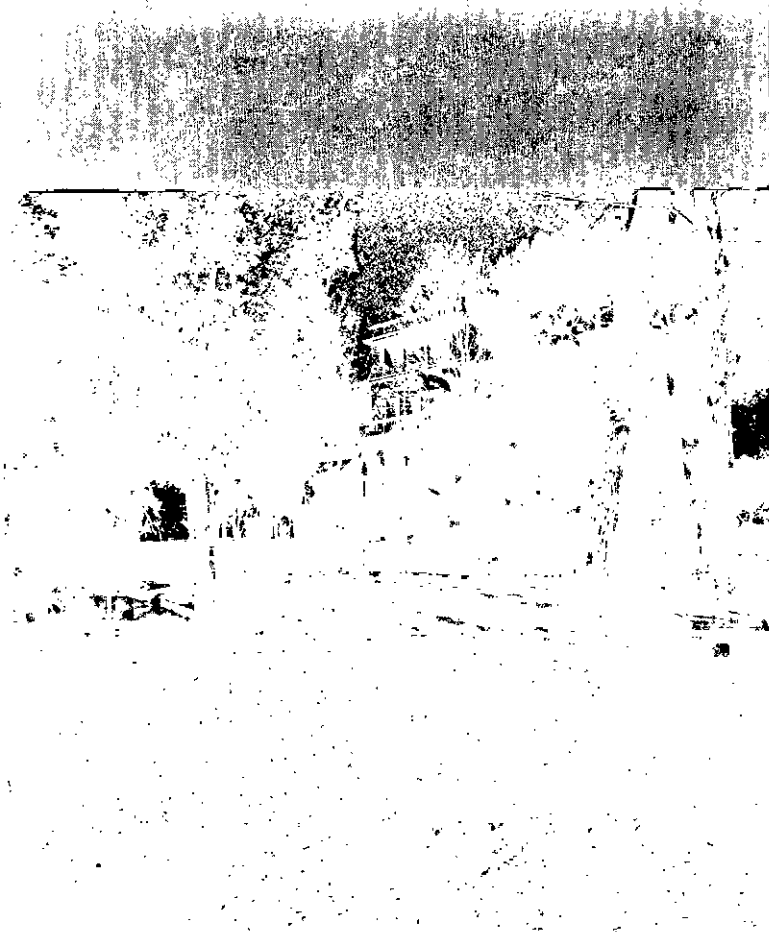




I COLLOQUI SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA
Castelgandolfo, 5 luglio 1999

IAI, CeSPI, ISPI



iafe

Formazione Manageriale e Ricerca

19863

I COLLOQUI SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA

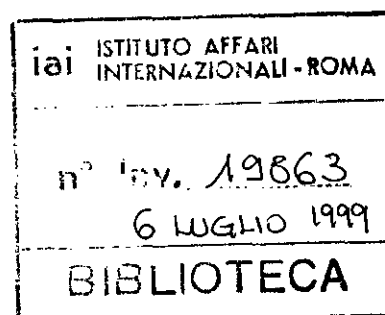
Istituto affari internazionali (IAI)

Centro studi di politica internazionale (CeSPI)

Istituto di studi di politica internazionale (ISPI)

Casteldandolfo, 5/VII/1999

- a. Programma
- b. Lista partecipanti
 - 1. "L'evoluzione dei concetti e degli attori nella politica estera"/ Cesare Merlini (IAI9918)
 - 2. "La formazione di una nuova politica economica europea e il processo di globalizzazione: il contributo e le opportunità dell'Italia"/ Franco bruni
 - 3. "Lessons of Kosovo"/ Antonio Missiroli
 - 4. "Il Medio oriente dopo il 1997: nuovi allineamenti (executive summary)"/ Giandomenico Picco



IAI - CeSPI - ISPI

I Colloqui sulla Politica Estera Italiana
IAFE, Castelgandolfo, Lunedì 5 luglio 1999

Programma

MATTINA

9.45 *L'evoluzione dei concetti e degli attori nella politica estera*

Presidente **Gianni Bonvicini**, Direttore, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

Relatore **Cesare Merlini**, Presidente, IAI, Roma

Respondent **Boris Biancheri**, Presidente, Istituto di Studi di Politica Internazionale (ISPI), Milano

Riccardo Perissich, Direttore, Affari Pubblici ed Economici, Pirelli SpA, Milano

Roberto Toscano, Segreteria Generale, Ministero Affari Esteri, Roma

11.15 *Coffee break*

11.30 *Le priorità italiane fra globalismo e regionalismo*

Presidente **Boris Biancheri**, Presidente, (ISPI), Milano

Relatore **Franco Bruni**, Direttore, Comitato Scientifico, ISPI; Direttore, Istituto di Economia Politica, Università Bocconi, Milano

Respondent **Marta Dassù**, Direttore, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Roma
Giulio Sapelli, Professore, Storia Economica e Analisi Culturale delle Organizzazioni, Università Statale di Milano; Presidente del Centro di Studi sull'Impresa; Direttore Scientifico, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano

13.00 *Lunch*

Guest Speaker **Umberto Ranieri**, Sottosegretario di Stato, Ministero Affari Esteri, Roma

POMERIGGIO

Caso studio

14.45 *Uso della forza e politica estera: i mezzi e la legittimazione*

Presidente **Marta Dassù**, Direttore, (CeSPI), Roma

Relatore **Antonio Missiroli**, Ricercatore, Istituto di Studi di Sicurezza, Unione dell'Europa Occidentale (UEO), Parigi

Respondent **Carlo Jean**, Rappresentante Personale del Presidente dell'OSCE, Vienna
Natalino Ronzitti, Consigliere Scientifico, IAI; Professore di Diritto Internazionale, Università LUISS, Roma
Franco Venturini, Editorialista, Corriere della Sera, Roma

16.15 *Coffee break*

16.30 *Economia e sicurezza nel Mediterraneo e Medio Oriente*

Presidente **Stefano Silvestri**, Vicepresidente, IAI

Relatore **Giandomenico Picco**, Presidente, GDP Associates, New York

Respondent **Roberto Aliboni**, Direttore delle ricerche, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Giacomo Luciani, Analisi Sviluppo Internazionale, Eni SpA

18.00 Chiusura del Colloquio

CON IL CONTRIBUTO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELL'ENI

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 19863

6 Lug. 1999

BIBLIOTECA

IAI - CeSPI - ISPI

I Colloqui sulla Politica Estera Italiana
IAFE, Castelgandolfo, Lunedì 5 luglio 1999

Lista Partecipanti

Dr. Roberto **Aliboni**, Direttore delle ricerche, IAI
Dr.ssa Vittoria **Antonelli**, Assistente di Direzione, CeSPI
Amb. Antonio **Badini**, Coordinatore per il partenariato euro-mediterraneo, Ministero Affari Esteri
Prof. Antonello **Biagini**, Direttore, Dipartimento di Storia Moderna e Contemporanea, Facoltà di Lettere, Università La Sapienza
Amb. Boris **Biancheri**, Presidente, ISPI, Milano
Dr.ssa Federiga **Bindi**, Istituto Universitario Europeo
Dr.ssa Annalisa **Biondi**, Dirigente Relazioni Esterne, Finmeccanica SpA
Sen. Gilberto **Bonalumi**, Presidente, IPALMO
Prof. Gianni **Bonvicini**, Direttore, IAI
Prof. Franco **Bruni**, Direttore del Comitato Scientifico, ISPI
Sen. Massimo **Brutti**, Sottosegretario di Stato, Ministero della Difesa
Sen. Livio **Caputo**, Rappresentante Forza Italia nella European Democratic Union
Gen. Salvatore **Carrara**, Stato Maggiore Difesa
Dr. Marco **Chirullo**, Ricercatore, IAI
Dr.ssa Licia **Conte**, Giornale Radio GR3, RAI
Dr.ssa Martiza **Cricorian**, Segretario, IAI
Dr.ssa Marta **Dassù**, Direttore, CeSPI
Dr.ssa Antonella **Deledda**, Servizio Studi, Camera dei Deputati
Dr.ssa Isabella **Falautano**, Ricercatrice, IAI
Dr. Raffaele **Farella**, Ricercatore, IAI
Dr. Giovanni **Gasparini**, Ricercatore, IAI
Dr. ssa Francesca **Gori**, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli
Dr. Ettore **Greco**, Vicedirettore, IAI

Gen. Carlo **Jean**, Rappresentante personale del Presidente dell'OSCE

Dr. Giacomo **Luciani**, Analisi sviluppo internazionale, ENI S.p.A.

Dr. Giovanni **Magnolini**, Dipartimento Internazionale, Democratici di Sinistra

Dr. Paolo **Magri**, Segretario Generale, ISPI

Sen. Andrea **Manzella**, Centro Studi Nuova Ricerca

Dr. Roberto **Menotti**, Ricercatore, CeSPI

Prof. Cesare **Merlini**, Presidente, IAI

Dr.ssa Ghita **Miceli**, Ricercatrice, CeSPI

Dr. Antonio **Missiroli**, Ricercatore, UEO, Institut d'Etudes de Sécurité

Min. Ferdinando **Nelli Feroci**, Direzione Generale per l'Integrazione Europea - DGAE, Ministero Affari Esteri

Dr.ssa Silvia **Nenci**, Ricercatrice, IAI

Dr. Fabio **Nicolucci**, Segreteria Particolare del Ministro del Commercio con l'Esteri

Dr. Ferruccio **Pastore**, Ricercatore, CeSPI

Arch. Costanza **Pera**, Direttore Generale, Ministero dei Lavori Pubblici

Dr. Riccardo **Perissich**, Direttore Affari Pubblici ed Economici, PIRELLI SpA

Dr. Giandomenico **Picco**, Chief Executive Officer, GDP Associates, Inc.

Dr. Silvio **Pons**, Direttore, Fondazione Istituto Gramsci

On. Umberto **Ranieri**, Sottosegretario di Stato, Ministero Affari Esteri

Dr.ssa Elena **Rigacci Hay**, Ricercatrice, IAI

Dr. Giovanni **Roggero Fossati**, Amministratore Delegato, ISPI

Dr. Andrea **Romano**, Segretario Particolare del Sottosegretario di stato agli Esteri, On. Umberto Ranieri

Prof. Natalino **Ronzitti**, Consigliere Scientifico, IAI

Dr. Fabrizio **Sacomanni**, Direttore Centrale per le attività estere, Banca d'Italia

Prof. Giulio **Sapelli**, Professore, Storia Economica e Analisi Culturale delle Organizzazioni, Università Statale di Milano; Presidente del Centro di Studi dell'Impresa e Direttore Scientifico della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano

Cons. Maurizio **Serra**, Capo Ufficio RSP DGAP, Ministero Affari Esteri

Prof. Stefano **Silvestri**, Vicepresidente, IAI

Dr. Mario **Tedeschini Lalli**, La Repubblica

Prof. Gianluigi **Tosato**, Professore, Università "La Sapienza"

Min. Roberto **Toscano**, Segreteria Generale, Ministero Affari Esteri

Dr. Franco **Venturini**, Inviato Speciale, Corriere della Sera

Dr. Enzo **Viscusi**, Coordinamento per le attività con l'estero e le comunicazioni, ENI SpA

Dr. Nicola **Zingaretti**, Relazioni Internazionali, Democratici di Sinistra

Prof.ssa Maria **Weber**, Istituto di Studi Economico-Sociali per l'Asia Orientale (ISESAO); ISPI

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 19863

6 LUG. 1999

BIBLIOTECA

IAI - CeSPI - ISPI

I COLLOQUI SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA

CASTELGANDOLFO, 5 LUGLIO, 1999

**L'EVOLUZIONE DEI CONCETTI E DEGLI ATTORI
NELLA POLITICA ESTERA**

di

Cesare Merlini

Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

Questo "colloquio" parte dalla considerazione che nei paesi democratici, dove pertanto le elezioni possono portare a un cambiamento di maggioranza, è diffuso il criterio che la politica estera, in quanto comporta il rispetto di impegni presi dallo stato in nome della collettività e la difesa di interessi della collettività rappresentati dallo stato, debba essere caratterizzata da un certo grado di continuità e di stabilità rispetto ai suddetti cambiamenti politici. E' quello che gli anglosassoni, con il consueto approccio pratico, chiamano il carattere *bipartisan* della politica estera e che i latini (in particolare i francesi), con un approccio più astratto, chiamano la politica dell'interesse nazionale.

Il quesito a cui i lavori dovrebbero aiutare a dare una risposta è se questo criterio, che è stato talvolta invocato anche in Italia e per l'Italia, in particolare negli ultimi anni, sia valido, se debba applicarsi anche al nostro paese e, in caso positivo, quali ne sono le premesse e quali le conseguenze.

Effetto Kosovo

Quello che è successo dopo che l'idea ispiratrice del "colloquio" fu formulata nel gennaio scorso, in particolare quello che è successo durante la guerra per il Kosovo, potrebbe far ritenere che la questione allora posta è ora risolta. L'azione italiana con la NATO ha goduto di un sostegno sostanziale e sostanzialmente incondizionato da parte dell'opposizione di centro-destra. Tale situazione, si badi bene, non ha corrisposto a un largo consenso nel paese: anzi l'opinione pubblica era divisa e incerta e così pure i media; importanti settori, come quello cattolico, influenzato naturalmente dalle posizioni del Vaticano, erano insistentemente contrari agli interventi aerei della NATO, che muovevano spesso da basi italiane; aggiungendo l'opposizione della sinistra comunista, esterna o interna della maggioranza, si hanno tutte le componenti delle difficoltà del governo D'Alema.

Questo tuttavia, malgrado le accuse di tentennamenti da una parte e di asservimento all'egemonia americana dall'altra, è riuscito a tenere una condotta lineare nel corso della crisi. A ciò ha giovato il fatto di poter contare su un supporto implicito o esplicito in Parlamento, esempio di *bipartisanship* della migliore tradizione (in verità, si potrebbe dire, più di quanto sia successo nello stesso Congresso americano). Peraltro, come solo De Gaulle poteva fare la pace con gli algerini e Begin quella con gli egiziani, così solo la sinistra probabilmente poteva far partecipare l'Italia alla prima guerra della NATO. Notiamo ancora qui – e ci torneremo in seguito – che la sede di espressione della *bipartisanship* è appunto il Parlamento.

Si potrebbe osservare che questa situazione di più largo consenso sulla politica estera può non essere considerata del tutto nuova. L'evento passato a cui si fa più spesso riferimento è quello della risoluzione del Parlamento del '76, esempio pallido di politica estera *bipartisan*, significativo non di meno, in quanto pone termine a un quarto di secolo di profonda divisione del Paese non solo sulla politica estera, ma, come si diceva allora, sulla "collocazione internazionale" dell'Italia o anche sulla sua "scelta di civiltà". L'impatto sulla conduzione specifica della politica estera fu tuttavia modesto, visto che i primi passi applicativi di quella risoluzione di consenso sulle linee-guida generali - l'entrata nello SME, gli Euromissili a Comiso, ecc. - videro il ritorno alle consuete divisioni.

Saltando da allora alla più recente "operazione Alba", si è manifestata in questo caso la disponibilità dell'opposizione a sostenere il governo, che era soggetto al ricatto di Rifondazione, ma solo accompagnata da richiesta di dimissioni del governo, presupponendosi da parte del centro-destra che la politica estera dovesse avere *almeno* il consenso di tutta la maggioranza. La minoranza rinunciava però così a un ruolo *necessario* alla politica estera, che pertanto non acquisiva pienamente il carattere *bipartisan*.

Né peraltro si può escludere che l'esempio di questo 1999 resti isolato, anziché costituire il primo capitolo di una nuova fase della politica estera nazionale. Le evoluzioni della politica italiana nel corso della storia ci insegnano a prendere con cautela le estrapolazioni di *trend* apparenti. Più che addentrarci in previsioni, tuttavia, dedicheremo qualche attenzione al "contorno" (della politica estera). Un altro caso di convergenza fra maggioranza e opposizione è stato quello, preclaro, dell'elezione di Ciampi alla presidenza della Repubblica. L'uomo, è noto, si prestava a questo *exploit* del sistema politico italiano, perché *super partes*. Ma si può ricordare che ciò nonostante egli fu oggetto di attacchi velenosi nel '94 da parte di quel centro-destra allora vincente, che ora dall'opposizione l'ha votato alla suprema carica dello Stato. Inoltre il caso non è senza precedenti: per esempio Cossiga, uomo di parte, fu eletto a larga maggioranza beneficiando di calcoli incrociati.

Politica estera e sistema politico

Del resto la Costituzione non richiede che il Capo dello stato goda di elezione *bipartisan*: semplicemente, con la successione dei voti prevista dalla Carta, lo *auspica* implicitamente - una formula che potremmo riprendere in considerazione per la politica estera. Ma prima osserviamo che la Costituzione *richiede* un consenso ampio per la sua stessa riforma, così come fanno forse tutte le costituzioni (e tutti gli statuti). In questa riforma, fino ad ora, il sistema politico italiano ha

sostanzialmente fallito; come l'esito della Bicamerale ha ancora dimostrato. La partita delle riforme istituzionali resta aperta e aspiranti giocatori e arbitri non mancano. In attesa della quale, ci chiediamo se vi sono altri campi dell'azione pubblica nei quali forme di *bipartisanship* sono possibili; e se sono auspicabili. Il governatore Fazio sembra augurarsi che la politica economica rientri fra questi. Infatti, nel corso delle sue più recenti considerazioni finali ha detto: "Un ritrovato spirito di collaborazione fra le forze politiche sui temi istituzionali può estendersi alla definizione di strategie di politica economica che siano da tutti condivise". Un simile allargamento delle aree di convergenza fra maggioranza e opposizione è visto da molti come un segno di confusione, un tuffo nelle "larghe intese", un trionfo dell'*inciucio*, un segnale contrario a quello dell'auspicata alternanza, eccetera.

Al che si potrà contrapporre che la tradizione della *bipartisanship* in varie aree della politica, in primo luogo in politica estera, nasce proprio in quei sistemi politici caratterizzati da quella che da noi si chiama *alternanza* (anche se sarebbe preferibile parlare di *alternativa*: è infatti questa a cui l'elettore ha semmai diritto, essendogli poi riservato di sceglierla, determinando così l'alternanza, o meno). Il fatto che il quadro politico sia caratterizzato dalla presenza di aree di consenso fra maggioranza e opposizione solo apparentemente riduce l'alternativa, mentre nella sostanza aumenta la stabilità del sistema. L'alternativa si focalizza sulle persone e sulla loro credibilità di interpreti delle politiche oggetto di consenso, riservando la scelta fra le politiche oggetto di dissenso ad azioni specifiche oppure a fasi specifiche, che spesso (forse troppo spesso) acquistano la qualifica di "svolta". Tutto questo si applica in particolare alla politica estera.

L'aver parlato di stabilità del sistema porta a fare una considerazione: quella della presenza di forze politiche non interessate, o addirittura contrarie alla stabilità del sistema. Chiamiamole per semplicità forze anti-sistema, ben sapendo che l'espressione "forze anti-sistema" si presta a molti distinguo (non meno che "sistema" stesso) e che i confini che le delimitano sono spesso non ben definiti. Come l'Italia, per dirla con Montanelli, ama stare con un piede dentro le alleanze e con l'altro fuori, così certe forze politiche amano stare con un piede dentro il sistema e con l'altro fuori ("né con lo stato né con le BR", per citare uno slogan famoso).

La presenza di forze anti-sistema pone agli schieramenti contrapposti il dilemma fra la loro inclusione o la loro esclusione. Nel primo caso la fetta di centro necessaria alla conquista della maggioranza è minore, ma il condizionamento alla politica della maggioranza, ivi compresa la politica estera, è maggiore. E' quello che ha sperimentato il governo Prodi; è stata la situazione dei condizionamenti

gollista a destra e comunista a sinistra, applicati alla politica francese, in particolare a quella europea e atlantica (sarebbe interessante approfondire l'effetto della *cohabitation*, ma esula dai confini di questo documento); per andare un po' più lontano, è la situazione di Israele. Nel secondo caso si ha un restringimento dello spettro politico e la fetta di centro necessaria alla maggioranza è più grande. E' la situazione della Germania, dove la destra ha escluso i neonazisti e ora il governo Schroeder tiene i neocomunisti fuori dalla maggioranza; è il dibattito in corso nel centro-destra francese, che aveva finora escluso il Fronte di Le Pen. Le formazioni di centro, partiti o quel che sono, divengono condizioni di governabilità e di continuità (anche di politica estera) e allo stesso tempo sedi di trasformismo. Un esempio: fino alle ultime elezioni tedesche il partito liberale, che forse non a caso ha tenuto l'*Auswaertigeamt* per trent'anni, ivi sostituito da un Fischer che recupera al sistema il partito dei verdi.

La politica estera *bipartisan*

Dopo aver abbozzato un'analisi di come si può determinare una "larga intesa" in determinati campi dell'azione politica, in particolare in quella internazionale, è opportuno chiedersi in che cosa la politica estera italiana dovrebbe essere *bipartisan* o rispondente a un qualcosa definito "interesse nazionale". L'uno e l'altro concetto peraltro mal si applicano al sistema politico e alla cultura politica in Italia. Ma su questo non ci soffermeremo. Ci chiediamo invece cosa determinerebbe l'innalzarsi della politica estera al di sopra dei mutamenti e delle controversie di parte e proponiamo schematicamente tre ipotesi.

1) Esistono dei principi ispiratori, o dei valori, a cui la conduzione della politica estera si deve attenere: per es. la pace, o i diritti dell'uomo, o il patriottismo, su cui tutti dovrebbero essere d'accordo. In prima ipotesi chiameremo questo l'approccio "moralista". Le scuole relative sono però diverse: normalmente il pacifismo è propugnato a sinistra, il patriottismo a destra. Come spesso succede, i moralismi non sono facilmente riconciliabili. Tuttavia sarebbe un errore liquidare come semplicemente moralista il perseguimento dei valori nella politica estera: essi sono anche "politici", tanto più oggi nella società dell'informazione, che vede in TV le condivisioni o le violazioni di quelli che percepisce come propri valori e sulla base di ciò individua amici e nemici, dunque forma consenso a questa o quella politica. Se questa lettura è fondata, si potrebbe pensare che il ruolo dei valori è crescente nella politica estera, e nel determinare un più largo consenso ad essa, al crescere della società dell'informazione.

2) Vale il detto: gli stati non hanno amici, hanno solo interessi. Gli interessi, si suppone, sono comuni alla nazione. La difesa degli interessi si basa sulla forza, quindi quello che conta sono i rapporti di forza. E' questa la scuola "realista" o della *Realpolitik*. Essa ha goduto di un ritorno di popolarità dopo la fine della guerra fredda e non solo in Italia (in particolare negli USA, dove è curioso notare come i vari

gruppi di lavoro sui *vital interests* sono stati smentiti dal coinvolgimento americano in Kosovo). In realtà una maggiore difesa degli interessi italiani ha trovato applicazione soprattutto in campo economico, dove si è sviluppata una crescente azione di governo. Peraltro si deve sottolineare come lo sforzo per far parte dell'Euro sia stato oggetto di un consenso crescentemente *bipartisan*, diciamo nazionale.

3) In realtà la politica estera è sempre più legata ai contesti in cui l'Italia opera per la propria sicurezza e per la difesa dei suoi interessi economici. Quindi, quello che conta sono, nell'ordine, l'appartenenza, la partecipazione e la con-guida, se ci si riesce, di questi contesti, che sono di alleanza, di integrazione o di interdipendenza. E' questa la scuola pragmatica, che fece dire a Enrico Berlinguer, che si sentiva più tranquillo sotto l'ombrello atlantico e che ha spinto Gianfranco Fini a sostenere la NATO in Kosovo. L'essere nelle alleanze e nelle integrazioni non è solo oggetto di consenso delle forze politiche, ma contribuisce a qualificarle "di sistema".

Come spesso succede, dopo aver descritto tre "scuole", si deve concludere che un consenso più largo sulla politica estera può essere determinato dall'esistenza di un "massimo comun denominatore", che sia condivisibile (o almeno accettabile) da uno spettro sufficientemente ampio di forze politiche, che vi troveranno ciascuna quanto basta in termini di principi, interessi e/o fedeltà a contesti internazionali di appartenenza, indipendentemente o quasi dal fatto che si trovino al governo o all'opposizione.

Pur non godendo che in modo parziale e sporadico di un tale stato di cose, si può sempre dire che, secondo comune valutazione, la politica estera italiana è stata caratterizzata da un elevato grado di continuità, soprattutto se rapportata a quella che, in particolare all'estero, è stata percepita come un'instabilità endemica del sistema politico. Questa continuità, apprezzata ovviamente dai suoi autori ed estimatori e deprecata dai detrattori, non si è tradotta però, molto spesso, in una piena valutazione di "affidabilità" presso i nostri *partner* di vario tipo. E' probabile che ciò sia principalmente dovuto alla vulnerabilità della nostra politica estera all'effetto delle crisi internazionali. Dove spesso negli altri paesi si determina un riflesso coesivo, in Italia emergono divisioni politiche, ma anche morali o psicologiche, che possono prescindere in parte più o meno larga dagli schieramenti partitici. Le posizioni e gli orientamenti dell'opinione pubblica e di varie formazioni politiche e culturali durante la crisi del Kosovo non hanno smentito il *cliché*, ma l'azione di governo sostanzialmente sì. Resta che l'Italia paga sempre un costo in termini di influenza sulla gestione delle crisi per la resilienza di questo *cliché*.

La nuova politica estera

Intanto ciò che comunemente si chiama "politica estera" sta cambiando. Innanzitutto perché sta cambiando la natura delle relazioni internazionali, anzi inter-nazionali. Queste sono in misura crescente inter-societarie (nel senso di società civile) e in misura relativamente decrescente inter-statali. Le componenti della società, dall'impresa agli istituti di risparmio, dall'amministrazione pubblica alle istituzioni dell'educazione e della ricerca, fino alla famiglia (si pensi alla posta e al commercio elettronici) sono attori passivi e attivi di un complesso di interrelazioni che non solo superano la dimensione dello stato, ma spesso prescindono da essa. E' l'effetto dell'interdipendenza globale.

In Europa, e dunque per l'Italia, vi è in più quella dimensione intermedia allo stesso tempo trans-nazionale e super-nazionale che è l'Unione Europea. L'integrazione europea ha contribuito in modo determinante a sfumare, in certi casi eliminare, il confine fra politica estera e le varie "politiche interne". Ma il processo non si limita al quadro della comunitarizzazione europea. Esso si sviluppa ulteriormente per effetto del sempre più diffuso multilateralismo sia di concertazione intergovernativa sia di integrazione che si è sviluppato per gestire l'interdipendenza.

La prima conseguenza di ciò, ai fini dell'analisi che qui si cerca di fare, è data dall'emergere del ruolo dei privati come oggetti e soggetti di politica estera, prima dominio per eccellenza dello stato. Facciamo tre esempi principali o comunque indicativi di esigenze politiche precise. Innanzitutto la dimensione internazionale dell'imprenditoria: competizione e integrazione sono oggi i paradigmi di questa dimensione. La politica estera economica, di cui si è prima sottolineato l'emergere, è chiamata a nuove sfide. Mentre faticosamente si superano le fasi in cui essa era essenzialmente protezionismo e poi promozione dell'export, le nuove partite si giocano nel campo della tecnologia e in quello della finanza, campi nei quali l'Italia non brilla. L'azione esterna è fortemente condizionata da quella interna, in realtà non si distingue da essa (come del resto era stato per la moneta). Può, deve quest'azione essere oggetto di sostegno *bipartisan*? Si direbbe di sì.

In secondo luogo vi sono i cittadini, le famiglie e le comunità locali investite dalla transnazionalità e dal globalismo. E' già stato scritto molto, forse tutto sui problemi della difesa delle identità locali messe in questione da Internet oppure dagli immigrati oppure insieme da tutt'e due. Qui l'esigenza è di una politica culturale non solo e non tanto a difesa della lingua e del suo prestigio estero, come fanno i francesi, ma alla ricerca di una piccola fetta di quello che Jo Nye chiama il *soft power*, il potere della conoscenza (l'Europa non deve lasciare all'America il dominio della globalizzazione) e di una presenza

nella nuova società multiculturale che sta nascendo, in particolare vicino ai confini nazionali, mediante la valorizzazione del patrimonio locale e nazionale. Anche qui la politica estera non si distingue dalla politica interna, per es. dell'educazione (e, v. sopra, della ricerca) e dei beni culturali. Anche qui il dibattito sembra doversi fare attraverso i confini delle forze politiche di governo e di opposizione, anche per l'inevitabile coinvolgimento di poteri locali che possono avere diverse configurazioni politiche.

In terzo luogo vi è il proliferare delle cosiddette organizzazioni non governative (ONG), espressione diretta, in genere, della società civile, che si pongono in rapporto dialettico, talvolta cooperativo talvolta antagonistico, con i governi nazionali e le istituzioni internazionali. Non entriamo qui nella discussione se esse rappresentano, come alcuni sostengono, una forma di democratizzazione della politica internazionale (altrimenti dominata da negoziati diplomatici "incontrollati") o una forma di interferenza di gruppi di pressione e di interesse o di azione politica transnazionale di forze politiche minoritarie (v. per es. la polemica sull'AMI). Osserviamo invece che spesso le ONG si distinguono politicamente rispetto alle maggioranze e alle minoranze nei singoli paesi, dunque anche in Italia.

Politica estera e multilateralismo

L'altra conseguenza, forse ancora più importante, delle mutate relazioni internazionali è quella della drammatica riduzione dello spazio autonomo della politica estera nazionale e del cambiamento dei ruoli istituzionali che ne deriva, per effetto del multilateralismo.

L'aumento di numero e di importanza delle sedi multilaterali - istituzioni o "gruppi" che siano -, a cui l'Italia non solo appartiene ma si vanta di appartenere, sono sedi di elaborazione di valutazioni, politiche e interventi mediante concertazione. Quello della concertazione è un processo decisionale molto complesso, nel quale si mescolano sia i rapporti di forza dei paesi partecipanti (quanto più questi sono "forti" tanto più è alto il prestigio della sede, ma anche tanto meno è il peso relativo di un paese come l'Italia) sia i livelli decisionali interni e esterni (v. l'analisi in proposito fatta da R. Putnam nel libro "I vertici", da me curato - ADN Kronos, 1986). Talvolta la concertazione è essa stessa a più livelli, come avviene per es. nel WTO, di cui l'Italia è parte, avendo però delegato la politica commerciale all'UE.

La distanza fra le sedi di concertazione e quelle di controllo democratico della politica estera è crescente. Se ne dovrebbe ricavare che l'eventuale consenso *bipartisan*, che come abbiamo visto si esercita in Parlamento, ha più difficoltà ad esprimersi. Se nel multilateralismo i governi perdono un po'

di sovranità, i parlamenti ne perdono di più. Ma le cose sono più complicate di così e per cercare di capirle, faremo tre considerazioni.

1) La riduzione dei margini di autonomia non comporta, contrariamente all'apparenza, una riduzione dell'importanza della politica estera, anzi. La parte di gran lunga più significativa dell'azione internazionale dell'Italia si fa nelle e per le sedi multilaterali. E anche dove si esplica un'azione autonoma, come con l'Iran o la Libia, ciò avviene non per contrastare ma per guidare quelle sedi. D'altra parte la riduzione delle varianti e delle opzioni aiuta in genere la convergenza dei valori e degli interessi e il dissenso a fini di parte è più facilmente percepito, dalle forze di sistema, come un fattore di indebolimento della posizione nazionale.

2) Vi è un più generale problema di caduta di interesse e/o di senso di impotenza da parte delle opinioni pubbliche nei confronti della politica generale. L'effetto del multilateralismo e, aggiungo, dell'accorciarsi dei tempi di decisione, sul controllo democratico della politica estera va inquadrato in questo più generale problema. I governi tendono ad ascoltare più i sondaggi d'opinione e le votazioni televisive che i parlamenti e di questa "democrazia del pubblico", come è stata chiamata, abbiamo avuto molti esempi anche durante la crisi del Kosovo. Occorre riflettere sulla necessità di nuovi strumenti per stabilire un più sano rapporto fra opinione pubblica e nuova politica estera.

3) Le sedi multilaterali si differenziano fra loro anche per il rapporto con la democrazia. Là dove esse sono di carattere intergovernativo, il controllo non può farsi che indirettamente attraverso l'intermediario dei governi. Là dove esse sono di carattere integrato è possibile, come avviene, realizzare un crescente controllo diretto. Non abbiamo esempi "puri" di questo secondo caso, ma in quell'ibrido che è l'Unione Europea, la tendenza finora stabilitasi è quella di una lenta, graduale diffusione della verifica parlamentare e sociale, non meno che del rafforzamento della *rule of law* sovranazionale. Le recenti elezioni europee mostrano che le "maggioranze" mutano a seconda dei livelli a cui si costituiscono in questa complessa struttura multilivello fatta di multilateralismo integrato e di multilateralismo intergovernativo. Le convergenze possono aiutare a evitare schizofrenie.

Insomma, in queste mutate condizioni è sempre utile porsi l'obiettivo della politica estera *bipartisan*? Si suggerisce qui, a conclusione, non solo una risposta positiva, ma anche la considerazione che nella misura in cui le relazioni internazionali sono sempre più multilaterali e ora toccano direttamente "la gente", una *partisanship* spinta in politica estera rischia di contribuire solo ulteriormente alla diffusa tendenza che si verifica in Italia in gran parte delle democrazie, quella dell'alienazione delle opinioni pubbliche rispetto alla *res publica*.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 19863

8 LUG. 1993

BIBLIOTECA

IAI - CeSPI - ISPI

I COLLOQUI SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA

CASTELGANDOLFO, 5 LUGLIO, 1999

**LA FORMAZIONE DI UNA NUOVA POLITICA ECONOMICA
EUROPEA E IL PROCESSO DI GLOBALIZZAZIONE:
IL CONTRIBUTO E LE OPPORTUNITÀ DELL'ITALIA**

di

Franco Bruni

Istituto di Studi di Politica Internazionale (ISPI) e Università Bocconi, Milano

1. **Lo scenario globale.** Il progressivo consolidamento dell'integrazione economica e politica europea avviene all'interno di un processo di globalizzazione che per certi versi lo favorisce, mentre per altri lo rende più problematico e controverso. "Regionalizzazione", nel senso di accentuazione dell'integrazione europea (accanto a quella di altre aree geo-politiche) e "globalizzazione" possono essere tendenze coerenti e complementari ma possono anche ostacolarsi e apparire alternative. L'ipotesi è che siano entrambe virtuose quando sono complementari, e viceversa. Il caso più evidente di dannosa non complementarità si verifica quando la tendenza alla globalizzazione è asimmetrica e risulta da una ricerca di egemonia conflittuale di una o più regioni sulle altre. Da questo punto di vista le questioni economiche e quelle politiche sono strettamente collegate e in parte indistinguibili.
2. **UE e USA.** Nel quadro della globalizzazione gli USA da un lato sono i partner naturali dell'UE e i co-leader di un processo multilaterale e non egemonico; dall'altro sono dei potenziali concorrenti la cui leadership, tendenzialmente egemonica, è potenzialmente sfidata dai progressi dell'UE. L'UE, dal canto suo, può presentarsi come una partner "aperta" e collaborativa degli USA, attenta ad accentuare le similitudini dei rispettivi modelli economico-politici (economia di mercato, democrazia liberale, ecc.) e a proporle senza aggressività alle altre regioni del mondo; ma può anche mostrare la tendenza ad un'integrazione regionale protezionistica e attenta soprattutto a difendersi dalle sfide della competizione globale fra modelli economici, politici e culturali. In teoria (cioè stando alle dichiarazioni di principio esplicite) gli USA sono "amici" di un'UE "aperta" e il più possibile simile a loro, mentre temono e criticano un'UE che si chiude sulle sue rigidità e passatismi e si fa "fortezza". Ma, nella misura in cui è a volte l'atteggiamento degli USA a minare il multilateralismo e a non tenere sotto controllo la naturale e spiegabile spinta egemonica americana, è statunitense la responsabilità dell'acuirsi di alcuni conflitti di interesse geopolitici (che coinvolgono, attivamente e passivamente, il Sudamerica, il Sudest Asiatico/Giappone e la Cina, il Mediterraneo, il Medioriente, l'Europa centro-orientale, i Balcani e la Russia) che ostacolano una globalizzazione armonica e possono anche interferire con l'intensità e la qualità dell'integrazione europea (per esempio, per quanto riguarda i rapporti fra Regno Unito e resto dell'UE).
3. **Lo scenario europeo.** Per rendere più specifico e concreto l'esame dell'UE e dell'Italia negli scenari prima tratteggiati si limita qui il discorso alle questioni di politica economica. Su questo fronte è ancor più facile argomentare che ci sono, come sopra accennato, due modi opposti (e, forse, dei modi ibridi e intermedi) di interpretare l'integrazione europea. Una linea di integrazione *aperta e flessibile*, coerente con il ridimensionamento dell'interventismo statale e del dirigismo politico e con il più vasto processo globale di liberalizzazione e di rafforzamento dei meccanismi concorrenziali. E una linea di integrazione *chiusa, rigida e protezionistica* che nei confronti della *globalizzazione* è tendenzialmente scettica e ostile e, poiché i rapporti di forza geopolitici attuali le impediscono un progetto egemonico, non può che giocare in difesa. L'Europa "aperta", *al suo interno*, è favorevole ad un'integrazione/armonizzazione che deriva soprattutto dalla concorrenza, anche fra legislazioni e

regolamentazioni nazionali; mentre l'Europa "chiusa" tende al centralismo. Anche se, paradossalmente, è l'Europa aperta quella che più facilmente smonta le funzioni meno essenziali degli Stati Nazionali sostituendole, al centro, con regole e istituzioni più nuove e snelle, più attente a difendere i meccanismi competitivi e gli interessi generali da quelli corporativi. Cioè è l'Europa aperta quella che rafforza più rapidamente ed efficacemente il suo centro, pur nel rispetto della sussidiarietà (mentre l'Europa chiusa e rigida è preda dei conflitti di interesse fra i suoi Stati membri invadenti e interventisti). Sulla questione dell'"allargamento" è l'Europa aperta quella che è più disponibile ad affrontarne i costi socio-politici ed economici; anche perché non c'è allargamento ragionevole che non richieda come condizione di fattibilità un adeguato (e precedente) "approfondimento": proprio quel tipo di approfondimento e irrobustimento istituzionale che, come si è detto, risulta più facile in un'Europa aperta. Naturalmente l'idea dell'UE "aperta e flessibile" può essere tradotta in diversi *modelli economico-politico-sociali* (ad esempio con un diverso peso della produzione e consumo di servizi pubblici). La sfida è quella di raggiungere una configurazione di equilibrio di tali modelli, che può anche essere molto diversificata all'interno dell'UE, con una combinazione originale di cooperazione, concorrenza fra sistemi-Paese e sussidiarietà, che è la caratteristica distintiva del progetto europeo. E' compito della politica "estera" di ciascun Paese membro dare il suo contributo alla ricerca di tale equilibrio, che è indispensabile per una collocazione virtuosa dell'Europa nella globalizzazione, che ne valorizzi tradizioni, diversità e vantaggi comparati. Questi contributi devono però essere offerti con un atteggiamento nel quale appaia chiara la lealtà e la fiducia nel progetto di costruzione dell'UE.

4. **L'Italia.** Sulla base degli scenari accennati nei punti precedenti e mantenendo l'attenzione concentrata sulle questioni economiche, qual è la posizione dell'Italia, quali i suoi interessi nazionali, quali le sue opportunità? Come premessa a risposte specifiche su vari fronti della politica economica, vanno fatte almeno tre considerazioni generali. La prima ricorda la forte vocazione europeista e il debole nazionalismo dell'opinione pubblica italiana. La seconda constata la cruciale importanza della "disciplina esterna" per il nostro Paese. La terza riguarda il particolare interesse dell'Italia a che prevalga un'integrazione europea del tipo che sopra è stato chiamato "aperto e flessibile". I primi due punti risultano evidenti (anche se meriterebbero analisi e spiegazioni storico-teoriche) dall'osservazione dei nostri meccanismi di formazione del consenso e dei processi di decisione politica. Il terzo punto dipende dal fatto che nell'influenzare le politiche di un'Europa chiusa, rigida e protezionistica, l'Italia avrebbe uno svantaggio comparato di forza contrattuale, di coesione e di efficacia, nei confronti degli altri maggiori Paesi membri dell'UE.
5. **La politica monetaria.** Questo è il settore dove quest'anno è avvenuto un fenomeno epocale di "regionalizzazione", di de-nazionalizzazione della politica economica: l'introduzione dell'euro e del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC). L'Italia, insieme ad altri 10 Paesi europei, si è spossessata del diritto di condurre una politica monetaria nazionale autonoma e discrezionale. La nuova autorità monetaria è sovranazionale, ha come riferimento l'intera eurozona e non i suoi singoli comparti

nazionali e, soprattutto, ha un mandato che non le lascia significativa discrezionalità circa gli obiettivi finali da perseguire. Il Trattato restringe tali obiettivi al perseguimento della *stabilità dei prezzi*. Gli altri obiettivi di politica economica rientrano nelle responsabilità di altre autorità nazionali e comunitarie, alle quali è fatto peraltro divieto di esercitare pressioni per influenzare il SEBC, che è del tutto indipendente nella manovra dei suoi strumenti. Le banche centrali nazionali (BCN) partecipano alla implementazione della strategia comune di politica monetaria con l'impegno a non rappresentare l'interesse e le condizioni particolari del proprio Paese e a collaborare invece alla formulazione delle politiche che, tenuto conto dell'obiettivo statutario della banca centrale europea, risultano ottimali dal punto di vista dell'eurosistema nel suo complesso. Nel far ciò lo statuto del SEBC assicura uguale potere, indipendentemente dalla dimensione del rispettivo Paese, ai responsabili di tutte le BCN. L'esito delle votazioni nell'ambito del Consiglio della BCE non dovrebbe dunque riflettere gli interessi maggioritari, ma la visione prevalente sulla base della regola "one man one vote" dell'interesse d'insieme dell'eurozona. *E' convenienza dell'Italia, che ha contribuito a formulare questa nuova costituzione monetaria europea, che essa venga interpretata con piena coerenza e determinazione*. Non ci conviene che si inseriscano elementi di "interesse nazionale", né di discrezionalità circa gli obiettivi finali, nelle decisioni del SEBC: subiremmo insieme agli altri la conseguente perdita di credibilità e di efficienza decisionale della politica monetaria comune e rischieremmo comunque di rimanere vittime della prevalenza degli interessi altrui. Inoltre, l'elevatezza del nostro debito pubblico ci rende particolarmente interessati al successo della stabilità monetaria. E' vero però che i benefici netti della nuova costituzione monetaria europea si coglieranno pienamente solo se si completeranno e consolideranno rapidamente i processi di : (a) *realizzazione del mercato unico dei beni, dei servizi, compresi quelli di intermediazione finanziaria, e dei fattori produttivi* ; (b) *flessibilizzazione dei prezzi e dei salari, anche con un rafforzamento delle autorità antitrust e delle politiche della concorrenza*; (c) *coordinamento delle politiche di bilancio*. E' dunque interesse dell'Italia contribuire ad accelerare tali processi. Questi implicano l'accettazione di un clima più concorrenziale e della sfida che ne deriva per gli operatori privati e per la pubblica amministrazione. Si noti che la riforma monetaria risponde sia alle esigenze della regionalizzazione europea che agli stimoli della globalizzazione. Sotto questo profilo i due processi non hanno alcun elemento di contrasto e sono anzi profondamente complementari. E' anche per rafforzarsi nella partita globale che l'Europa si è data una moneta unica, quale elemento indispensabile di un grande mercato unico, cioè di uno dei suoi maggiori potenziali vantaggi competitivi.

6. **La politica valutaria e il ruolo globale dell'euro e del mercato finanziario europeo.** Fra gli obiettivi del SEBC non c'è né il perseguimento di un determinato valore esterno dell'euro, né la massimizzazione della sua quota nel portafoglio mondiale di attività finanziarie, a scapito di altre monete internazionali. La strategia di politica monetaria europea non prevede infatti la stabilizzazione del valore del cambio estero che, nella misura in cui è desiderabile, può risultare solamente dalla coerenza fra le politiche dell'UE e del resto del mondo. A questo fine è auspicabile che si intensifichino gli sforzi di

concertazione economico-finanziaria (non di fissazione dei cambi!) a livello mondiale ed è interesse dell'UE avere al più presto una rappresentanza unitaria ai tavoli di tale concertazione, tavoli che la nascita dell'euro dovrebbe rendere più semplici, equilibrati ed efficienti. Quanto al successo mondiale dell'euro, esso non coincide né implica una sua particolare "forza": può invece pensarsi come il successo del mercato dei capitali europeo e dei suoi intermediari finanziari, nella diffusione sia delle loro passività che delle attività. Il legame fra la buona salute di una moneta e la qualità del sistema finanziario che la utilizza è sempre più importante, sia nella teoria che nell'esperienza del sistema monetario internazionale. Da questo punto di vista l'integrazione, la ristrutturazione e l'efficienza competitiva del mercato finanziario dell'eurozona sono gli elementi cruciali. Se non avvenissero, la globalizzazione spingerebbe l'Europa a servirsi, sia per investire che per attingere fondi, di mercati, intermediari e valute di altre regioni mondiali. Quanto all'interesse valutario dell'Italia, essa partecipa al nuovo atteggiamento dell'eurozona, cioè di un'area complessivamente molto più "chiusa" e meno sensibile al cambio di quanto non fossero prima le economie dei Paesi membri. Non vi è ragione per puntare su un tasso di cambio dell'euro particolarmente favorevole che è anche difficile da individuare e avrebbe senso solo in un'ottica di breve periodo. E' invece importante partecipare alla ristrutturazione competitiva di tutto il sistema finanziario europeo, dando grande priorità ai provvedimenti che ne completano la liberalizzazione, ne favoriscono il consolidamento con fusioni e acquisizioni cross-border e ne modernizzano la regolamentazione e la vigilanza. Tali provvedimenti non possono evitare una crescente cessione di poteri di decisione e coordinamento ad autorità e agenzie europee anche, appunto, nel campo delle politiche di regolamentazione prudenziale e di vigilanza. Anche qui, d'altro canto, non vi è contrasto fra "regionalizzazione" e globalizzazione perché la politica di regolamentazione finanziaria non può che essere condotta, anche da parte dell'UE, in sedi di concertazione globale (FMI, Basilea, ecc.) e con l'obiettivo di un miglioramento del sistema finanziario internazionale. Si noti infine che a godere i benefici di un mercato dei capitali europeo più integrato, efficiente e con un maggior ruolo "globale", non è detto saranno gli intermediari finanziari italiani, il cui vantaggio comparato potrebbe rivelarsi debole; ma saranno certamente i nostri risparmiatori ed investitori e i nostri prenditori di fondi che avranno servizi finanziari migliori, più ricchi di opportunità e meno cari.

7. **Le politiche di bilancio.** All'unione monetaria non si è accompagnato l'accentramento delle decisioni sulle politiche di bilancio. Sulla "regionalizzazione" di queste ultime, d'altra parte, l'Europa ha avuto progetti diversi e con alterni gradi di ambizione. Era molto ambizioso il piano Werner, ma anche il progetto Delors del 1988 dal quale è stato derivato il Trattato di Maastricht. Nel Trattato peraltro, le ambizioni di concertazione delle politiche di bilancio sono state drasticamente ridotte, limitandosi alla fissazione di parametri di convergenza per i disavanzi e i debiti pubblici con lo scopo di evitare che alla moneta unica e all'integrazione finanziaria seguissero politiche nazionali viziate da atteggiamenti di "free riding" sul risparmio dei Paesi partner e di "moral hazard" nel correre il rischio di crisi di insolvenza. Successivamente il Patto di Stabilità ha portato a parametri ancora più restrittivi anche se con l'obiettivo di far giungere le finanze pubbliche nazionali in una "zona sicurezza" nella quale ci siano

poi i margini per manovre congiunturali decentrate che non intacchino i limiti fissati dal Trattato. Nella gestione in corso del Patto di Stabilità sta emergendo la tendenza a tornare ad elevare le ambizioni di coordinamento complessivo delle politiche di bilancio. Anche perché non pare praticamente possibile ottenere il rispetto dei limiti di disavanzo senza entrare nel merito dei bilanci dei rispettivi Paesi nella discussione dei quali il Consiglio assume un ruolo sempre più complesso, incisivo, tendenzialmente discrezionale. In questo modo si ottiene anche il risultato di non lasciare che la BCE appaia come l'unica autorità "europea" di politica economica, con possibile pregiudizio della specificità del suo mandato e della sua stessa indipendenza. Sembra fra l'altro (anche se nulla vi è ancora di esplicito ed ufficiale in merito) che si avvicini il momento in cui si entrerà nel merito della "qualità" dei bilanci, sia dal lato delle spese (privilegiando, ad esempio, alcuni investimenti pubblici) che delle entrate (incentivando forme di armonizzazione). Lo sforzo di armonizzazione fiscale è già stato avviato in sede UE, per ora concentrandosi sulla tassazione delle attività finanziarie e nell'evitare forme distorsive di concorrenza fra Stati membri che discriminino i residenti nel concedere sgravi d'imposta. E' uno sforzo che viene a volte presentato come un ostacolo alla riduzione competitiva dei livelli di imposizione ma che cerca piuttosto di orientare tale riduzione in modo che non danneggi i redditi del fattore lavoro, meno mobile del capitale, e che sia più significativa (anche se unitariamente meno ingente) perché diretta alla generalità dei cittadini senza distorcere la concorrenza nell'allocazione delle attività produttive. Evitando che ciascun Stato membro cerchi di diventare il Paradiso fiscale dei cittadini altrui si contribuisce anche alla trasparenza e alla collaborazione nel ridurre l'evasione, e si crea un incentivo perché l'UE nel suo insieme si ponga il problema della competitività globale del livello e della struttura della propria tassazione. In conclusione l'UE sembra muoversi, pur con difficoltà e lentezza, verso una crescente cooperazione nelle politiche di bilancio pur tenendo per ora fermo il principio che la sussidiarietà assegna tali politiche all'autonomia nazionale e per certi aspetti, all'autonomia delle regioni subnazionali. Ma la cooperazione è necessaria, soprattutto se l'Europa vuole caratterizzarsi, nella concorrenza globale, per una dimensione e una configurazione della produzione di servizi pubblici che non coincidano necessariamente con gli esiti automatici di un processo di concorrenza al ribasso nel ruolo della pubblica amministrazione. Ad una concezione della produzione di servizi pubblici redistributiva, garantista, orientata dalla concorrenza fra fazioni nella ricerca del consenso politico, potrebbe sostituirsi una che veda la ricerca di qualità della pubblica amministrazione come un'arma importante nella concorrenza globale. In questa prospettiva vi è una relazione ricca e complessa fra la globalizzazione dell'economia e la potenziale "regionalizzazione" europea di alcuni aspetti della politica di bilancio. In tutto ciò qual è l'interesse specifico dell'Italia? Sembra chiaro che è un' accelerazione e un consolidamento istituzionale di questo orientamento alla concertazione europea delle politiche di bilancio. Per la combinazione dell'elevatissimo debito pubblico e della menzionata, particolare sensibilità alla "disciplina esterna" del nostro processo di decisione politica. Ma anche perché la ricerca di una qualità competitiva nella pubblica amministrazione e nella struttura del bilancio pubblico è particolarmente urgente ed importante in Italia che si troverebbe a mal partito se dovesse attuarla sotto la semplice spinta della competizione fra sistemi Paese, senza forme di collaborazione e concertazione

con i partner europei. La politica estera economica italiana non può che caratterizzarsi per una insistenza, in sede europea, nella ricerca di crescente cooperazione in materia di politiche pubbliche e di bilancio.

8. Il bilancio europeo e le politiche comunitarie. Accanto al tema della cooperazione fra le politiche di bilancio nazionali vi è quello dell'attuale bilancio centrale europeo, delle politiche comunitarie che ad esso sono associate, delle questioni a tutto ciò connesse nell'ambito dell'"Agenda 2000". Si tratta di una vasta gamma di problemi che non possono essere trattati adeguatamente in questa sede. Solo alcuni cenni su punti specifici che rilevano per il rapporto triangolare fra interessi italiani, processo di "regionalizzazione" europeo e globalizzazione. Innanzitutto la dimensione del bilancio centrale europeo. Non è opportuno che essa cresca significativamente, soprattutto per due motivi: perché è difficile avere fiducia nei meccanismi di controllo politico di tale bilancio; e perché l'attenzione per il bilancio comune potrebbe sottrarre alla comunitarizzazione di parte delle decisioni di bilancio nazionali della quale si è prima sottolineata l'importanza. Nella concorrenza globale, se l'UE riuscisse a mantenere la caratteristica di un bilancio comune molto limitato, avrebbe il vantaggio di un profilo di federalismo fiscale snello e flessibile per controbilanciare in parte la fatica di combattere la tradizionale rigida pesantezza dei suoi bilanci nazionali. Secondo punto: i fondi strutturali e la politica regionale. L'esperienza sembra presentare notevoli differenze nella qualità e nell'efficacia dell'utilizzo delle risorse destinate a tali scopi. Ma non mancano esempi molto positivi e, nel complesso, sembra che qualità ed efficacia possano essere meglio incentivate e controllate mantenendo le risorse scarse anche in occasione di futuri allargamenti dell'UE. L'Italia è un ben noto esempio di come possa aumentare l'efficienza nell'utilizzo di tali risorse. Nella concorrenza globale una politica regionale "di qualità più che di quantità" è importante per favorire il consolidamento di un "player" regionale europeo economicamente più equilibrato ed omogeneo e capace quindi anche di individuare meglio i propri interessi comuni. Terzo punto: la politica agricola. Non occorre soffermarsi a lungo su questo punto: all'UE è ben presente la profonda ed urgente necessità di riforma di questo aspetto che, fra l'altro, è di particolare imbarazzo nei rapporti di diplomazia economica col resto del mondo. L'Italia è forse nella posizione per poter svolgere fra i Paesi membri un ruolo di speciale stimolo e insistenza perché l'UE trovi il coraggio e la lungimiranza (più di quanto traspaia dall'Agenda 2000) per sostenere i costi politici di breve periodo necessari ad accelerare la riforma. Quarto punto: il bilancio economico. Anche per affrontare meglio le questioni sopra menzionate è interesse di tutti i Paesi membri che vengano elaborati criteri non meccanicamente contabili per valutare la distribuzione dei costi e dei vantaggi delle politiche comuni. La condivisione di criteri razionali per rappresentare il "bilancio economico" di tali politiche darebbe al federalismo europeo uno strumento in più per essere solidale nell'affrontare le sfide della concorrenza globale.

9. Multilateralismo globale a base regionale. L'indirizzo di fondo della politica estera europea deve essere la ricerca di forme di cooperazione ed accordo fra regioni geopolitiche che non hanno fini

egemonici e animano perciò una convivenza virtuosa fra regionalizzazione e globalizzazione simmetrica. Il terreno economico (anche se a volte appare meno drammatico, urgente ed importante di quello politico, di sicurezza, militare) è cruciale per esercitare e mettere alla prova il multilateralismo. Fra i diversi fronti di un'azione di politica economica estera multilaterale quello più rilevante, sul quale non vi è modo e spazio di soffermarsi in queste note, è la politica commerciale: la gestione, la limitazione e l'eliminazione delle barriere più o meno esplicite al libero commercio (dazi e tariffe, quote e permessi, ostacoli tecnico-regolamentari). Occorre rafforzare le sedi multilaterali (con particolare riguardo al WTO) per la discussione e la formulazione delle politiche e degli accordi commerciali. Puntare al multilateralismo significa anche favorire (sopportandone eventuali costi di breve periodo) la formazione e l'irrobustimento di altre integrazioni regionali che arricchiscano la dinamica della globalizzazione interagendo in modo autonomo ed equilibrante nella contrattazione globale. Sono ovvi gli esempi dell'Asia Orientale, di un Mercosur che sia più ampio e non subisca l'egemonia USA, di un Mediterraneo del Sud in grado di fare da sponda integrata e coesa nella sua naturale collaborazione con l'UE. Spesso si tratta di regioni dove l'Italia ha interessi e relazioni molto rilevanti e dove è potenzialmente in grado di dare un contributo da protagonista all'azione multilaterale della UE. L'Europa costituisce un modello di integrazione che, per quanto non privo di limiti e debolezze, ha senz'altro molti elementi che possono essere di esempio, "esportabili", soluzioni originali, complesse, gradualità, al problema della collaborazione fra vicini diversi. Ha una vocazione naturale a promuovere le integrazioni regionali e la loro collaborazione multilaterale.

- 10. Considerazioni conclusive.** Mentre si sviluppa il processo di globalizzazione, nella "regione europea" si sta formando una nuova politica economica basata sulla crescente cooperazione degli Stati membri e, in alcuni casi, su un netto accentramento delle decisioni. E' un esercizio che può far crescere anche, nella concretezza delle questioni economiche, l'unità politica di cui spesso si lamenta la carenza in Europa, ma che non va vista come questione distinta dall'unità economica e ad essa necessariamente sovraordinata. E' uno sforzo che, in vari settori della politica economica, è senz'altro nell'interesse italiano, forse ancor più che in quello di alcuni altri Paesi membri. E' una ragione per dare particolare importanza, almeno nei prossimi anni, alla politica economica, nell'ambito della politica estera italiana, e per concentrarla molto nella consolidamento dell'unione economica e monetaria europea, nella formulazione di proposte che ne ottimizzino i principali profili. E' l'unica via per affrontare la globalizzazione vedendo in essa non un pericolo da cui difendersi ma un'opportunità di cui approfittare. In questa prospettiva fra le "parole d'ordine" che devono guidare la politica e la diplomazia economica ve ne sono almeno tre, che sono emerse in queste brevi note: ***stabilità, concorrenza e multilateralismo***. La cultura della stabilità caratterizza la costruzione economica europea e trova un solido ancoraggio nella raggiunta riforma della costituzione monetaria. La concorrenza, fra operatori, fra legislazioni, fra pubbliche amministrazioni, fra sistemi Paese, è lo strumento cui il federalismo europeo affida, anche per tramite della sussidiarietà, gran parte del suo stesso processo di unificazione ed armonizzazione economica. Ma essendo concorrenza vera, cioè concorrenza nelle regole, dà volentieri un ampio spazio

3

1

alla cooperazione fra le istituzioni decentrate e alla creazione di alcune forti istituzioni centrali. E' inoltre una concorrenza che non contempla solo operatori privati ma vuole caratterizzare l'Europa, nella concorrenza globale, per un sistema di amministrazioni pubbliche che produca servizi in grado di rafforzare la sua competitività. Il multilateralismo globale a base regionale dev'essere l'indirizzo di fondo della politica estera europea. Sul piano economico si riflette soprattutto nelle politiche commerciali. Comporta la promozione di nuove integrazioni regionali. L'Europa economica deve divenire sempre più robusta e solidale, convinta della validità del suo difficile modello di integrazione, pronta a coraggiosi sacrifici di interessi particolari, così da far prevalere il multilateralismo sulle tentazioni bilateralistiche dietro cui, a livello globale, emergono spesso tentativi egemonici, o atteggiamenti conservatori, difensivi e protezionisti, cioè tratti che rendono la globalizzazione asimmetrica e sterilmente conflittuale, meno vivibile e virtuosa, in particolare per l'Italia e per l'Europa.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	19863
	6 LUG. 1999
BIBLIOTECA	

IAI - CeSPI - ISPI

I COLLOQUI SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA

CASTELGANDOLFO, 5 LUGLIO, 1999

LESSONS OF KOSOVO

di

Antonio Missiroli

Istituto di Studi di Sicurezza, Unione dell'Europa Occidentale (UEO), Parigi

DO NOT QUOTE

Any discussion on the use of force and its legitimacy is almost inevitably bound to become, these days, a discussion on the Kosovo crisis. It may therefore be useful to address the issue right away and to treat it as test-case. In order to do so more effectively, this paper will focus on some 'lessons' that may (or may not) be drawn from the crisis without claiming to be exhaustive nor entirely objective. The following is rather a tentative check list.

1. *Nothing like Bosnia*

Western public opinions, and to a lesser extent governments, were initially confronted with scenarios and options that looked very much like the endgame in Bosnia, right before the Dayton agreement (Fall 1995). Replicating that pattern of crisis resolution was presented as the best strategy to cope with the conflict that had erupted in Kosovo: draw up a blueprint for a settlement then, if necessary, resort to a limited use of force (air strikes) to get all the parties - especially Milosevic and the Serbs - to sign up to it. NATO officials acknowledge the campaign was started in the belief that Milosevic would quickly sue for peace. Now we all know that this strategy (if it was *a* strategy, or *the* strategy at all) was wrong and based on wrong assumptions.

The constitutional status and the diplomatic framework (internationally recognised Republic vs. Yugoslav province) were quite different, and so were the ethnic balance in the area and the military situation on the ground. In addition, in Bosnia the display of military force was a) limited in time, space and size, b) mainly directed against one party in a civil war, and c) *de facto* backed by the UN: not so in/for Kosovo. Finally, Rambouillet was no Dayton: the blueprint was much more controversial and, in the end, much less acceptable to Milosevic. Instead of terminating the conflict, it contributed to its escalation (Operation Horseshoe). Apparently, no alternative military planning was ready for contingencies other than a 'Dayton-2' scenario: hence the difficulties Operation 'Allied Force' has met since it started on March 24, 1999.

Paradoxically, however, the combination of factors that brought the operation to an end, in June 1999, resembles a little Bosnia's in late 1995, especially Milosevic's growing problems on the Serbian/home front (desertion of reservists, physical damage to civilian infrastructure) and his political isolation - the indictment for crimes against humanity by the UN International War Crimes Tribunal (the first in history against a wartime chief of State) and the Ahtisaari-Chernomyrdin mission to Belgrade - coupled with the threat of a ground operation by NATO forces, as pre-tested through Operation 'Joint Guardian' from neighbouring Albania and Macedonia. It is also worth noting that the main differences between the text of UN SC resolution 1244 of June 10, 1999, and the text accepted by the Kosovo Albanians in Rambouillet is centred on the status of the province (integral part of FYR, no referendum in 3 years time) and to the freedom of movement for NATO troops (limited to Kosovo itself), i.e. to the two points that made Rambouillet unacceptable to Milosevic. On top of that Kosovo, like Bosnia, will soon become a sort of international protectorate with a fictional constitutional status.

As the British historian Alan J.P. Taylor used to say, "all we can learn from history is how to make new mistakes".

2. *Legality vs. legitimacy*

Was 'Allied Force' legal, in terms of international law? Was it legitimate? The distinction/opposition of the two terms is indeed typical of political transitions - domestic as well as international. The legality of NATO's Operation is highly controversial, and it is fair to say that a majority of lawyers considers it unlawful. As a matter of fact, the UN Charter is quite strict in making military intervention against a sovereign State unlawful unless it is done for "individual or collective self-defence" (art. 2.4, art.51): of the few comparable cases so far - India in Bangladesh 1971, Vietnam in Cambodia 1978, Tanzania in Uganda 1979 - none was authorised and one (Vietnam's) was explicitly condemned by the UN General Assembly.

A minority of experts, however, argues that especially over the past ten years a change in custom has occurred whereby "humanitarian action" is permissible (under Chapter VII of the UN Charter, especially artt.39 and 42) in cases of grave and persistent violations of human rights. In other words, a distinct, parallel and potentially contradictory body of principles - all linked to humanitarian action and preservation/enforcement of fundamental human rights - has developed and can give legitimacy to operations whose strict legality remains questionable under the pre-1990 rules and customs. A limited number of UN resolutions - on Iraq 1991, Bosnia 1992, Somalia 1992, Rwanda 1994, Haiti 1994, and Albania 1997 - would vindicate such argument, at least partially: hence, presumably, NATO's claim to act on behalf of "the international community". Supporters of the Operation have also pointed to the fact that, although formally and explicitly not authorised by the UN SC, 'Allied Force' was consistent with previous UN resolutions on Kosovo and got *indirect* backing when a draft resolution of condemnation put forward by Russia and supported by China and Namibia (and, from outside the SC, India and Bangladesh) was rejected 12-3 by the UN SC on March 26.

The case for the *legality* of the Operation, however, remains weak, and is still stuck in the key passage from the UN SC resolution 1199, adopted on September 23, and NATO's 'Activation Order' of October 12, 1998. Nobody can seriously argue that resolution 1244 represents an *ex post facto* justification: at best, it may be considered a ratification of a political settlement. Therefore, the case will probably be put to rest by claiming "exceptional" circumstances: the humanitarian emergency in Kosovo coupled with the political impossibility to get green light for the use of force from the SC.

The case for its *legitimacy* is stronger but lies in a legally and politically grey area: one of the main weaknesses of human rights law - which basically is an offshoot of the 1948 UN Declaration of Human Rights - is that it lacks a stringent definition of "gross and massive violations" of them, leaving plenty of room for interpretation

and even manipulation. Yet there are at least two sets of legal regimes NATO could have (but has not) made reference to re Kosovo, namely the 1948 Convention on Genocide and, above all, the present OSCE norms on the protection of minorities. The Convention was not brought into the picture for Bosnia in the first place, because the Western powers (mainly the US, the UK, and France) were then afraid of triggering calls for automatic intervention: this is also why the term "ethnic cleansing" was invented and adopted. The OSCE principles and practices would have been (could still be) a much more effective means to strengthen the case for humanitarian intervention - and its legitimacy - also because the FYR formally subscribed to them.

Here the grey area covers the means for their enforcement, i.e. for the prevention and the termination of their abuse, which brings us back to Chapter VII of the UN Charter. Yet such 'regionalisation' of human rights standards and humanitarian intervention - although debatable in strictly legal terms because of their *erga omnes* nature (that in turn allows to refer to an "international community") - would help a) bring NATO (or the EU itself, for that matter) -into the picture, b) bypass Chinese obstruction in the UN SC, c) engage Russia on a ground that is crucial for the future of Europe.

3. *Assessing crisis management*

Much as any such classification is a bit simplistic, 'crisis management' in international relations can be subdivided in three stages or modules: a) *crisis prevention*, which may consist of a wide array of instruments; b) *crisis response*, which may also consist of a variety of instruments, yet with a relative bigger role for negative measures (including sanctions and the use of military force); and c) *crisis termination/resolution*, when positive (diplomatic, economic, civilian) measures tend to prevail again. By definition, if stage a) is successful, stages b) and c) are not expected to occur. If not, or only partially, b) and c) have to be put in place and fine-tuned to each type of crisis in terms of means vs. ends, proportionality, actors and fora.

a) Despite repeated warnings over the past decade, no *crisis prevention* has been put into place in Kosovo until the actual conflict erupted in 1998: no diplomatic measure (up to early recognition, or the threat thereof), no specific economic measure, no military measure. By comparison, the UN and NATO acted early on and quite effectively in nearby Macedonia: the simple fact that FYROM was an independent Republic and not a Yugoslav province represents an important difference, of course, but does not tell the whole story. No crisis prevention worth this name was put in place in Albania either, in spite of the foreseeable 'spillover' effects of the 1997 Albanian crisis (KLA's reorganisation/rearmament). The entire diplomatic and operational machinery that was activated since September 1998 - the Holbrooke-Milosevic talks + agreement, the OSCE verification mission, NATO's Extraction Force, the Rambouillet negotiations - should be rather situated between stages a) and b), since the crisis was already unfolding inside Kosovo. At any rate, that exercise involved as diverse actors and fora as the UN, the US administration, the OSCE, NATO, and the Contact Group(s).

b) NATO's bombing of former Yugoslavia pertains to crisis *response* proper. It still remains to be assessed the extent to which NATO found itself 'dragged into' war against Milosevic, i.e. into its first full-scale military operation against a sovereign State for 50 years. Generally speaking, *brinkmanship* has proved counterproductive in dealing with Milosevic: as a method for crisis management, it worked quite well in the Cold War, whereas it has become increasingly ineffective after 1990 when applied to 'rogue' regimes. The asymmetry of resources and stakes on the balance has long played into the hands of the Yugoslav president: what the French now call *la dissuasion fort a fou* - as opposed to the *fort a fort* deterrence of the Cold War superpowers - has become the problem rather than the solution, at least at the pre-war stage of a major crisis.

The term itself - *war* - is controversial in this context: humanitarian intervention, international police action, peace enforcement operation have also been used at different stages. In retrospect, however, and given its magnitude and duration, 'Allied Force' can (and probably should) be considered a case of 'limited warfare' for non-art.5 purposes, i.e. other than self-defence. Such "new missions" had already been hinted at in NATO's 1991 Strategic Concept: they were being fully and explicitly incorporated - albeit on a case-by-case basis - in the new Strategic Concept, to be delivered at NATO's Washington summit in late April. As such, 'Allied Force' ate up for quite a while all other instruments of crisis response. Politically and operationally, NATO's bombing remained the only game in town for several weeks. Furthermore, inside NATO, the management of the operations shifted from the Atlantic Council and the Military Committee to an informal *directoire* made by the heads of the executives of the four main powers (US, UK, France and, for the first time, Germany) and SACEUR General Wesley Clark, while the daily briefings to the international media were left to the spokespersons. In other words, the ambassadors and military representatives of the 19 allied nations were *de facto* marginalised: NATO tried to act like a single country without having the decision-making mechanisms to do so. Theoretically, some 14 institutional steps are foreseen between the 'click-in' of NATO's military planning exercise and having troops on the ground: at each step allied nations can say 'No' and stop the machinery. Actually, they have discovered that it is increasingly difficult to do that. Arguments were basically limited to bombing pauses and target lists. And, if and insofar as they emerged, differences among allies eventually turned into assets rather than liabilities: in the end, in fact, they helped 'wobbling' partners to stay on board and different, complementary, non-military instruments of crisis response to re-enter the picture.

c) In fact, the mediation effort carried out by the Talbott-Cernomyrdin-Ahtisaari trio and the G-8 blueprint (late May-early June) is already to be situated between stage b) and c). They were dictated by the odd combination of military strength and political weakness that characterised NATO's crisis response from the outset. Active Russian involvement, despite occasional drifts, and Chinese non-obstruction - both won at a price, of course - eventually brought also the UN SC into the crisis *termination* stage. In parallel, the EU started orchestrating plans for the post-war period: such plans aim(ed) at establishing contractual relations with all the countries and

entities affected by the crisis and at providing a "comprehensive" framework for stability and reconstruction in the Western Balkans. The width of instruments (civilian, economic, military) and bodies (UN, OSCE, EU, World Bank, let alone KFOR) involved in the project - to be run under the umbrella of UNMIK - further proves the need for a variety of options, means and actors to tackle crises of the nature, if not the size and intensity, of Kosovo. Methods and procedures are no less important: crisis management by *coalitions* requires sophisticated inter- and intra-institutional coordination and cooperation at every stage.

4. *The four Es of 'Allied Force'*

NATO's "war aims" in Kosovo were not entirely clear at the outset, making it therefore particularly difficult (and potentially controversial) to claim 'victory' at some stage. More or less explicitly, the Operation was expected to help push Milosevic into accepting the terms of the Rambouillet blueprint. A second and by no means secondary goal was to preserve and possibly strengthen the Alliance's overall credibility, that was being put at stake by the crisis. At this initial stage, public opinions in NATO countries reacted rather on the whole rather sceptically. A few days after the bombing started, however, the unforeseen magnitude of 'ethnic cleansing' and mass deportations in the province transformed 'Allied Force' into a humanitarian mission: the main goals of the military operation were soon articulated by NATO first, then substantially endorsed by UN Secretary-General Kofi Annan. At this later stage, by contrast, popular support for 'Allied Force' became much stronger: with the exception of Greece, and perhaps of Hungary, the citizens of NATO countries (including the US) proved more supportive of the war than their respective governments. It is in this light that NATO's military strategy has to be evaluated.

- a. *Efficiency.* NATO planned and implemented a campaign based exclusively on massive air strikes. Over the 78 days of the operation, the intensity of the air strikes has been gradually increased, reaching its climax right before the negotiated settlement: from the initial 400 airplanes, NATO's armoury was progressively strengthened by more than 600 aircraft. On the whole, 70-75 % of the planes and 90 % of the munitions were American: the French provided the second biggest air contingent (and the Germans joined in for the first time), the British were the only other ally to provide long-range cruise missiles. The overall cost of the operation has been estimated at about 7 billion US dollars, to be covered primarily by the US, the UK and France. The menu of targets, too, has been widened over time, from air defences and military infrastructure to oil refineries, factories, bridges, the television network and the electricity distribution system. In doing all that, NATO suffered no casualties: one American pilot was promptly rescued at the beginning of the operation, and three US soldiers seized by Serb forces at the Macedonian border were later released by Milosevic. The crew of an Apache attack helicopter died during a training flight (which probably contributed to the decision *not* to employ the ultimate anti-tank weapon in action). The allied "zero-loss" strategy, therefore, paid off and dramatically succeeded. Moreover, no significant equipment was destroyed,

and NATO's (mainly American) technology proved overwhelmingly superior to the enemy's, although it also showed clear limits when bad and especially cloudy weather hampered the tracing and targeting process. It has also to be born in mind that, in order to avoid undue risks in a war that was not in defence of a member nation, aircraft flew at relatively safe heights. The main lesson here is for NATO's European allies: the campaign highlighted the dramatic imbalance between Europe and America and should motivate the Europeans to spend more on the kinds of forces and weapons they may need to enhance their military capability, if they so will. This clearly has political implications, too, because the 'burden-sharing' controversy across the Atlantic is a two-way street: it is, in a sense, a matter of "no representation without taxation".

- b. *Effectiveness.* In the end, apparently, the campaign based on air power alone delivered political results. Yet military analysts question both the relative importance of the campaign in bringing about the final settlement (see 1. above) and the actual effectiveness of the strategy. The evidence so far seems to suggest that, although a central element of NATO's success, the air campaign was affected by a number of political and technological constraints: it took longer than NATO governments had expected, and caused more civilian casualties than they had hoped. With all its surveillance assets and precision-guided munitions, NATO was apparently unable to inflict crippling damage on Serb forces in Kosovo. For instance, the air sorties of the first weeks were quite ineffective, especially if compared with the first days of Operation 'Desert Storm' in Iraq: such failure, as already argued above, was a combination of political and technological factors. A second handicap was that the option of a hostile invasion to follow up air strikes (as in Iraq 1991) had been explicitly ruled out. NATO apparently had contingency plans for a ground intervention by at least 150, 000 troops, but no preparations for this were being made. Most NATO members publicly rejected the option (only Britain advocated it repeatedly): over time, paradoxically, it seemed to become ever more necessary yet also ever less feasible, for both technical and political reasons (the deployment of ground troops also required different constitutional requirements across member States). That enabled Yugoslav generals to disperse forces across Kosovo to carry out 'ethnic cleansing' instead of preparing to repel a ground attack. Nato had greater success in attacking Serb forces only when the KLA, acting in a sense as its ground force, began to draw them into the open to fight. On the whole, however, Yugoslav forces (army regulars, police and militias) were only marginally hit: their proven and well-trained ability to construct decoys, hide tanks and artillery, conserve air defences, avoid troop concentration, and leave barracks empty left them relatively unscathed by the magnitude of 'Allied Force'. NATO's campaign against fixed, strategic targets across entire Yugoslavia was more successful, with the notable exception of the catastrophic error of targeting the Chinese Embassy in Belgrade: Serbia's infrastructure was damaged in a manner no Serbian could ignore. This, along with the management of the refugee problem, will presumably make post-war reconstruction much more costly for the West than the war itself - incidentally,

the sheer deployment of KFOR for a protracted period of time will be more expensive than 'Allied Force' - and also raises, in general, the question of *proportionality*, of measuring (*a la* Clausewitz) military means against political ends. Yet it probably was the crucial factor that helped terminate the conflict: in other words, air power alone employed only in 'surgical' attacks against military targets in Kosovo did not win the war.

- c. *Ethics*. This point may look of secondary importance to some analysts, but it certainly was of primary importance to public opinions and strongly affected NATO's communication policy and the relations with the media. Since 'Allied Force' has become a humanitarian intervention - or even a 'just war' - in the eyes of the public and in the words of Western leaders, it must be measured against the criteria and goals it has itself set and spelled out. Generally speaking, NATO governments wanted risks to civilians in Yugoslavia to be minimised, but incidents such as the bombing of a refugee convoy, a passenger train and bus soon showed this to be unrealistic unless pilots took greater risks and technology was improved. The overall human balance of the war is striking: although no NATO servicemen lost their lives in combat, more than 10, 000 Kosovars are reported murdered and, according to Serbian figures, perhaps 2, 000 civilians were killed in the bombing. Serbian military casualties are estimated at 5, 000. On top of that, about one million Kosovars were ejected from their homes and forced to flee to neighbouring countries (and after the war thousands of Kosovo Serbs have started to leave the province), although figures cannot be put on the human suffering and disruption of the lives of survivors. Again, *proportionality* is an issue here. It would certainly be unfair to blame NATO's military strategy for this, yet what the International Institute of Strategic Studies has called "strategic correctness" on the part of the Alliance may have contributed to the overall result. And this raises, understandably, some serious ethical questions on the conduct of 'Allied Force' that can easily impinge upon its 'legitimacy' claim. Surprisingly, however, the recurrent blunders and the evident failure at protecting the Kosovo Albanians seem not to have significantly affected what has proven to be, in spite of the occasional low, a relatively solid popular support for the operation in Western countries.
- d. *Enlargement*. NATO triggered the Operation 'Allied Force' a few days after Poland, Hungary and the Czech Republic formally joined the Alliance. It was a true baptism of fire for the three newcomers, and something they hardly expected when they decided to apply for membership. Throughout the war, Poland proved the most supportive, the Czech Republic the most sceptical: in doing so, each reflected the overall public attitude vis-a-vis NATO inside the country. Hungary represented a sort of intermediate position, but found itself most closely affected by the war because of its geographical proximity to the theatre - being the *only* NATO country to share a border with Yugoslavia - and, of course, because of the Magyar minority in Vojvodina. The hypothesis of a ground invasion of Serbia from Hungary sounded therefore frightening to Hungarian ears. At any rate, the three new NATO partners issued in mid-April a common statement of "firm

support" to the air strikes. Furthermore, the Czech Republic and Hungary opened their air space (Hungary also the airports) to NATO planes. So did, outside NATO, Romania and Bulgaria, whereas Austria, for instance, refused. For its part, Albania soon made all its military facilities available to the Alliance for aid to refugees and attacks on Serbian force: and so did, on a smaller scale, Macedonia. In the meantime, NATO's 50th anniversary summit in Washington ruled out any further expansion of the Alliance until 2002, but also pledged to keep the process open and mentioned up to "nine countries interested in joining the Alliance", including Albania and Macedonia. On the whole, therefore, 'Allied Force' is likely to have three distinct but overlapping effects on NATO's enlargement. First and foremost, it has tarnished the image of the "new NATO" of the post-Cold War era as a primarily *political* organisation: the hard facts prove the contrary, sending shock-waves across Eastern Europe. If the crack with Russia has been temporarily mended, the future of the Founding Act remains uncertain, and relations with Ukraine have significantly worsened. Second, it has sped up the *de facto* integration of Albania and Macedonia - their cooperation was and will be further needed, and sooner or later also rewarded - and, indirectly, strengthened the hand of all other candidates in the nearby area, namely Romania, Bulgaria, Slovenia and Slovakia. The third effect is a consequence of the previous two: their combination, in fact, makes it harder for the three remaining candidates - the Baltic Republics - to join *this* NATO in the foreseeable future. On the other hand, and as a sort of backlash/compensation, it will make it easier and quicker for them to be integrated in the EU, given also the remarkable improvement in the status of domestic Russian minorities that recent provisions - adopted under the pressure and supervision of the OSCE - have brought about in Estonia and Latvia. Such implicit division of labour between NATO and the EU, in turn, makes it ever more necessary for them to establish a direct working relationship.

5. No more Kosovos

Will Kosovo happen again? Almost certainly not - in terms of nature, size, intensity and evolution of the crisis - and not only because history tends not to repeat itself. What is important, however, is to try and assess possible scenarios and options for *similar* crises were they to arise in the "Euro-Atlantic area" (to recall the terminology of NATO's new Strategic Concept).

The main consequence of Kosovo affects transatlantic relations. Given the experience made with 'Allied Force', it is clear that US involvement in military operations will remain crucial as long as Europeans will not develop credible military capabilities for common force projection. Here the initial hints at some sort of "convergence criteria" for the ESDI must be developed into a workable scheme: they should entail a quantitative dimension (with tangible incentives) as well as a functional one ('interoperability' and rapid deployment capability). The more so since limited warfare, with its emphasis on precision attack capabilities and low casualties for allied forces, is becoming the norm for the US. Politically speaking, the three main attitudes/options Washington may

consider for its participation seem to be: a) full involvement, mainly (if not exclusively) through NATO; b) 'constructive abstention', mainly through the CJTF concept; c) 'benign neglect', probably through what the Washington summit Communiqué calls "EU-led crisis response operations", which in turn may or may not take the shape of CJTFs.

Whatever the American attitude, the Europeans will have to increasingly take responsibility for their "near abroad". They already do so in the 'civilian' domain, where the EU enlargement process is based on a sophisticated mix of incentives (the so-called 'conditionality'). The Stability Pact for the Balkans provides is a further step in the same direction, but stops short of providing 'hard' security. Herein lies the main challenge of the next decade for the Europeans. Will they act only through NATO ? Will they develop the CFSP into an effective machinery to make the EU a regional power and an international actor in its own right ? The Kosovo crisis has showed a remarkable unity among Europeans, but it still remains to be seen whether the main powers will prefer to act *only* through the Union's framework (up to the formation of a sort of European "caucus" inside NATO) or to keep their options open and therefore to resort to a wider menu of bodies and fora according to contingencies and interests. Some measure of 'ad-hocery' may even turn into an asset, generalised 'ad-hocracy' may kill CFSP and ESDI in the cradle.

The crucial 'convergence criterion', however, may prove a political one, namely a shared vision of the means and ends of such European security and defence capability. It implies a convergence of decision-making mechanisms (domestic, intergovernmental and communitarian) but also, for instance, a common approach to the use of force (including its threat) and to its legitimacy. In this respect, the Kosovo crisis has showed the difference in attitude that still exists both among European NATO members and among EU members proper. The case of Austria (re air space) is the most conspicuous one, yet also Finland and Sweden - let alone Ireland - have indicated that they may not like to be involved in 'Allied Force'-like operations. The core of the problem lies in the difference, much clearer now than before, between the first 'generation' of peacekeeping - the usual UN business (under Chapter VI of the Charter), based on force interposition after a settlement and with the consent of the parties on the ground (e.g. Cyprus) - and the second, post-1990 generation, that stretches peace enforcement up to limited war (Chapter VII). The neutral States and, more generally, the European Nordics have always been very active in the former, whereas Britain and France have rather chosen, and even promoted, the latter. Art.17 of the new EU Treaty, concerning the so-called 'Petersberg tasks', covers both types of operation. The composition and credibility of future 'security coalitions' will probably depend also on the response Europeans will give to this specific challenge.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	19863 6 Lug. 1999
BIBLIOTECA	

Il Medio oriente dopo il 1997 :nuovi allineamenti

Castelgandolfo, 5 luglio 1999

Executive Summary

Gli avvenimenti degli ultimi anni hanno necessariamente allargato il significato delle parole "Medio Oriente": ragioni economiche, e geopolitiche costringono a considerare come regione medio-orientale tutta la zona che va dal Libano al Pakistan e dall' Oceano Indiano al Caspio.

La chiave di lettura di questa regione , mi sembra, non e' piu' legata' ai paradigmi ideologici degli anni ottanta o a quelli 'cultural/religiosi dei primi anni novanta. Piuttosto da pochi anni sta dimostrando una vitalita' basata su un pragmatismo a volte sorprendente e che comunque ha aperto le porte a nuovi allineamenti. Alcuni sono gia' manifesti altri sono possibili.

-Neppure una guerra ha cambiato la regione come la intesa Israele-Turchia , stabilita nel 1997. E' presumibilmente l'avvenimento piu' significativo di questi ultimi anni; avra' effetti duraturi su tutta la regione? Solo la serie di accordi militari tra USA e paesi litorali del Golfo, dopo Desert Storm, ebbe effetti ugualmente profondi ma non cosi' estesi a livello geografico.

-L'altro elemento nuovo e' l'uso " che i paesi tradizionali del Medio Oriente stanno facendo dei nuovi paesi del Caspio e del centro Asia. Il significato economico del Caspio e' stato ridimensionato sostanzialmente negli ultimi tre anni anche se cio' non significa una riduzione della importanza strategica di quelle nuove repubbliche.

-L'evoluzione dell'Islam politico e' una altra componente nuova. Non piu' Iran come punta di diamante, ma Pakistan e Afghanistan, dove l'Islam politico ha acquisito una base tribale e settaria (il talibanismo). Ne ha beneficiato l'Iran a livello internazionale.

-La Palestina non e' piu' strategica, visto che ormai le grandi linee della soluzione sono tracciate e i problemi ancora esistenti hanno solo un impatto locale. Strategico invece rimane l'Iraq nonostante sia sotto sanzioni e militarmente mutilato. Il solo paese economicamente complementare ad Israele.

Sta emergendo una intesa-basata su interessi concreti e immediati-tra i paesi non-arabi dal Mediterraneo al Centro Asia con un apparente appoggio degli Stati Uniti.

Interessi concreti e immediati hanno anche avvicinato Riad e Tehran.

La logica -economica e strategica-porterebbe ad un ravvicinamento tra Iraq ed Israele; ma e' invece probabile che la "Iraqi fatigue" in occidente incentivera' il Presidente Saddam ad una nuova azione da brinkmanship per fine anno. La speranza: un processo di pace nel golfo Persico tra i paesi litorali-e i PM del Consiglio di Sicurezza ONU.

Giandomenico Picco

.....

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 19863

6 LUG. 1999

BIBLIOTECA