

Istituto Affari Internazionali  
Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

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

**Edizione 2008**

a cura di  
Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti

**Società editrice il Mulino**

## Introduzione

Sul terreno politico, nel 2007, lo scenario internazionale è sembrato accentuare lo spostamento del baricentro strategico e diplomatico dalla formula della «guerra al terrore» al gioco più tradizionale del riallineamento e della competizione tra grandi potenze.

Il segmento più appariscente di questa transizione è stata la centralità riconquistata a più riprese dalle relazioni triangolari tra Stati Uniti, Europa e Federazione russa. Quest'ultima ha mostrato evoluzioni significative tanto sul terreno della politica interna quanto su quello della politica estera. Sul primo, il 2007 si è concluso con la designazione da parte di Vladimir Putin del suo successore alla presidenza, il vice primo ministro e presidente del Consiglio dei direttori di Gazprom, Dmitrij Medvedev, all'indomani delle elezioni parlamentari vinte in modo plebiscitario dal partito del presidente. Oltre che da fattori politici, simbolici e istituzionali, il successo di Putin è stato alimentato da un'ottima congiuntura economica, sebbene basata principalmente sui proventi del petrolio e del gas.

Il miglioramento della situazione politica ed economica interna ha indotto la Russia a riprendere la propria tradizionale aspirazione al ruolo e al rango di grande potenza e una rinnovata iniziativa nei confronti dello spazio ex-sovietico.

L'attivismo russo ha comportato un deciso deterioramento delle relazioni con l'Europa e gli Stati Uniti. Sebbene le cause delle difficoltà siano molteplici, su tutte spicca l'apparente volontà da parte di Mosca di recuperare un ruolo di primaria importanza nell'arena mondiale, e più in particolare in quella che ritiene la sua naturale area d'influenza, l'ex spazio sovietico. Con Putin, la politica estera russa si è dunque assestata su una linea di forte difesa degli interessi nazionali, spesso in aperta e dura

polemica con l'Europa e gli Stati Uniti. Putin ha non solo manifestato la crescente insoddisfazione della Russia verso le politiche che gli occidentali hanno condotto in passato e conducono tuttora nell'ex spazio sovietico, ma non ha esitato ad assumere un atteggiamento di politica estera decisamente più assertivo che in passato, per esempio concentrando nel governo centrale il controllo delle esportazioni energetiche russe o scontrandosi ripetutamente con gli Usa e con alcuni membri dell'Ue (soprattutto gli ex satelliti dell'Urss). Una ripresa delle tendenze autoritarie in politica interna, inoltre, acuisce il disagio di europei e americani e fa presagire un'epoca di relazioni più tese tra Mosca e i partner occidentali, anche se questi non sono stati in grado di definire un approccio comune. L'Ue è divisa su quale atteggiamento sia più saggio assumere, con alcuni membri (in testa Francia e Germania) orientati verso il coinvolgimento pragmatico e altri (diversi nuovi membri, ma anche il Regno Unito) che vorrebbero maggiore fermezza. Gli Usa, dal canto loro, non sembrano aver chiaramente definito quale posto assegnare alla Russia nel loro sistema di relazioni estere dopo che, con Putin, è fallito il tentativo di associazione di Mosca alle proprie politiche e strategie globali

Le relazioni triangolari tra Stati Uniti, Europa e Russia si sono variamente intrecciate nel corso del 2007 con altre due vicende, di natura diversissima tra loro. La prima, giunta a maturazione alla fine dell'anno dopo un lungo stallo, è la questione dello *status* finale del Kosovo. Il 10 dicembre, infatti, ha segnato la data limite per un accordo fra Priština e Belgrado sull'assetto interno e internazionale da assegnare alla Provincia, rimasta per otto anni in uno stato di «limbo» indefinito, vigilato dalle forze multinazionali. La questione è entrata in un vicolo cieco. Il piano dell'inviato speciale del segretario generale dell'Onu, Martti Ahtisaari, è stato rifiutato dalla Serbia, aprendo il dilemma spartizione o indipendenza «vigilata» della regione.

L'altra questione, assurda ormai da diversi anni a dimensione fondamentale dell'evoluzione politica internazionale, è la proliferazione nucleare. Il 2007 è stato segnato dalla nuova intesa raggiunta con la Corea del Nord il 13 febbraio, con la quale è stato riaffermato l'obiettivo della denuclearizzazione della Penisola coreana, ma sulla cui attuazione non hanno tardato ad addensarsi fitte ombre. Sono proseguite, inoltre, le attività di arric-

chimento dell'uranio iraniane, cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha risposto a marzo con l'inasprimento delle sanzioni. Ma alle apprensioni legate alla proliferazione orizzontale si sono accompagnate quelle suscitate dalla proliferazione verticale, con l'allargamento degli arsenali nucleari esistenti. L'annuncio della collocazione di alcune componenti del progetto di difesa anti-missile americano in Polonia e Repubblica Ceca ha portato le relazioni tra gli Stati Uniti e la Russia al loro punto più basso dalla fine della Guerra fredda, mentre la ricerca da parte di Russia e Cina di adeguate contromisure allo «scudo nucleare» americano rischia di innescare una destabilizzante corsa agli armamenti nucleari.

Malgrado il riorientamento generale verso le trasformazioni di lungo periodo del contesto internazionale, anche nel 2007 l'epicentro delle preoccupazioni e dei principali attori (a cominciare dagli Stati Uniti) è rimasto centrato su alcune crisi più immediate, come quelle relative al Grande Medio Oriente. Le guerre in Iraq e in Afghanistan hanno riproposto la significativa trasformazione degli strumenti della gestione militare delle crisi, con il ruolo sempre crescente delle compagnie private di sicurezza, per svolgere molti compiti in passato di esclusiva responsabilità dei militari. Fenomeno non certo nuovo, ma che ha assunto oggi, con la profonda trasformazione delle caratteristiche operative e logistiche dei conflitti, una dimensione abnorme, sollevando problemi di non poco conto.

Dopo anni di stallo, tuttavia, la seconda metà del 2007 ha mostrato una evoluzione apparentemente opposta nei due scenari. In Iraq, l'effetto combinato del rafforzamento del contingente statunitense, dell'alleanza con frazioni importanti dei gruppi arabosunniti e della tregua proclamata ad agosto dallo sceicco radicale sciita Moqtada al Sadr ha condotto nell'ultima parte dell'anno a una sensibile riduzione della violenza (ma con un alto numero di vittime militari e civili). In Afghanistan, al contrario, la parcellizzazione della sicurezza, resa inevitabile dalle dimensioni ridotte del contingente internazionale, si è tradotta in una crescente tendenza alla frammentazione territoriale. Il quadro complessivo della sicurezza si è deteriorato sia sotto il profilo del controllo territoriale, per l'estendersi dell'insurrezione e del terrorismo in aree precedentemente ritenute sicure (come la stessa Kabul), sia per la continua crescita della produzione dell'oppio, di cui l'Afghanistan

procura attualmente il 93% dell'offerta mondiale, sia sotto il profilo della legittimità, con la significativa diminuzione del sostegno della popolazione alla missione Isaf.

Proprio ai confini della guerra afgana, e in raccordo instabile con essa, una nuova crisi politica e istituzionale ha investito quello che avrebbe dovuto essere l'alleato regionale più importante degli Stati Uniti, il Pakistan. Il 27 dicembre 2007 Benazir Bhutto, ex premier e presidente di uno dei maggiori partiti pachistani, il Partito popolare pachistano, è stata assassinata a Rawalpindi. L'uccisione della Bhutto, da poco tornata dall'esilio per partecipare alle elezioni parlamentari previste per l'inizio del 2008, ha fatto naufragare il piano, perorato dall'amministrazione Bush, di un accordo tra Pervez Musharraf e l'ex premier, che aprisse la strada a una spartizione del potere. Un accordo destinato, nelle intenzioni di Washington, a condurre il paese verso un governo più rappresentativo e quindi più stabile, ma in cui il ruolo delle forze armate di garante degli interessi strategici statunitensi non sarebbe stato messo in discussione. La morte della Bhutto ha esposto la debolezza della strategia statunitense, incentrata sulla collaborazione con un governo che è colluso con quelle stesse forze islamiste contro cui dovrebbe, in teoria, combattere in nome della «guerra al terrorismo».

Un analogo deterioramento ha investito, sull'altro versante dell'area mediorientale, la questione israelo-palestinese, che ha registrato la nascita di un nuovo conflitto: quello intra-palestinese e conseguente separazione politica fra Gaza, in mano ad Hamas, e la Cisgiordania, amministrata da Fatah. La comunità internazionale non è riuscita a impedire che precipitasse la crisi politica e umanitaria nei territori occupati. Secondo taluni sarebbe stata addirittura perseguita una politica di non riconciliazione, con il sostegno politico e militare a Fatah in contrapposizione ad Hamas. Una visione radicale, per cui la conferenza di Annapolis non sarebbe altro che l'ennesima iniziativa diplomatica volta a dare una parvenza di intervento internazionale e a legittimare e sostenere Abbas in Cisgiordania. Ma la conferenza è stata salutata positivamente da numerosi paesi (Italia inclusa), come tentativo per rimettere in moto una situazione bloccata. La soluzione dei due stati, ormai da tempo compromessa sul terreno, trova oggi un ulteriore ostacolo: nessun risultato negoziale sarà infatti ottenibile senza una previa riconciliazione palestinese.

Ma è l'intero equilibrio politico e diplomatico del Medio Oriente ad avere cercato nel corso dell'ultimo anno nuove, ma pur sempre fragili combinazioni. Nel 2007 si è innalzato nella regione il livello della crisi generata dalla situazione irachena fra Paesi arabi moderati e Iran e la crisi si è generalizzata nella regione, assumendo i contorni di uno scontro fra sunniti e sciiti. Alla base c'è il timore degli arabi moderati di un accrescimento dell'influenza iraniana a scapito della stabilità dei loro regimi e dei loro interessi. Per affrontare la crisi, gli arabi moderati hanno dovuto cercare un equilibrio fra l'alleanza strategica con gli Stati Uniti e le loro politiche nella regione, destinate a contenere gli effetti della politica americana da essi percepiti come deleteri. Nel cercare l'equilibrio, hanno preso diverse iniziative che, però, nell'insieme, non sono riuscite nell'intento di influenzare la politica americana in Medio Oriente. I tentativi di cooperazione con l'Iran, ad esempio, sono risultati assai deboli. L'Iran, a sua volta, ha cercato, soprattutto nei rapporti con l'Asia centrale e la Russia, di trovare un contrappeso alle pressioni americane, senza però ottenere risultati significativi.

Il Grande Medio Oriente non è stato l'unico scenario di crisi del 2007. Oltre a quelle che si trascinano da diversi anni in luoghi-simbolo, quali Darfur o Somalia, o a quella esplosa più recentemente in Kenia, nel settembre del 2007 ripetute manifestazioni popolari, animate soprattutto da membri della comunità monastica, hanno richiamato l'attenzione internazionale sul Myanmar (Birmania). Si è trattato di proteste significative che hanno richiamato le agitazioni del periodo 1988-1989, quando il regime militare del generale Ne Win – al potere dal 1962 – fu in procinto di dissolversi. Il processo di allora fu interrotto con la violenza nel 1990, quando le elezioni vinte dalla Lega nazionale per la democrazia, guidata da Aung San Suu Kyi, furono di fatto annullate. La crisi attuale non è paragonabile a quella della fine degli anni Ottanta. L'attuale regime, per ragioni di natura interna e per il contesto internazionale, non sembra infatti prossimo né alla fine né a una trasformazione.

Lambita (e, almeno in parte, nuovamente divisa) dalla crisi in Kosovo, l'Europa è stata segnata nel corso del 2007 dall'avvicendamento ai vertici di tre dei principali paesi: la Francia, con l'elezione di Nicolas Sarkozy a nuovo presidente della Repubblica; il Regno Unito, con il passaggio delle consegne da Tony

Blair a Gordon Brown; la Polonia, con la sconfitta elettorale del governo uscente e la nomina a primo ministro del leader dell'opposizione liberale.

Pur con qualche differenza di accento, la priorità comune a tutte e tre le nuove leadership è stata quella di recuperare e rilanciare la coesione sia all'interno dell'Europa che nelle relazioni con gli Stati Uniti – una priorità già riconosciuta da tutti i governi europei in carica dopo il duplice choc della rottura sull'Iraq del 2003 e della bocciatura della Costituzione europea nel 2005.

Proprio sul versante europeo, il 2007 ha visto, con la firma del Trattato di Lisbona (13 dicembre), la chiusura della fase di impasse politico-istituzionale dell'Ue che si trascinava dal giugno 2005. Il nuovo testo riprende quasi tutte le principali innovazioni contenute nel Trattato costituzionale, ma si spoglia degli elementi «costituzionali» più appariscenti (inno, bandiera, simboli, ecc.) e ritorna al metodo puramente intergovernativo di riforma istituzionale. Seppure approvato in un clima decisamente intergovernativo, che si riverbera nella pletora di dichiarazioni e protocolli allegati, il Trattato di Lisbona rappresenta un passo in avanti per l'integrazione europea, in particolare per i settori della Giustizia e affari interni e per la Politica estera, di sicurezza e difesa. Passa dunque la posizione sostenuta dall'Italia, di non limitarsi a un «mini-trattato», ma di salvare le riforme del Trattato costituzionale, quantunque i negoziati sul nuovo testo abbiano confermato l'emergere di un direttorio dei tre «grandi»: Francia, Germania e Regno Unito.

Per quanto riguarda gli sviluppi del processo di adesione della Turchia all'Ue, il 2007 è stato un anno ambivalente per il cammino europeo della Turchia. Il paese ha attraversato una profonda crisi politica e istituzionale, nella popolazione cresce la diffidenza nei confronti del progetto europeo, rigurgiti di nazionalismo e fanatismo destano sospetti all'estero. Ma la Turchia ha superato la prova e la democrazia ha tenuto. Il processo di adesione, almeno tecnicamente, avanza, pur con la spada di Damocle dell'opposizione del presidente francese, cui sono da aggiungere l'incognita della questione cipriota e l'opposizione latente dell'opinione pubblica europea.

Nel corso del 2007 il tema del mercato europeo della difesa e della sua frammentazione si è imposto al centro dell'attenzione. La diagnosi sui limiti dell'attuale quadro è ormai con-

divisa poiché la frammentazione è diventata, oltre che un serio limite allo sviluppo delle capacità tecnologiche e industriali europee, un fattore di rischio per la loro stessa sopravvivenza. Le implicazioni negative e i rischi della frammentazione sono stati indicati chiaramente da due importanti documenti politici pubblicati lo scorso anno, uno dell'Eda, l'Agenzia europea di difesa, e l'altro della Commissione europea, che hanno messo in campo importanti iniziative.

In questo quadro, la politica estera italiana ha continuato a mostrare i suoi due tradizionali tratti fondamentali – ma anche i vincoli interni che ne riducono parzialmente l'efficacia e risentono del funzionamento del sistema politico e della cultura politica del paese, che è ancora lontana dal condividere in modo *bipartisan* le scelte fondamentali della politica estera.

Il primo tratto riguarda la cornice in cui inserire l'azione internazionale del paese e si è tradotta anche nell'ultimo anno nel riferimento costante e imprescindibile alle istituzioni dell'ordine internazionale contemporaneo – Onu, Nato, Ue – che rappresentano il punto di ancoraggio della legittimità e dell'influenza internazionale del paese. Il secondo riguarda i criteri con cui indirizzare l'azione, che derivano dalla necessità di gestire le sfide che l'Italia fronteggia per la sua collocazione geopolitica, in quanto punto di raccordo fra mondo occidentale e aree critiche del sistema internazionale: una posizione che incentiva la continua ricerca del dialogo e un ruolo di mediazione nelle questioni conflittuali, in specie rispetto al mondo arabo.

Basti pensare, nell'ultimo anno, alla politica di equidistanza da israeliani e palestinesi e alla politica di riconciliazione nazionale fra Hamas e al Fatah, giudicate necessarie per riavviare il processo di pace. Oppure si pensi al ruolo di mediazione che il ministro degli Esteri italiano ha svolto, insieme ai pari grado francese e spagnolo, nel ricercare un candidato alla presidenza libanese accettato da tutte le parti in gioco. O, anche, alla positiva pressione italiana per coinvolgere la Lega Araba e la Siria nella conferenza di Annapolis, dove si sono incontrati Israele e Autorità palestinese.

Nel quadro della politica estera italiana un ruolo particolare ha continuato a essere svolto dalle missioni militari all'estero, tra cui Isaf in Afghanistan e Unfil II in Libano. La partecipazione a tali missioni, soprattutto Isaf, ha sollevato un aspro confronto

tra le forze politiche italiane emerso, nella stessa maggioranza di governo, durante il dibattito per l'approvazione della legge di rifinanziamento. Le difficoltà interne hanno avuto una vasta eco internazionale, come dimostrato dalla lettera aperta dei sei ambasciatori di paesi partecipanti a Isaf, affinché venisse confermato il contributo italiano alla missione. L'Italia è impegnata in Afghanistan sia sotto il profilo militare che quello politico, con l'assunzione di compiti nel settore della ricostruzione della giustizia. L'impegno militare e politico-diplomatico è ancora più marcato in Libano, dove l'Italia continua a ricoprire importanti ruoli di comando militare in teatro e ad avere una presenza significativa nella Cellula di Direzione strategica dell'Onu, sulla scia dell'iniziativa assunta nell'estate del 2006 per il lancio della missione Unifil II.

Se, dunque, sul terreno politico lo scenario internazionale è rimasto dominato dalla fragile combinazione tra processi di lungo e di breve periodo, sul quello economico il 2007 è stato segnato dalla severa crisi nel mercato dei mutui ipotecari statunitense, che ha investito a partire dall'estate il sistema finanziario mondiale. Lo stato di tensione è uscito dai confini dello specifico mercato da dove era partito e ha interessato, anche in Asia e in Europa, le banche, i flussi monetari e creditizi e le borse. Le previsioni congiunturali, soprattutto negli Usa e nell'Ue, hanno incorporato le potenziali conseguenze della crisi finanziaria sulla produzione e la domanda aggregata. Alla fine del 2007 è emerso un concreto rallentamento della congiuntura, che ha obbligato a rivedere i tassi di crescita previsti per il 2008.

Le premesse della crisi, oltre tutto, erano in atto da diversi anni. La prima è dovuta ai grandi squilibri della macroeconomia internazionale, il principale dei quali è il grave disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti degli Stati Uniti e il grande avanzo di quelle dei paesi dell'Asia orientale e del Medio Oriente, a cui corrisponde lo squilibrio nella formazione del risparmio, sovrabbondante nei paesi in avanzo corrente, soprattutto in Cina, scarsissimo negli Usa. Favoriti da politiche monetarie rimaste per anni troppo espansive, con tassi di interesse molto bassi e forti incentivi ad assumere rischi finanziari, gli squilibri sono stati resi rapidamente insostenibili dal risalire dei tassi. La seconda premessa della crisi è la difficoltà di inseguire con regole e vigilanza adeguate la rapidissima innovazione

finanziaria. L'esasperazione di alcune forme di innovazione ha fatto uscire parte del sistema creditizio dal controllo prudenziale delle autorità, conducendolo alla crisi.

In questo quadro di brusco riassetamento, la Conferenza di Bali ha posto nuovamente al centro dell'attenzione internazionale il tema del «riscaldamento globale» (*Global Warming*). Il probabile aumento della temperatura media del pianeta non è l'unico effetto provocato dai cambiamenti climatici. Oltre a esso vanno considerati: l'aumento delle precipitazioni, quello della frequenza e dell'intensità dei fenomeni climatici estremi, l'aumento del rischio di desertificazione, lo scioglimento dei ghiacci polari, la riduzione del manto nevoso e l'aumento del livello dei mari.

Sebbene non manchino nella comunità scientifica voci scettiche circa la consistenza del problema e più specificamente circa la responsabilità dell'uomo, i cambiamenti climatici costituiscono un problema da non sottovalutare, anche sotto il profilo economico, che richiede la ricerca e il consenso della comunità internazionale sulle strategie più efficienti di adattamento agli effetti e mitigazione delle cause.

A.C. N.R.