 197, 283, 296, 298
Bushehr, 97
Calabria, 264
Cameri, 138

- Camp David, 203
 Canada, 138, 140, 220, 268, 290
 Canberra, 280
 Cancun, 160
 Caracas, 292
 Castel Gandolfo, 295
 Cecenia, 277, 284, 297
 Ceyhan, 289
 Chiang Mai, 171
 Chiapas, 64
 Ciad, 10, 251, 253-254, 258-259
 Cile, 194, 196
 Cina, 17, 19, 33, 45, 96-99, 101, 145, 156-157, 159-160, 162-164, 170-177, 179-182, 185-187, 190-191, 256, 261, 263, 265, 270, 276, 280, 283, 285, 292-293, 298
 Cipro, 124, 198, 268, 290
 Cisgiordania, 72, 204-205, 208, 215, 279, 280, 291-292
 Città del Vaticano, 286
 Cochabamba, 301
 Colombia, 197, 277
 Congo (vedi anche Repubblica democratica del Congo), 299
 Corea, 157
 del Nord, 11-13, 27, 36, 93, 98-101, 102n, 288, 297-298
 del Sud, 99, 101, 283, 298
 Corno d'Africa, 10, 27
 Costa d'Avorio, 273
 Costantinopoli, 59, 300
 Croazia, 197, 277
 Cuba, 283

 Damasco, 54, 67, 70, 72, 74, 77, 79, 293
 Danimarca, 109, 131n, 197, 275
 Darfur, 10, 11, 27, 128, 246-247, 251-259, 261-262, 293
 Dayton, 296
 Dhi Qar, 269
 Diyarbakir, 280
 Dnestr, fiume, 295
 Doha, 293, 299
 Dujail, 231

 Ecuador, 300
 Egitto, 29, 50, 66, 76, 124, 242n, 249, 261, 267-268, 290, 301

 El Salvador, 277
 Emirati Arabi Uniti, 127
 Eritrea, 239-241, 242n-243n, 247-249, 252, 254
 Estonia, 59n, 197
 Etiopia, 10, 239-241, 242n-243n, 244-249, 254, 289, 302
 Europa, 18-19, 33, 38, 41, 43-44, 47, 53-55, 63, 65, 96, 109, 127, 131, 144-145, 149, 153, 156-160, 163-164, 171, 174, 181, 183, 191, 195, 249, 271, 275, 285
 centro-orientale, 17, 46, 179, 188
 dell'Est, 196, 263, 298
 settentrionale, 61

 Finlandia, 46n, 59n, 179, 197, 297
 Firenze, 114
 Francia, 14, 45, 46n, 52, 54, 58, 89, 91, 94, 104, 107, 109-110, 112-113, 131, 149, 156-157, 179, 244, 255, 263, 265, 268-269, 285, 289-291

 Gaza (vedi anche Striscia di Gaza), 124, 205-206, 213, 275-277, 280, 286, 289, 301
 Georgia, 274, 289, 299
 Gerico, 278
 Germania, 16, 39, 45, 58, 89, 94-95, 98, 111, 112n, 113, 131, 147, 149, 176, 179, 268, 270, 285, 290
 Gerusalemme, 64, 204-205, 208, 290, 294
 est, 204, 287
 Ghajar, 294
 Ghana, 258
 Giappone, 99, 101, 155, 157, 159, 173-175, 185, 190, 286, 295, 298
 Gibuti, 243n, 244, 246, 249n
 Ginevra, 85, 204, 216, 281, 290
 Giordania, 268, 290
 Giordano, fiume, 77
 Golan, alture del, 69, 77, 90
 Golfo Persico, 69, 96-97, 249, 280
 Gran Bretagna (vedi anche Regno Unito), 45, 50, 94, 109, 268, 277, 282, 285, 290, 300
 Grecia, 59n, 89, 119, 179, 198, 268, 290

- Groznj, 286
Guantánamo, 267
Guiglo, 273
- Haifa, 289
Haiti, 275
Hanoi, 299
Hebron, 124
Helmand, 271
Herat, 50n, 127, 265, 271
Hermon, monte, 77
Hong Kong, 186
Hwaderi, 297
- Il Cairo, 261, 292, 301
India, 33, 36, 102n, 155, 157, 160, 170, 277
Indonesia, 12, 57, 66, 170, 271
Iran, 12, 27, 29, 45, 69-70, 93-98, 112, 209, 228, 249, 261-262, 270, 277, 280, 285, 291, 293, 301-302
Iraq, 9, 11-13, 16, 27, 29, 31, 34, 36, 41, 48-49, 53, 55, 57, 72, 75-76, 92, 97, 120, 125-127, 144, 219-220, 222, 224, 226-228, 234, 237, 248, 262, 267, 269-270, 273-274, 276-277, 281, 283-286, 288-289, 293, 297-298, 301-302
Irlanda, 109, 112, 179, 197
del Nord, 57
Israele, 10, 11, 31, 36, 46, 51, 67-69, 72-73, 76-78, 81-90, 124-125, 145, 203-213, 215-216, 273, 276-277, 279-280, 282, 286-290, 292-294, 298, 300
Italia, 15-16, 19, 39, 41-46, 48-50, 52-53, 55-56, 58, 87, 115, 119-129, 131n, 133-134, 137-138, 140, 146-147, 149, 162-164, 179, 191, 200-201, 240, 248-249, 263, 265-271, 290, 292
- Jowhar, 243, 284
Juba, 260, 292
Jugoslavia ex, 274, 277, 282, 296, 300
- Kabul, 50n, 220, 222, 267, 271
Kandahar, 271
Katmandu, 283
Kedumim, 279
Kenya, 243n, 246n
Khartoum, 11, 245, 247, 251, 253-262, 284, 289, 293
Kinshasa, 129
Kisimayo, 245
Kosovo, 86, 122-123, 270, 274, 276-277, 298
Kurdistan, 274, 280, 283
Kyoto, 299
- L'Aja, 85, 87, 277, 300
La Paz, 274
Lashkar Gah, 271
Lathi, 297
Lettonia, 197, 297
Libano, 11, 13, 16, 29, 36, 41, 50-51, 53-56, 67-69, 72, 75, 77-78, 81, 85-87, 90-92, 117, 120, 124, 129, 145, 209, 268-269, 288-294, 299
meridionale, 51-52, 54, 81-82, 84, 89, 125, 209, 292
Liberia, 279
Libia, 242n, 249, 258, 270-271
Litani, fiume, 67, 90, 269
Lituania, 283
Londra, 240, 247, 300
Lussemburgo, 112n, 179
- Macao, 100n
Macedonia, 123
Madrid, 112
Malta, 124
Mar Caspio, 289
Marocco, 66, 124
Maroun al-Ras, 290
Marshall, isole, 278
Mecca, 64
Medio Oriente, 9, 11, 13, 29, 31, 33-34, 36, 47-48, 54-55, 66, 69, 72, 122, 124, 261, 275, 280, 282, 289-290, 293, 295, 300-301
Mediterraneo, 122, 124
orientale, 124, 289
Messico, 165, 288
Milano, 50, 267-268, 270
Minsk, 279

- Mogadiscio, 10, 243-244, 248, 284-285
 Moldavia, 124n, 295
 Montalto di Castro, 150
 Montenegro, 284, 294, 299
 Mosca, 98, 271, 274, 284
 Musay Valley, 267
- Nairobi, 243, 249n, 251, 257, 299
 Nanchino, 270
 Nassiriya, 266-267
 Natanz, 94
 Nazareth, 289
 N'djamena, 258-259
 Nepal, 281, 283
 New York, 64, 91, 295-296, 301
 Nicaragua, 298
 Niger, 271
 Nigeria, 12, 57, 145, 242n, 255, 279
 Nilo, fiume, 253
 Nilo, valle del, 261
 Nilo Blu, 259
 Nizza, 44, 103, 114
 Nord America (vedi anche America, Stati Uniti e Usa), 172
 North-West Frontier Province, 221
 Norvegia, 138, 144, 249n, 281
 Novara, 138
 Nuba, monti, 252, 259
 Nuova Zelanda, 17, 179
- Ogaden, 246
 Olanda (vedi anche Paesi Bassi), 14, 50, 104, 107, 109-110, 112, 138, 140, 179, 197, 300
 Oslo, 9, 203-204, 211-212, 280
 Ossezia del Nord, 274, 276
 Ossezia del Sud, 299
 Ottawa, 88
- Paesi asiatici (vedi anche Asia), 17, 145, 171, 177, 179, 189
 Paesi Baschi, 295
 Paesi Bassi (vedi anche Olanda), 112n, 263, 287
 Paesi sudamericani (vedi anche America Latina), 33, 65, 165, 168, 173, 192, 194, 196, 301
 Pakistan, 36, 277, 283
- Palau, 278
 Palestina, 29, 212, 276, 292
 Parigi, 54, 94n, 113, 211, 292
 Pechino, 98, 101, 261, 270, 276, 292
 Perù, 197, 284
 Petra, 286
 Podgorica, 284
 Polonia, 50, 59n, 109-110, 197
 Port Sudan, 254
 Portogallo, 112, 119, 179, 198, 263, 274
 Praga, 167
 Pristina, 270, 276
 Prüm, 112
 Puglia, 264
 Pyongyang, 12, 93, 99-102, 288, 297
- Qatar, 256, 280, 290-291, 293
- Rafah, 124, 301
 Ramallah, 276, 291-292
 Ratisbona, 13, 58, 65, 294
 Regno Unito (vedi anche Gran Bretagna), 84, 89, 131, 138, 140, 176, 194, 197, 249n, 300
 Repubblica Ceca, 109-110, 198, 284
 Repubblica centrafricana, 10, 251, 254, 258-259
 Repubblica democratica del Congo (vedi anche Congo), 128
 Repubblica di Moldova, 295
 Repubblica sudafricana (vedi anche Sudafrica), 271
 Riga, 50, 220
 Roma, 16, 43, 48, 52, 59-60, 64, 114, 125-126, 135, 290
 Romania, 45-46, 59n, 112, 283, 296
 Russia, 33, 36, 45, 59n, 94, 96-99, 101, 125, 144, 148, 150, 256, 263, 268, 274-275, 282-283, 285, 288-290, 292-293, 296-298
- Sahara, 247
 Samarra, 224, 226, 276
 Samawa, 286
 San Paolo, 272
 San Pietroburgo, 289
 Sarajevo, 282, 300
 Sardegna, 146

- Schengen, 112
 Scheveningen, 277
 Seattle, 160
 Senegal, 242n
 Seoul, 283
 Serbia, 170, 272, 284, 298
 Shebaa Farms, 73, 77-78, 90
 Sicilia, 264
 Sierra Leone, 279
 Siria, 29, 54-55, 66, 77, 79, 82, 90, 96, 228
 Skopje, 123n
 Slovacchia, 285
 Slovenia, 119, 198, 283
 Somalia, 242n-243n, 244-249, 284, 288-289, 302
 Spagna, 54, 58, 112, 119, 131n-132n, 179, 263, 268, 279, 290, 295
 Srebrenica, 282
 Sri Lanka, 12, 57, 281
 Stati Uniti (vedi anche America, Nord America e Usa), 10-11, 13, 16-17, 27-29, 31, 33-38, 41, 47, 69, 76, 83-85, 88, 95, 97, 99-100, 155-160, 162, 168-169, 171, 175-176, 210-211, 220, 228, 231-232, 241, 244-246, 248, 262, 265, 268-269, 274-275, 280, 282, 285-286, 288-291, 294, 298
 Strasburgo, 267, 283
 Striscia di Gaza (vedi anche Gaza), 53, 204-205, 206n, 208-209, 211, 215, 286, 300
 Sud Tirolo, 263
 Sudafrica (vedi anche Repubblica sudafricana), 242n
 Sudan, 10, 128, 242n-243n, 246-247, 249, 251-253, 255, 257-258, 260-262, 292
 meridionale, 247, 252-253, 256, 259-260, 292
 Sud-est asiatico, 170-171
 Svezia, 46n, 131n, 140, 197, 249n,
 Svizzera, 146, 149
 Tagikistan, 298
 Taiwan, 276
 Tanzania, 249
 Tbilisi, 289
 Tehran, 12, 45, 69, 72, 76, 93, 95-97, 102, 273, 277, 285, 293, 301-302
 Tel Aviv, 71-72, 75, 77, 208, 294
 Thailandia, 170, 296
 Ticino, 146
 Tigrari, 247
 Timor Leste, 287
 Tira, 269
 Tokyo, 101
 Torino, 264
 Transdnistria, 124n, 295
 Tripoli, 258
 Turchia, 46, 138, 168, 269, 280, 289-290, 300
 Turkmenistan, 302
 Ucraina, 59n, 88, 124n, 148, 279, 291, 295
 Uganda, 243n, 249, 276, 292
 Ungheria, 119, 197-198, 271, 281, 295
 Unione Sovietica, 38, 298
 Uruguay, 170
 Usa (vedi anche America, Nord America e Stati Uniti), 10, 17, 42, 45, 47, 48n, 50-52, 55, 69, 95-97, 100-102, 125, 128, 131, 139, 168, 171-174, 176-177, 179-184, 186-187, 189-190, 211, 213, 225, 246, 265, 267-268, 275, 277, 281-282, 285, 294, 296-297, 299, 301
 Vaticano, 272, 294, 300
 Venezuela, 292, 300
 Vicenza, 263
 Vienna, 113, 277
 Vietnam, 265
 Washington, 9, 47-52, 96n, 101, 124, 169, 176, 219, 225, 228-229, 248, 265-266
 Yadavaran, 98
 Yemen, 249
 Zarit, 67

Notizie sugli autori

Riccardo Alcaro è ricercatore dello Iai.

Gianni Bonvicini è direttore dello Iai.

Franco Bruni è professore ordinario di Teoria e Politica monetaria internazionale nell'Università commerciale «Luigi Bocconi» di Milano e vicepresidente dell'Ispi.

Giampaolo Calchi Novati è professore ordinario di Storia dell'Africa nell'Università degli Studi di Pavia.

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.

Federica Di Camillo è ricercatrice dello Iai.

Silvio Ferrari è professore ordinario nell'Università degli Studi di Milano e di Lovanio, dove insegna tematiche connesse ai rapporti tra diritto e religione.

Giovanni Gasparini è responsabile di ricerca dello Iai.

Elisa Giunchi è docente di Storia e istituzioni dei paesi islamici nell'Università degli Studi di Milano e membro del comitato direttivo di Asia Major e Italindia.

Carlo Augusto Giunipero è ricercatore dell'Ispi e dottorando in Storia contemporanea nell'Università Cattolica di Milano.

Ettore Greco, vicedirettore dello Iai, è attualmente Visiting Fellow presso la Brookings Institution di Washington.

Paolo Guerrieri è direttore del Cidei (Centro interdipartimentale di Economia internazionale) dell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» e vicepresidente dello Iai.

Paola Monti lavora per la Fondazione Rodolfo Debenedetti in qualità di coordinatrice della ricerca.

Michele Nones è consigliere scientifico, responsabile dell'area di ricerca «Difesa e sicurezza» e membro del Comitato direttivo ed esecutivo dello Iai.

Pier Carlo Padoan è direttore della Fondazione Italiani Europei. Vice-segretario generale Ocse. Già direttore esecutivo del Fondo monetario internazionale.

Daniela Pioppi è responsabile di ricerca dello Iai.

Clara Poletti è direttore dell'Istituto di Economia e Politica dell'energia e dell'ambiente nell'Università commerciale «Luigi Bocconi» di Milano.

Christian Ponti è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi internazionali nell'Università degli Studi di Milano.

Riccardo Redaelli è professore associato di Storia delle civiltà e delle culture politiche nell'Università Cattolica di Milano e direttore del Middle East Program, Landau Network-Centro Volta di Como.

Natalino Ronzitti è consigliere scientifico dello Iai e professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università Luiss «Guido Carli» di Roma.

Mirko Sossai è assegnista di ricerca in Diritto internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Luiss «Guido Carli» di Roma.

Nathalie Tocci è responsabile di ricerca dello Iai.

Pierluigi Valsecchi è professore ordinario di Storia e istituzioni dell'Africa nella Facoltà di Scienze della comunicazione dell'Università di Teramo.

Finito di stampare nel mese di giugno 2007
DTP: Centro Immagine - Capannori (Lu)
presso Litosei, via Rossini 10, Rastignano, Bologna
www.litosei.com

Questa nuova edizione dell'annuario dello Iai e dell'Ispi, l'ottava, ha per oggetto le vicende politiche ed economiche del 2006. Anche l'ultimo anno, come i precedenti, è stato caratterizzato dalla corrente di instabilità gravitante sul Medio Oriente, con il prolungamento dell'impasse iracheno, la ripresa dell'insurrezione in Afghanistan, la crisi politica e diplomatica sul nucleare iraniano e l'interminabile conflitto israelo-palestinese. Con l'aggravante che quasi tutte queste vicende hanno mostrato, col tempo, segni crescenti di deterioramento, quando non di allargamento ai paesi vicini e alle rispettive regioni di appartenenza – simboleggiati dalla nuova guerra in Libano e dal successivo intervento multinazionale. La prima parte del volume è dedicata alle linee generali di questa persistente crisi del sistema politico internazionale, con particolare riferimento agli aspetti politici e giuridici della guerra libanese, ai nuovi e preoccupanti sviluppi della proliferazione nucleare, oltre che alla crescente politicizzazione della dimensione religiosa nelle relazioni internazionali. Un posto speciale è riservato alla politica estera italiana, con il passaggio dal governo Berlusconi al governo Prodi. Allo stallo del processo politico dell'integrazione e alle prospettive di un suo superamento è dedicata la seconda parte, che si concentra poi sull'evoluzione del mercato europeo della difesa e sul ruolo dell'Unione nelle operazioni di peace-keeping. La terza parte è dedicata invece all'economia internazionale, tanto nelle sue principali linee evolutive quanto nei suoi aspetti istituzionali, con la difficile opera di adattamento del Fondo monetario internazionale e il futuro ancora più incerto del regime commerciale multilaterale. Un approfondimento speciale è riservato a due grandi temi rivelatisi centrali anche nel 2006: la questione energetica e il progressivo invecchiamento della popolazione, con le relative e ovvie implicazioni sulla sostenibilità dei sistemi pensionistici. In chiusura, si analizzano alcuni dei principali teatri di crisi dell'ultimo anno: la questione israelo-palestinese, l'Iraq, l'Afghanistan, il Corno d'Africa e il Sudan.

Alessandro Colombo è professore straordinario di Relazioni Internazionali nell'Università degli Studi di Milano e direttore dell'Osservatorio «Sicurezza e Studi Strategici» dell'Ispi.

Natalino Ronzitti è consigliere scientifico dello Iai e professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università Luiss «Guido Carli» di Roma.

€ 27,00

Grafica: A. Bernini

ISBN 978-88-15-11905-6



9 788815 119056