

LUISS



Dipartimento di Scienze Politiche

Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra di Storia delle Relazioni Internazionali

La politica estera di Italia e Spagna tra il 1996 e il 2004: un'analisi comparativa

Prof. Federico Niglia

RELATORE

Prof. Maria Elena Cavallaro

CORRELATORE

Contin Camilla

Matr. 639572

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

Indice

INTRODUZIONE.....	4
DEFINIZIONI DI POLITICA ESTERA	6
1. PRIMO CAPITOLO: LA POLITICA ESTERA ITALIANA	8
1.1. Caratteri generali.....	8
1.2. Cenni di politica estera dall'Unità agli anni '90.....	9
1.2.1. La Destra Storica	9
1.2.2. La Sinistra Storica	10
1.2.3. La politica estera di Giolitti.....	11
1.2.4. Mussolini e il fascismo.....	11
1.2.5. Dal dopoguerra agli anni '70.....	12
1.2.6. Gli anni '80.....	16
1.2.7. Gli anni '90.....	18
1.3. La politica estera del centro-sinistra (1996-2001)	21
1.3.1. Governo Prodi-Dini.....	21
1.3.2. Governo D'Alema-Dini.....	26
1.4. La politica estera di Berlusconi (2001-2004).....	27
1.4.1. La dichiarazione di Berlino	28
1.4.2. Tra europeismo e fedeltà all'atlantismo	28
1.4.3. Conclusioni sulla politica estera di Berlusconi	31
1.5. Conclusioni sulla politica estera ed economica italiana.....	32
2. SECONDO CAPITOLO: LA POLITICA ESTERA SPAGNOLA	36
2.1. Caratteri generali.....	36
2.2. Cenni di politica estera del '900.....	37
2.2.1. La Spagna Franchista	37
2.2.2. Dalla transizione al governo di Felipe González.....	37
2.3. La politica estera di Aznar	39
2.3.1. La politica estera nel 1997.....	40
2.3.2. La politica estera nel 1998.....	46
2.3.3. La politica estera nel 1999.....	52
2.3.4. La politica estera all'inizio del nuovo millennio.....	55
2.3.5. La politica estera nel 2003.....	60
2.4. Conclusioni sulla politica estera spagnola	64
3. TERZO CAPITOLO – LE RELAZIONI TRA ROMA E MADRID	66
3.1. Italia e Spagna a confronto	66
3.2. Aznar e Prodi.....	67
3.3. Aznar e Berlusconi.....	69
3.4. <i>Iraqi Freedom</i> (2003).....	71
3.5. il Mediterraneo.....	75
3.5.1. Italia: da “potenza di mezzo” all'alleanza con Washington.....	75

3.5.2. Spagna: tra bilateralismo e multilateralismo	76
3.6. La promozione dei diritti umani.....	78
3.6.1. Italia: Dini, Frattini e il realismo	78
3.6.2. Spagna: la scelta tra sicurezza e tutela dei diritti umani.....	81
CONCLUSIONI.....	85
BIBLIOGRAFIA	87
SITOGRAFIA	88

INTRODUZIONE

Nel lavoro qui presente è stato affrontato il tema della politica estera dell'Italia e della Spagna tra il 1996 e il 2004, periodo nel quale Madrid è stata guidata senza interruzioni dal Popolare José María Aznar, mentre Roma ha visto susseguirsi diversi governi, prima guidati dal centro-sinistra fino al 2001, poi dal centro-destra. La scelta è ricaduta su questo argomento al fine di proporre un raffronto e un'analisi dei punti comuni e di contrasto tra le due esperienze; ma anche di valutare se si fosse prodotto un cambio all'interno della politica estera italiana, col passaggio da centro-sinistra a centro-destra, e di quella spagnola, nonostante la stabilità del governo Aznar. L'ipotesi iniziale presumeva infatti un cambio radicale di gestione tra i due governi italiani, vista l'ideologia differente, ma anche un cambio dei rapporti tra la Spagna e l'Italia, dovuto a una maggiore compatibilità teorica con Silvio Berlusconi.

Nel primo capitolo, l'analisi si è incentrata sulla politica estera italiana partendo dall'Unità d'Italia, per poi affrontare brevemente i governi della Sinistra e della Destra Storica, del periodo giolittiano e del ventennio fascista. In seguito, l'elaborato ha delineato i tratti della politica estera repubblicana fino agli '90, focalizzando l'attenzione su quattro settori in particolare e la loro evoluzione: la NATO, la Comunità Economica Europea (CEE), il sostegno diplomatico ed economico e la cooperazione allo sviluppo. Il periodo temporale focus dell'elaborato è stato però quello tra il 1996 e il 2004: a tal proposito è stata messa in evidenza l'esperienza di Romano Prodi e Berlusconi, leader delle rispettive coalizioni. Durante il governo di Prodi l'adesione a Maastricht ha oscurato, in un certo senso, tutti gli altri settori della politica estera; l'analisi si è soffermata brevemente anche sul governo D'Alema e sull'intervento in Kosovo, che ha assorbito il mandato del Primo Ministro. L'inizio del nuovo millennio invece si è aperto con l'elezione a Presidente del Consiglio di Berlusconi. Sono stati presi in considerazione, in questo caso, i primi tre anni di mandato (fino al 2004), durante i quali si sono delineate le maggiori caratteristiche della sua politica estera: la personalizzazione, che ha portato il leader a stringere relazioni personali con i partner alleati, e uno sbilanciamento verso l'atlantismo, rompendo la tradizione europeista dei governi precedenti.

Il secondo capitolo presenta un'evoluzione storica e le principali caratteristiche della politica estera spagnola. La prima parte percorre brevemente le tendenze di politica estera della dittatura di Franco, dell'uscita dall'isolamento e dell'integrazione – piuttosto rapida – nella comunità internazionale durante i governi della transizione democratica e di Felipe González. Infine, l'analisi si incentra sui due mandati di Aznar, tra il 1996 e il 2004. In questo caso sono emersi dei punti in comune con la gestione di Berlusconi: entrambi hanno assunto

la direzione personale della politica estera ed entrambi hanno rotto la continuità con il passato rafforzando l'atlantismo.

Infine, nel terzo e ultimo capitolo, è stato prodotto un raffronto tra i due sistemi, in generale, e tra la gestione di Aznar e Prodi e quella di Aznar e Berlusconi, in particolare. Per fare ciò sono stati presi in considerazione degli elementi chiave: l'intervento in Iraq, la gestione del Mediterraneo e la presenza o assenza di un certo grado di condizionalità nella scelta degli alleati in politica estera.

DEFINIZIONI DI POLITICA ESTERA

Per comprendere l'evoluzione della politica estera dei Paesi oggetto di analisi comparativa risulta indispensabile accennare alla nozione di politica estera nel contesto della scienza politica. Di seguito verranno prese in considerazione le definizioni principali di politica estera e dei modelli decisionali. Infine, si analizzeranno i diversi status attribuibili agli Stati: basso profilo, piccola potenza, media potenza, grande potenza e super potenza.

Esistono tre definizioni di politica estera che vengono messe in evidenza da Fossati. La prima si riferisce all'ambito istituzionale e definisce la politica estera come l'insieme delle decisioni prese dal Ministro degli Esteri grazie al lavoro e all'assistenza dei diplomatici; questa formulazione, tuttavia, non prende in considerazione che non è solo il Ministro degli Esteri a fare delle scelte in materia di politica estera, ma anche altre figure istituzionali (Meehan, 1971). Una seconda definizione mette, invece, in evidenza l'effettività decisionale: questa specificazione, però, sembrerebbe escludere la politica estera di tutti i Paesi meno potenti, che non possiedono le risorse per rendere effettive le loro decisioni. Infine, una terza e ultima definizione risulta essere meno concreta, nel senso che prende in considerazione l'intenzione dei decisori di influenzare altri attori internazionali, escludendo quindi anche decisioni dello stesso Ministro degli Esteri che riguardano la politica interna e includendo invece quelle di altri attori che però influenzano la politica estera (Gori 1978, Wilkenfeld 1980).

Quest'ultima definizione risulta essere la più efficace anche se rimane comunque complesso definire ciò che può essere considerato – o meno – politica estera. È difficile stabilirlo perché spesso essa viene definita come l'azione di uno Stato, inteso come attore unitario. Ciononostante, oggi questo non corrisponde alla realtà in evoluzione che vede la presenza di una molteplicità di attori con diversi ruoli, all'interno di ciascuno Stato. Pertanto, sarebbe preferibile includere nelle definizioni anche le azioni degli attori non-statali.

Un contributo importante in questo senso arriva da Richard C. Snyder, il quale ha differenziato i contesti nei quali è possibile incontrare gli attori che influenzano le decisioni di politica estera. Lo studioso pertanto distingue un contesto internazionale, il quale prevede delle influenze da parte di altri Stati o di organizzazioni internazionali; il secondo contesto è quello organizzativo, nel quale l'influenza proviene da altri esponenti del governo o dalla burocrazia; infine, include anche un contesto interno, dove attori specifici – quali sindacati, partiti, ecc. – o l'opinione pubblica esercitano un'influenza sulle decisioni di politica estera. Tuttavia, in questo modello viene tralasciato il fattore ideologico: infatti, il decisore non può essere influenzato solo dagli attori esterni o interni, ma anche da ideologie quali il marxismo, il liberalismo e il nazionalismo.

Sono distinguibili, inoltre, dei modelli decisionali applicabili anche alla politica internazionale: un primo modello razionale, secondo il quale le preferenze sono fisse e basate sugli interessi nazionali; un secondo modello che prevede una continuità tra le scelte passate, presenti e future (modello incrementale); infine, un modello del *garbage can*, per il quale le preferenze vengono stabilite in maniera casuale.

All'interno della politica estera è possibile, inoltre, identificare due settori: quello politico-militare e quello politico-economico. La politica estera economica (Pee) – che difende gli interessi delle imprese nazionali - è stata presa in considerazione più tardi dagli studiosi, ma assume rilevanza oggi in quanto la politica estera nel campo politico-militare ha subito un enorme ridimensionamento, in quanto viene lasciata in gestione agli Stati Uniti o coordinata all'interno della NATO¹.

In base alla politica estera – e alla Pee - che viene portata avanti, si possono distinguere diversi status attribuibili agli Stati. I Paesi che possiedono un basso profilo stringono alleanze ambigue, in contrasto tra loro, e non emerge una gerarchia tra le aree geografiche privilegiate. Elementi, al contrario, che caratterizzano la piccola potenza. Nella media potenza va inoltre evidenziata la capacità di attivazione di forum e conferenze a livello multilaterale e la selettività nelle aree geografiche precedentemente ritenute privilegiate. La grande potenza, invece, non ha necessità di applicare questa selettività all'interno delle aree in quanto è in grado di attivarsi su vari livelli, sia per la risoluzione di crisi economiche – a livello di Pee – sia per il superamento di eventuali conflitti armati o di crisi politiche, grazie all'ingente numero di risorse che permettono il mantenimento di relazioni con tutti i Paesi dell'area. Infine, la super potenza non ha necessità di essere selettiva nemmeno a livello inter-regionale – oltre che infra-regionale.

DIMENSIONI	BP	PP	MP	GP	SP
(a) chiarezza nella politica di definizione delle alleanze	no	sì	sì	sì	sì
(b) selettività inter/regionale	no	sì	sì	sì	no
(c) capacità di attivazione sul versante multilaterale	no	no	sì	sì	sì
(d) selettività infra/regionale	no	no	sì	no	no
(e) capacità di <i>governance</i> nella politica di altri paesi	no	no	no	sì	sì

Figura 1. Fonte: Fossati, *Economia e politica estera in Italia*

¹ Fossati F., *Economia e politica estera in Italia. L'evoluzione negli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano, 1999, p. 22

1. PRIMO CAPITOLO: LA POLITICA ESTERA ITALIANA

1.1. Caratteri generali

L'Italia si trova in una posizione strategica, soprattutto per la gestione del Mediterraneo; in funzione di ciò, occupa un posto rilevante all'interno dei maggiori forum negoziali. Tuttavia, il nostro Paese spesso ha adottato decisioni divergenti dagli altri maggiori Paesi europei (Iraq, 2003) sia nel campo della politica estera, sia verso decisioni adottate a livello comunitario. Si è sempre divisa tra la volontà di occupare una posizione privilegiata all'interno della comunità europea e il desiderio di indipendenza. Queste peculiarità sono dovute anche alla situazione interna italiana, caratterizzata da una condizione economica difficoltosa, da un sistema partitico frammentato e dalla diffusa presenza di criminalità organizzata. Questi elementi hanno contribuito alla difficoltà di collocazione dell'Italia e della sua politica all'interno della comunità internazionale.

Quali sono le peculiarità dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei? La maggior differenza tra l'Italia e gli altri Stati europei riguarda il ritardo nel processo di unificazione, che ha portato il Paese a trasformarsi in un soggetto passivo. Tra i fattori di questo ritardo si trovano: la presenza del Papa, l'esaltazione del passato glorioso e il cambiamento della geopolitica del continente europeo. Per molto tempo la presenza della figura papale è stata considerata il maggior ostacolo all'unificazione. In effetti, è innegabile che il potere temporale del Papa abbia intralciato l'ascesa della monarchia, favorendo il mantenimento della divisione dei territori italiani mentre le altre monarchie europee si muovevano rapidamente verso l'unificazione.

Un altro elemento di peculiarità del nostro Paese è la presenza persistente nella dialettica italiana dell'eredità derivante dall'antica Roma, dell'idea della ricostruzione di un'Italia fiorente sulle rovine del grande Impero Romano. Questi miti sono stati fatti propri dai movimenti politici nazionali nati sul nostro territorio dopo la Rivoluzione francese. L'esempio lampante è quello di Mazzini, il quale fondò l'intero progetto sull'idea di una terza Roma, dopo quella dei Cesari e dei Papi. Oltre all'utilizzo in politica interna, il mito dell'antica Roma è stato adottato anche per differenziarsi e scostarsi dagli altri Paesi europei, in particolare da Francia e Germania. Ma si è rilevato utile – come lo è stato per la formazione di tutti i Paesi – nel generare un'identità comune, necessaria alla costruzione di un Paese unito².

² Diodato E., Niglia F., *Italy in International Relations: The Foreign Policy Conundrum*, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 32-34

Infine, l'aspetto geostrategico che, nel nostro caso, si è rivelato sia un elemento positivo che negativo. Infatti, se da un lato dal XVI secolo il territorio italiano è stato considerato un campo di battaglia per Paesi stranieri e mercenari, dall'altro questo indica anche un'importanza geostrategica riconosciuta da tutti i Paesi europei, data la sua posizione geografica e di collegamento tra est e ovest e tra Mediterraneo e nord Europa: anche questo fattore ha contribuito a ritardare il processo di unificazione, in quanto da parte degli altri Paesi c'era più interesse nel mantenere l'Italia divisa. Tuttavia, Cavour ha saputo utilizzare questa posizione privilegiata a suo favore, portando la questione italiana a livello europeo all'interno del Congresso di Parigi (1856) e proponendo un progetto di unificazione che legasse la campagna militare alla diplomazia europea.

Pertanto, l'Italia - a causa del debole potere economico e militare e della sua posizione geografica - ha dovuto sempre raggiungere i suoi obiettivi mediante alleanze. È possibile, in conclusione, dire che la maggiore aspirazione dell'Italia in politica estera sia stata e sia tuttora l'adattamento a livello internazionale, aspirazione tipica delle medie potenze. In questo senso le alleanze sono state utilizzate sia come strumento di sicurezza, che come modello di sviluppo interno. Infine, l'eredità mitica permane nell'ambizione tipicamente italiana - non sempre realizzata - di fare da ponte tra est e ovest. È possibile quindi identificare due elementi strutturali della politica estera italiana: la presenza costante dell'eredità mitologica del passato e la tendenza all'adattamento al sistema internazionale³.

1.2. Cenni di politica estera dall'Unità agli anni '90

1.2.1. La Destra Storica

Il 17 marzo 1861 l'Italia era parzialmente unita. Mancavano all'appello solo Roma, Venezia, Trento, Bolzano e Trieste. Pertanto, in questi primi anni l'obiettivo primario di politica estera fu innanzitutto il compimento dell'unità. Unità che sarebbe stata consolidata nel 1866 e nel 1870 con l'annessione di Veneto e Lazio, e che avrebbe avuto come conseguenza secondaria l'accrescimento della sicurezza militare, in seguito all'espulsione di austriaci e francesi. In secondo luogo, il governo mirava al consolidamento dell'organismo interno, di fronte alle spinte contro l'unità: infatti, lo Stato neofita veniva visto dall'esterno come risultato di un atto rivoluzionario e, perciò, destabilizzante rispetto all'ordine stabilito a Vienna nel 1815. Era pertanto necessario inserire l'Italia nel sistema europeo, cercando di dipingere l'unità come elemento di stabilità nel continente e non come momento rivoluzionario e di rottura. I primi frutti di ciò emersero nel 1865 quando alcuni piccoli Stati - tra cui la Baviera - cominciarono a riconoscere l'Italia unita. Per fare ciò il Paese doveva però

³ Ivi, pp. 103-105

allentare il legame con la retorica dei miti che aveva accompagnato tutto il processo risorgimentale.

Dopo i primi riconoscimenti del neonato Stato italiano, l'obiettivo diventava quello di trovare il proprio posto a metà strada tra il Regno Unito e la Francia, ma – causa il disinteresse britannico – l'Italia scelse il modello francese centralizzato e razionalizzato, anche se si ritrovò presto alle dipendenze di Parigi. Nonostante questo legame di subordinazione, tuttavia, riuscì a stringere diversi trattati commerciali⁴ con Paesi europei, asiatici e sudamericani e relazioni diplomatiche con quasi tutti gli Stati. Le alleanze sarebbero divenute presto uno strumento per raggiungere gli obiettivi nazionali, inserendosi, nelle battaglie austro-prussiane e franco-prussiane, dove l'Italia riuscì a ottenere Venezia nel 1866 e Roma nel 1870.

Tuttavia, l'annessione di Roma non venne appoggiata dagli altri Paesi e l'Italia rischiava perciò di rimanere isolata. Di conseguenza, l'unica via possibile era l'avvicinamento a Germania e ad Austria al fine di spaventare e ammorbidire i rapporti con la Francia. La strategia produsse l'effetto sperato e Parigi pose fine al suo atteggiamento ostile. In questi ultimi anni, l'obiettivo primario della Destra fu quello di mantenere relazioni pacifiche con i vicini, al fine di consolidare la situazione interna. Inoltre, la scelta del basso profilo permetteva di ridurre le spese militari e rafforzare la condizione economica.

1.2.2. La Sinistra Storica

La politica estera inizialmente fu simile a quella della Destra in quanto era il re a scegliere personalmente il Ministro degli Esteri e, conseguentemente, gli indirizzi; la Sinistra al governo era però meno ancorata all'eredità risorgimentale. Pertanto, negli anni '80 del 1800 venne riportato in auge il mito di Roma e Agostino Depretis (Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Esteri) abbandonò la tradizionale alleanza con la Francia a causa dei contrasti sulla questione tunisina, considerata italiana per gli ingenti investimenti in quell'area, ma occupata di fatto dai francesi. In conseguenza di ciò si avvicinò alla Germania, prevalentemente al fine di modernizzare il Paese in base a un modello conservatore. Così nel 1882 il governo aderì alla Triplice Alleanza e inaugurò l'avvio del colonialismo italiano con l'occupazione dell'Eritrea e la conquista della Baia di Assab. Nonostante i primi successi, nel 1887 fallì il tentativo di entrare in Abissinia.

Nel 1887 Depretis venne sostituito da Francesco Crispi – a causa della scomparsa del leader della Sinistra Storica - il quale cercò di rafforzare la presenza italiana in Africa

⁴ Repubblica di Venezuela (1861), Francia (1863), Costa Rica e Hawaii (1863), Giappone e Cina (1866)

orientale⁵. Nel 1889 concluse il Trattato di Ucciali (protettorato italiano su Etiopia) e nel 1890 annunciò la costituzione della colonia italiana di Eritrea. Nel 1896, tuttavia, si concluse l'esperienza coloniale con la sconfitta di Adua a causa della debole forza militare italiana, motivo per il quale l'Italia si era inserita, in precedenza, in altre battaglie al fine di ottenere Venezia e Roma.

1.2.3. La politica estera di Giolitti

Sotto il governo di Giolitti l'Italia vide un riavvicinamento a Francia e Gran Bretagna, mentre l'interessamento al Nord Africa continuò anche in questo periodo. Per quanto concerne i rapporti con la Francia, i due Paesi firmarono nel 1902 un accordo che risolveva la questione africana: la Francia sarebbe stata libera di agire in Marocco e l'Italia di intervenire in Libia, sotto il controllo ottomano. Pertanto, Giolitti ordinò l'invasione di quest'ultimo Paese, in seguito al consenso da parte di Regno Unito e Francia. Tuttavia, all'arrivo a Tripoli, incontrò resistenze da parte delle tribù locali che costrinsero il Paese a spostarsi nel Mar Egeo dove vennero conquistate alcune isole (Rodi e il Dodecaneso). L'impero ottomano, troppo debole per organizzare un'opposizione all'invasione italiana, firmò la pace di Losanna (1912) che riconosceva la sovranità italiana sulla Libia e sul Dodecaneso; su quest'ultimo però solo fino al completo ritiro dell'esercito ottomano dalla Libia. Clausola che l'Italia non avrebbe rispettato. Si può quindi affermare che la volontà di consolidare e portare a compimento il processo di unità nazionale ha caratterizzato la politica estera dell'Italia dall'unità fino alla Prima Guerra Mondiale.

1.2.4. Mussolini e il fascismo

Il periodo fascista rappresentò una fase transitoria per quanto riguarda la politica estera, divisa tra l'adeguamento a livello internazionale e la necessità di indipendenza. Mussolini, infatti, non voleva sottrarre l'impegno italiano dato alle alleanze ma, allo stesso tempo, aveva bisogno dell'appoggio di Regno e Unito e Francia per realizzare il mito della

⁵ Di fronte all'espansione degli altri Paesi, l'Italia cominciò la sua esperienza coloniale diversi decenni più tardi. Cavour ottenne un lembo di terra da utilizzare come colonia penale in Etiopia in seguito alla volontà del Piemonte di creare – oltre alla colonia penale – anche una colonia di cittadini. Tuttavia con la morte di Cavour nel 1861, il progetto non continuò, ma la volontà della creazione di una colonia penale sopravvisse. Il primo passo in Africa italiano fu la conquista della baia di Assab, che però fu un'iniziativa privata da parte della Compagnia di Navigazione Rubattino, per poi essere dichiarata territorio coloniale italiano. Da lì cominciarono le mire italiane nell'area, soprattutto dopo la perdita della Tunisia a favore della Francia, in cui si era instaurata una comunità italo-tunisina. Crispi, inoltre, riportava in auge il mito dell'Impero Romano e del *Mare Nostrum*, invocato da Mazzini in precedenza. Pertanto, rivendicava le terre sui cui si affacciava l'Italia e il Mediterraneo, principalmente per una questione di prestigio internazionale.

Grande Italia. Perciò avviò una sorta di politica del pendolo⁶. Inizialmente si mantenne su posizioni liberali con l'obiettivo di cristallizzare le concessioni ottenute a Versailles e, per farlo, era necessario sostenere l'indipendenza dell'Austria. Anche perché l'asse Parigi-Londra era l'unico strumento di contenimento del revisionismo tedesco. Un altro scopo del mantenimento dell'alleanza con Francia e Regno Unito era quello di riportare l'Italia alla sua grandezza a livello internazionale e per farlo era necessario l'appoggio di questi due Paesi, che avevano accompagnato il processo risorgimentale.

La visione di Mussolini mutò quando si accorse che Parigi e Londra non condividevano l'opinione italiana sul revisionismo tedesco. Il Regno Unito, infatti, si oppose all'intervento italiano in Etiopia e strinse un accordo navale con la Germania. Il risultato di questo "voltafaccia" fu il via libera all'*Anschluss* austriaco, all'asse Roma-Berlino e, più tardi, al Patto d'Acciaio (1939).

Questa virata nelle alleanze segnò la fine dell'anti-revisionismo e il superamento dell'interesse nazionale quale scopo primario delle alleanze. Inoltre, per la prima volta nella storia italiana, i Paesi alleati non fornivano più un modello di sviluppo interno perché il fascismo si proponeva come modello originale e non esportabile. Oltre a ciò, terminò anche il periodo dell'oscillazione tra le alleanze.

Nonostante il cambio di rotta di Mussolini, è possibile considerare questo del ventennio come un periodo transitorio dato che nell'immediato dopoguerra le alleanze tornarono a rappresentare un modello sia a livello di politica interna che come vincolo esterno⁷.

1.2.5. Dal dopoguerra agli anni '70

La politica estera italiana del secondo dopoguerra è stata una politica di basso profilo che privilegiava l'utilizzo del compromesso come modalità di risoluzione del conflitto fra partiti (Democrazia Cristiana vs. Partito Comunista Italiano). Nonostante un periodo contraddittorio iniziale, la nuova situazione che emerse fu quella di un'Italia come "potenza di mezzo" che aveva abbandonato le ambizioni del passato per adottare in parte i nuovi valori della democrazia, ma che mirava anche a difendere gli interessi economici. La ricerca di una relazione con Washington, nata nell'ultima parte del conflitto e rafforzata con la ripresa

⁶ Diodato E., Niglia F., op. cit., pp. 25-27

⁷ Nel caso dei governi post-Cavour, i modelli francese ed inglese rappresentavano un ancoraggio al liberalismo e alla democrazia; la scelta tedesca della Sinistra Storica invece voleva essere un modello conservatore e di modernizzazione industriale. In seguito, il trattato di pace firmato dall'Italia nel 1947 servì a promuovere gli interessi nazionali a livello internazionale; Maastricht ha rappresentato un vincolo in quanto permise di adottare quelle riforme necessarie che, altrimenti, non sarebbero mai state approvate.

economica, era stata implementata da una élite ristretta. E fu quest'ultima che fu in grado di ancorare l'Italia al sistema internazionale al fine di promuovere la ripresa monetaria e finanziaria; ancoraggio che si sarebbe consolidato con l'integrazione europea⁸.

Secondo una prima teoria sul basso profilo⁹ la politica estera è stata strumentale alla politica interna e, per evitare esposizioni a livello internazionale e scontri interni col Partito Comunista Italiano (PCI), è stata attuata una doppia delega, sia ad attori internazionali – quali la CEE e la NATO – che ad attori interni, nello specifico all'ENI e alla Chiesa¹⁰, prevalentemente.

La seconda teoria sul basso profilo, denominata teorema Pasquino, identifica invece un condizionamento internazionale dovuto al contesto bipolare della guerra fredda. Tuttavia, la teoria non regge in quanto, se è vero che le politiche estere europee sono state di rango inferiore rispetto a quella statunitense, è anche vero che nel contesto europeo furono diverse anche tra loro e, addirittura, quelle di Paesi simili all'Italia – tra cui la Spagna (convocazione *cumbres ibero-americanas*, conferenze di Madrid e Barcellona sul Mediterraneo, ex Ministro degli Esteri socialista Solana scelto per la guida della NATO) – si svilupparono in senso positivo¹¹.

Prima delega esterna: la NATO

Fossati evidenzia due fasi della politica estera di sicurezza italiana: una prima, tipica dei governi di centro-destra, di tipo conflittuale, in cui la scelta delle alleanze è stata operata in base all'interesse nazionale. Nello specifico, è stato lo stesso Alcide De Gasperi a convincere gli Stati Uniti che la Democrazia Cristiana (DC) era l'unico avversario delle sinistre e che era necessario che l'Italia entrasse nell'orbita del blocco occidentale¹². Secondo Leonardi, invece, non fu tanto un'opera di De Gasperi, quanto una scelta deliberata degli Stati Uniti, dovuta alla loro maggiore rilevanza all'interno della comunità internazionale¹³.

⁸ Diodato E., Niglia F., op. cit., pp. 58-59

⁹ Fossati F., op. cit., p. 26

¹⁰ Ivi, pp. 25-26

¹¹ Ivi, pp. 27-28

¹² Ivi, p. 28

¹³ L'entrata dell'Italia nella NATO fu considerata all'epoca la miglior via perseguibile per gli interessi del Paese e fu il risultato di un lungo dibattito interno. Inoltre, la posizione geografica e il ruolo italiano nel Mediterraneo facevano sì che il Paese potesse rappresentare un baluardo a difesa dei valori occidentali nell'area. La presenza, inoltre, di un Partito Comunista forte all'interno del Paese andava contrastata con un'alleanza in grado di sovrastare questa popolarità e di evitare la deriva comunista. L'ingresso dell'Italia nella NATO fu il primo passo dell'adesione italiana al blocco occidentale.

Una seconda fase venne avviata dagli anni '60 e caratterizzò i governi di centro-sinistra, che sceglievano la via del consociativismo. L'Italia, a causa delle sue scelte, ricopriva la parte debole dell'Alleanza Atlantica¹⁴. Infatti, le decisioni in materia di sicurezza erano state sempre sottratte alle formazioni pacifiste (PCI e Chiesa) e, di conseguenza, venivano delegate dalla DC alla NATO, con l'inevitabile indebolimento del reparto militare interno e dell'autonomia decisionale in questo settore.

L'Italia quindi rientra nel modello del dilemma delle alleanze di Snyder, e ciò ha portato il nostro Paese a stabilire criteri di selezione delle decisioni in base all'alleanza con gli Stati Uniti, più che a stabilire obiettivi autonomi e propri di politica estera, e alla ricerca di compromessi. Criteri che hanno condotto l'Italia ad adottare il tipico atteggiamento che evita una presa di posizione al fine di mantenere un certo ruolo di mediatore tra alleati e avversari. Situazione però che ha portato a legare tra loro contesti incompatibili e a mantenere legami e alleanze con Paesi agli antipodi tra loro.

Seconda delega esterna: la CEE

Anche nel settore economico, è riscontrabile il passaggio attraverso due fasi. Una prima in cui De Gasperi incentivava gli investimenti esteri mediante l'adesione al liberismo fortemente improntato sull'esportazione. In questi primi anni l'offerta di moneta veniva mantenuta sotto controllo dalla Banca d'Italia. Dagli anni '60, invece, un maggior intervento dello Stato ha portato all'aumento della liquidità.

Per quanto riguarda il contesto europeo, anche in questo caso l'Italia non si è posta degli obiettivi di politica estera. Quali erano in questo caso i criteri delle decisioni? Anche qui si evidenzia l'atteggiamento compromissorio, anche se in assenza di un leader forte come gli Stati Uniti nel settore della sicurezza. Di conseguenza, il Paese si è alternato tra l'adesione alla linea di Francia e Germania (motori comunitari) e il coordinamento col Regno Unito (più scettico). Per la spiegazione del secondo criterio è applicabile il concetto della "politica della sedia" di Quaroni (1967) che prevede una presenza simbolica, senza alcun peso nelle decisioni. Di conseguenza, un Paese che adotta questo tipo di tendenza sarà portato ad adeguarsi alle scelte prese da altri soggetti. Atteggiamento tipico di una grande potenza passata, che non si è ancora rassegnata al suo status minore¹⁵.

Prima delega interna: il sostegno diplomatico ed economico

¹⁴ Fossati F., op. cit., p. 29

¹⁵ Ivi, p. 31

Negli anni '50 non emerse nessuna delega, per cui il sostegno diplomatico all'estero risulta essere inesistente. Negli anni '60 invece si sviluppò una "diplomazia sotterranea"¹⁶ che seguiva due direttrici. Da un lato, si prefiggeva l'obiettivo di sviluppare relazioni con Stati indesiderati dagli alleati – Paesi dell'est Europa e Paesi arabi - tramite la mediazione dei gruppi imprenditoriali, come la Fiat. Dall'altro, si concretizzava con l'attività diplomatica del presidente Eni Enrico Mattei. L'obiettivo primario della diplomazia di Mattei era il soddisfacimento dell'interesse nazionale primario, ovviamente dal punto di vista del suo settore produttivo. Egli mirava infatti a un certo grado di stabilità nell'importazione delle materie prime nel campo energetico. Per ottenere ciò, condusse una politica estera parallela, al fine di slegare l'Italia dalla dipendenza dall'oligopolio delle multinazionali (le Sette sorelle¹⁷). Con la morte di Mattei la fase della delega terminò ma anche gli altri gruppi imprenditoriali tendevano, e continuarono, a dialogare direttamente coi Paesi esteri senza l'intermediazione del Ministero degli Affari Esteri (MAE). Questa inattività del MAE era la conseguenza del sacrificio della politica estera italiana autonoma alle preferenze degli alleati¹⁸.

La tendenza verso l'est Europa rimase nascosta, mentre verso i paesi del Mediterraneo continuò anche dopo Mattei. Infatti, dalla seconda metà degli anni '60 è rilevabile una terza fase: non è più riscontrabile una delega agli attori interni mentre le relazioni con i Paesi arabi permangono, anche se devono essere filtrate dalle dichiarazioni compromissorie degli esponenti governativi - anche qui una sorta di diplomazia sotterranea - sempre con l'obiettivo di consolidare le importazioni di materie prime per il settore energetico (strategia dell'ala sinistra della DC). Strategia che si consolidò negli anni '70 durante le crisi petrolifere.

Seconda delega interna: la cooperazione allo sviluppo

Anche qui, come nel sostegno economico e diplomatico, emerse una dispersione di obiettivi a causa di una debole maturazione degli interessi geoeconomici. Prima della legge della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo (9 febbraio 1979, n. 38)¹⁹, gli aiuti

¹⁶ Ivi, p. 32

¹⁷ Un gruppo di compagnie petrolifere statunitensi, britanniche e olandesi che occupavano la quasi totalità del mercato petrolifero fino alla crisi petrolifera.

¹⁸ Fossati F., op. cit., pp. 31-33

¹⁹ Di cui l'art. 1 recita: «La cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo - di seguito anche denominata "cooperazione allo sviluppo" - comprende le iniziative pubbliche e private programmate ed attuate nei modi previsti dalla presente legge, e dirette a favorire il progresso economico e sociale, tecnico e culturale di tali Paesi, in armonia con i loro programmi di sviluppo. Essa persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli, ispirandosi ai principi stabiliti dalle Nazioni Unite. La cooperazione con i Paesi in via di sviluppo è parte integrante delle relazioni economiche internazionali che l'Italia promuove, nel quadro della interdipendenza dello sviluppo di tutti i Paesi.» in Edizionieuropee.it, Edizioni Europee, § 29.1.7a - Legge 9 febbraio 1979, n. 38. Cooperazione

ai Paesi in Via di Sviluppo (PVS) erano influenzati dalla Chiesa. Pertanto, il MAE analizzava solo le proposte della stessa o delle imprese, configurando una delega interna.

1.2.6. Gli anni '80

Gli anni '80 si aprivano con una prospettiva apparentemente unitaria riguardo la politica estera. Infatti, nel 1977 in Parlamento vennero elencati e votati – anche dal PCI - i principi della politica estera italiana: la fedeltà alla NATO e la prospettiva di un'unità europea.

Prima delega esterna: la NATO

In questi anni l'Italia non lasciò più passivamente le decisioni in materia di sicurezza nelle mani della NATO, ma cominciò a partecipare più attivamente. Si riscontra infatti una maggiore intraprendenza, soprattutto nelle iniziative NATO in Medio Oriente (Libano 1982, Mar Rosso 1985, Golfo Persico 1987). L'obiettivo di questo maggior interventismo era sempre lo stesso: il mantenimento di buone relazioni con i Paesi arabi. Si evidenzia, quindi, anche in questi anni un'ambiguità nei confronti delle alleanze, sebbene vada sottolineato il nuovo elemento del maggior attivismo. L'atlantismo venne riconfermato, allo stesso modo delle relazioni con i Paesi del Mediterraneo²⁰.

Tuttavia, il PCI non aveva realmente abbandonato le sue posizioni terzomondiste e pacifiste come pareva dalle dichiarazioni in Parlamento, di conseguenza la politica estera non poteva cambiare. Continuavano, pertanto, a convivere la tendenza ortodossa e quella eterodossa pacifista. Venne effettivamente abbandonata la delega, ma la politica estera rimase di basso profilo a causa dei limiti a livello delle forze armate e della difficile gestione di questo nuovo attivismo in campo internazionale.

Seconda delega esterna: la CEE

In questi anni si consolidò l'europeismo italiano. Infatti, accanto a un dinamismo esterno – l'Italia partecipò attivamente alla redazione dell'Atto unico europeo del 1986 - va sottolineato d'altra parte una passività interna, che portò l'Italia a ratificare come ultimo Paese il trattato. A ciò va aggiunto un cattivo andamento dell'economia interna – ingente deficit e inflazione - che minava la credibilità italiana.

Come nel caso del settore della sicurezza, anche in quello economico l'Italia non fece più ricorso alla delega esterna, ma il basso profilo non venne abbandonato.

dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, consultato il 02/12/2020, web, <http://www.edizioneuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_01_07a.html#_ART1_>

²⁰ Questo viene dimostrato dalla gestione della crisi di Sigonella che ha fatto scoppiare quasi una crisi diplomatica tra Stati Uniti e Italia nel 1985 a causa del compromesso che l'Italia aveva stretto con i palestinesi

Prima delega interna: il sostegno diplomatico ed economico

Anche nelle deleghe interne emersero, in questi anni, fattori innovativi che però non diedero una nuova direzione alla politica estera italiana. Per quanto concerne il sostegno diplomatico, in questi anni i governi intensificarono i viaggi all'estero, seppur senza una continuità nell'azione diplomatica. Inoltre, non venne riscontrato un miglioramento nell'efficienza degli strumenti di sostegno economico ai privati, come l'Istituto per il Commercio Estero (ICE) e la SACE. Per questi motivi gli imprenditori continuavano a stabilire le priorità geografiche in maniera autonoma. Anche in questo caso, perciò, si è esaurita la delega esterna, ma non il basso profilo.

Seconda delega interna: la cooperazione allo sviluppo

Dopo la legge del '79, precedentemente citata, il settore della cooperazione allo sviluppo cominciò ad essere gestito direttamente dai partiti, dal momento che poteva costituire una fonte di finanziamento. La logica che seguivano prevedeva aiuti alle ex-colonie, ovviamente in base allo schieramento politico. Nello specifico, i socialisti prediligevano la Somalia, mentre i democristiani l'Etiopia. Oltre alle ex-colonie, gli aiuti venivano destinati anche a Paesi terzomondisti e marxisti (Mozambico e Tanzania), vicini al PCI²¹. Anche in questo caso, la gestione rimaneva a pioggia – nessuna selettività – quindi se è corretto affermare che non sussisteva più una delega, il basso profilo caratterizzava ancora la politica estera italiana in questo settore.

Se si volesse fare una sintesi degli anni '80, bisognerebbe evidenziare un dibattito tra gli studiosi della materia. Infatti, se non sono riscontrabili cambiamenti significativi – in quanto rimase lo status di potenza a basso profilo - in tutti i settori venne abbandonata la delega, che ha quindi caratterizzato solo il ventennio dagli anni '50 ai '60. Per alcuni studiosi il cambio verbale del PCI non si è tramutato in fatti e non ha permesso un cambio di direzione nella politica estera. Per altri invece, in questi anni è stata inaugurata una terza fase della politica estera italiana²². Secondo Fossati, sussistono tre elementi che possono spiegare il basso profilo dell'Italia: il massimalismo dei partiti anti-sistema, in quanto il PCI – con le sue tendenze pacifiste e terzomondiste – dava inevitabilmente vita a una politica estera eterogenea, mentre il Movimento Sociale Italiano (MSI) si considerava europeista e atlantista, ma, probabilmente, solo per contraddire il comunismo; la debolezza delle istituzioni che si

²¹ Probabilmente grazie all'esperienza del compromesso storico sperimentata negli anni '70, la quale si fondava sulla necessità di coordinamento tra le forze di sinistra (socialisti e comunisti) e quelle cattolico-democratiche, sul modello implementato da Salvador Allende in Cile.

²² Fossati F., op. cit., p. 40

scontrava con lo strapotere dei partiti; infine, una cultura politica tendente al compromesso, emersa soprattutto quando i comunisti si trovavano nella maggioranza²³. Di conseguenza, nonostante la rottura in questi anni del PCI con Mosca e l'abbandono della delega, non è emersa una selettività nella scelta delle alleanze che, perciò, rimasero ambigue.

1.2.7. Gli anni '90

Con il crollo dell'URSS c'è stato un grande mutamento in quanto, con la fine della minaccia sovietica e la situazione tumultuosa interna all'Italia (Tangentopoli), è emerso un disinteresse verso la politica estera in questi anni. Questi cambi si posero all'origine della transizione alla Seconda Repubblica e del cambio da PCI a Partito Democratico della Sinistra (PdS) e da MSI ad Alleanza Nazionale (AN), ma come hanno influenzato la politica estera?

Si vedrà come il cambio all'interno del PdS abbia portato a un diverso atteggiamento verso la politica estera, che però non si è concretizzato fino al '94 con l'inaugurazione del nuovo sistema elettorale²⁴. Perciò il fattore ideologico ha influenzato molto i processi in questi anni. Anche se non ci furono ingenti modifiche, gli attori erano consapevoli anche prima degli anni '90 della necessità di mutamenti di direzione, ma di fatto sono stati limitati.

È corretto dire invece che dal '94 l'Italia ha abbandonato gradualmente lo status di basso profilo per raggiungere quello di status di potenza maggiore. Questo perché vennero soddisfatti i requisiti di Maastricht e ciò permise il rafforzamento delle alleanze; inoltre, non venne più utilizzato lo strumento della dispersione a pioggia degli aiuti e, infine, vennero avviate delle iniziative interventiste e più attive a livello militare, quali le operazioni di peacekeeping in Medio Oriente.

L'adesione a Maastricht

Alle elezioni dell'aprile '92 si formò il governo Amato che pose al centro il risanamento dell'economia, in difficoltà a causa di un deficit notevole e un accumulo di debito pubblico. Nel settembre la lira uscì dal Sistema Monetario Europeo (SME) perché sopravvalutata; Amato la svalutò del 7% ma non bastò, anche a causa del clima turbolento di Tangentopoli. Nell'aprile del '93 si tenne il referendum sul sistema elettorale che sancì un sistema maggioritario (Mattarellum) con una quota proporzionale del 25%. Amato si dimise e prese il suo posto il governo tecnico di Ciampi. Durante i governi di Amato e Ciampi vennero adottati programmi liberisti di austerità che prevedevano tagli alla spesa pubblica, misure che però erano imposte in seguito all'adesione a Maastricht. L'atteggiamento attendista però si è

²³ Ivi, p. 58-59

²⁴ La riforma elettorale con l'adozione di un sistema quasi-maggioritario premia il bipolarismo. Al contrario, il proporzionale favoriva i partiti di centro e, conseguentemente, la politica del compromesso.

riconfermato anche in questi primi anni, in quanto la ratifica del trattato avvenne dopo il risultato del referendum danese; in più, l'Italia spinse per non accelerare il processo di unione monetaria per evitare di non rientrare nel gruppo di testa.

Con la vittoria della destra, il nuovo Ministro degli Esteri era Antonio Martino che chiarì fin da subito che l'Italia voleva contare di più in Europa. All'interno di Forza Italia però si muovevano due direttrici: da un lato, Berlusconi che appoggiava la moneta unica e l'UME, in linea con la Germania di Helmut Kohl; dall'altro Martino – allievo di Friedman - che seguiva la linea britannica. Quest'ultimo infatti appoggiava la moneta comune, ma criticava l'inserimento graduale, auspicando prima l'adozione della moneta (*big bang*) e poi l'elaborazione di obiettivi comuni, in quanto i due erano percorsi indipendenti tra loro e, inoltre, l'adozione graduale avrebbe dato vita a due "Europe": una adempiente e l'altra meno. Martino, in aggiunta, appoggiò anche il progetto di politica estera e di difesa comune, la tutela dei diritti umani e l'adozione di politiche commerciali comuni. Mentre Berlusconi, inizialmente, si muoveva all'unisono con la Germania, puntando ad adottare riforme simili nel settore economico, Martino continuava a rafforzare il legame col Regno Unito e criticava il partito di Kohl per aver prospettato un'Europa a due velocità, critica che venne a un certo punto sostenuta anche da Berlusconi. La finanziaria della destra, di forte impronta liberista per ridurre la spesa pubblica, venne contrastata da sinistre e sindacati e dal Presidente della Repubblica Scalfaro. Ma solo nel momento in cui anche la Lega abbandonò il progetto di riforma, il governo Berlusconi cadde.

Dopo la crisi causata dalla caduta del governo Berlusconi, l'unica soluzione era quella di un governo tecnico guidato da Dini, ex ministro del Tesoro. Nei primi mesi affrontò il rientro della lira nel SME, ma il governo era troppo debole per attuare gli aggiustamenti utili a rientrare nei parametri richiesti da Maastricht. A questo punto Dini chiese un rinvio collettivo, dato che la maggioranza dei Paesi non era in grado, in quel momento, di rispettare i parametri, ma la sua proposta non venne accolta. Ciononostante, ottenne il mandato in Parlamento per rinegoziare Maastricht al fine di ottenere un rinvio dell'UME. La sua finanziaria, tuttavia, non conteneva alcuna riforma utile ad avvicinarsi ai parametri di Maastricht. La Banca d'Italia richiese quindi una nuova manovra più vicina ai requisiti richiesti – inizialmente respinta da Dini e D'Alema – ma poi adottata a fine 1995. Nel frattempo, la destra e Berlusconi avevano assunto posizioni critiche su Maastricht e sull'idea di un'Europa a due velocità. In particolare, Berlusconi rimproverava a Dini il fatto di non aver insistito su un rinvio dell'UME.

Il sostegno diplomatico ed economico

Nel sostegno diplomatico, i governi tecnici (Ciampi e Amato) volevano ripensarne l'approccio, ma i processi di Tangentopoli furono un disincentivo alla collaborazione tra

settore pubblico e privato. Ciò dimostrava che il basso profilo permaneva, in quanto una condizione per abbandonarlo era quella di stringere delle alleanze chiare, mentre l'atteggiamento attendista e compromissorio italiano non permetteva ciò. Inoltre, i due esecutivi furono perlopiù impegnati in ex-Iugoslavia e in Somalia, pertanto non fu possibile elaborare un sostegno a lungo termine. Con i governi che si sono susseguiti negli anni successivi, tuttavia, venne superata quella dispersione a pioggia tipica della Prima Repubblica. Il governo politico di Berlusconi ha perseguito una strategia nazionalista, ponendo al primo posto il Mediterraneo, ma avendo un occhio di riguardo anche per la Cina e l'Asia orientale. Il governo Dini, invece, non attuò una selettività a livello regionale, dando ugual importanza al Mediterraneo e all'est Europa. Inoltre, fin dal viaggio in Russia di Berlusconi (1994), gli imprenditori cominciarono a partecipare alle visite dei Ministri all'estero. Di conseguenza, iniziò a realizzarsi un coordinamento più stretto tra privati e istituzioni nello stabilire le priorità geografiche; inoltre, le visite non erano più sporadiche – come nella Prima Repubblica – ma costituivano un elemento di continuità. Nonostante questi elementi positivi, i rapporti diplomatici mantenevano un carattere prevalentemente economico.

In sintesi, anche nel settore del sostegno diplomatico il basso profilo venne abbandonato grazie all'adozione di un certo grado di selettività nelle aree geografiche prioritarie. Per quanto riguarda il sostegno economico, invece, non sono riscontrabili cambiamenti rilevanti, almeno fino alla riforma dell'ICE²⁵ operata durante il governo Prodi, che comunque non ha rappresentato un passo totalmente innovativo.

La cooperazione allo sviluppo

Nel settore della cooperazione l'ammontare degli aiuti ai PVS non venne ridotto a fronte dei tagli alla spesa, anche se era stato progettato un cambio programmatico durante i governi tecnici. Con gli esecutivi successivi anche in questo settore venne abbandonato il basso profilo, e questo si tradusse nella riduzione dei Paesi a cui venivano destinati gli aiuti, sempre secondo la logica nazionalista/ex-comunista. A volte le due ideologie si sovrapposero in quanto i Paesi selezionati dai nazionalisti erano anche ex comunisti (Bosnia e Albania), mentre altre i Paesi scelti si adattavano più all'una o all'altra tendenza. Infine, va evidenziato anche il passato coloniale che inserì tra le priorità geografiche anche Etiopia ed Eritrea che sfuggivano alle logiche del nazionalismo/ex comunismo. Non vennero prese in considerazione invece l'Asia e l'America Latina. La dispersione a pioggia venne abbandonata

²⁵ L'ICE è un'agenzia col compito di promuovere il commercio estero, l'internazionalizzazione delle imprese italiane e gli investimenti esteri in Italia.

probabilmente anche grazie alla spinta dell'Ocse, all'interno della quale i Paesi parte si dividevano le aree a cui venivano destinati gli aiuti.

Ciononostante, l'assistenza economica non venne mai condizionata dal rispetto di elementi liberisti, quali la democrazia e la tutela dei diritti umani. Da un lato, nei vari progetti di riforma veniva richiesta la condizionalità, solo rispetto ai diritti umani, da parte di quasi tutti i partiti di destra e sinistra (tranne Alleanza Nazionale); dall'altro questi progetti rimanevano lettera morta al fine di mantenere relazioni "scomode", in particolare, con i Paesi arabi.

1.3. La politica estera del centro-sinistra (1996-2001)

1.3.1. Governo Prodi-Dini

L'adesione a Maastricht

Durante la campagna del 1996 la sinistra di Prodi ribadì la sua fedeltà a Maastricht e la volontà di rientrare nel SME. Pertanto, fece dell'Unione Europea un interesse nazionale primario. Inoltre, Prodi poteva contare sul sostegno della popolazione, infatti «l'85% degli italiani dichiarava di sostenere il processo d'integrazione europeo [...], mentre il 75% era favorevole all'appartenenza del proprio paese all'Ue.»²⁶ L'Italia però si trovava in una situazione ben lontana da quella richiesta da Maastricht: il deficit era a più del doppio del vincolo del 3%, come anche il debito rispetto al 60%. Inoltre, il Paese doveva essere ancora riammesso nel sistema monetario. La strategia iniziale del governo fu quella di ottenere un ammorbidimento dei criteri o di un rinvio. In questo senso, l'obiettivo del Ministro degli Esteri Dini non era quello di rinegoziare i requisiti, ma di ottenere un differimento – sempre collettivo - così da permettere all'Italia di potersi adeguare alle richieste di Maastricht. Chi invece non era favorevole a questa strategia era il Ministro del Tesoro Ciampi. Tuttavia, quando al Consiglio Europeo di Firenze in giugno ci si accorse che la via non era perseguibile e il Paese si trovava in una posizione isolata – soprattutto a causa della sfiducia da parte francese e tedesca per le ripetute svalutazioni della lira – l'unica alternativa possibile diventava l'adeguamento in tempi rapidi alle richieste europee, mediante una finanziaria che però rinviava il raggiungimento dell'obiettivo del 3% al 1998.

A metà settembre si tenne la *cumbre hispano-italiana* a Valencia tra Prodi e Aznar, in seguito alla quale il leader spagnolo dichiarò che Prodi gli avrebbe chiesto di procedere «*de la*

²⁶ Officinadellastoria.eu, Brizzi R., Marchi M., *Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea (1995-1998)*, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.officinadellastoria.eu/it/2018/07/19/il-governo-prodi-e-lingresso-italiano-nella-moneta-unica-tra-difficolta-interne-e-sfida-europea-1995-1998/>>

mano hacia Maastricht»²⁷ al fine di creare un fronte unico per la richiesta di ammorbidimento dei criteri di accesso. Una dichiarazione in netto contrasto con la strategia italiana e il cambio di rotta post-Consiglio europeo di Firenze. In realtà, le conclusioni della riunione sancirono l'impegno per un coordinamento maggiore tra i due Paesi e l'intenzione, da parte di entrambi, di adottare la moneta unica fin da subito. Peraltro, impegno confermato nelle lettere che Prodi inviò a Kohl e Jacques Chirac pochi giorni prima del vertice italo-spagnolo²⁸.

Un cambio di opinione sull'Italia avvenne col varo della finanziaria da 62.500 miliardi di Lire che prevedeva un "euro-tassa" e degli incontri bilaterali con Francia e Germania. Questa crescente fiducia portò i primi risultati quando, nel novembre del 1996, l'Italia venne riammessa nel SME. Ciononostante, permasero ancora forti dubbi sulla stabilità degli impegni presi dal nostro Paese; il timore era che gli sforzi in atto fossero solo qualcosa di temporaneo al fine di soddisfare i requisiti. Inoltre, anche le previsioni della Commissione Europea sul deficit per il 1997 (3,3%) escludevano l'Italia dal primo gruppo.

Il 1997 si aprì con un clima di fiducia nei confronti dell'Italia. Infatti, si riallacciarono le relazioni con la Spagna – vertice nel gennaio a Venezia –, la Germania smentì il suo precedente scetticismo durante il bilaterale nel febbraio e, infine, Chirac dichiarò di voler l'Italia nel primo gruppo di adesione all'euro. Nonostante questo clima positivo e la manovra finanziaria da 15.500 miliardi varata a marzo, la Commissione considerava Italia e Grecia ancora al di fuori degli standard di Maastricht. Secondo l'opinione pubblica interna, questo monito, più che una bocciatura degli interventi economici, andava inteso come una richiesta

²⁷ Egurbide P., *Prodi se queja por la versión de Aznar sobre lo tratado en la cumbre de Valencia*, 1996, El País, Elpais.com, Egurbide P., *Prodi se queja por la versión de Aznar sobre lo tratado en la cumbre de Valencia*, consultato il 04/12/2020, web, <https://elpais.com/diario/1996/10/01/espana/844120823_850215.html>

²⁸ «Mi sembra di poter affermare che l'approccio da voi previsto sia per parte nostra non solo pienamente condivisibile, ma che esso rappresenti anche lo scenario più indicato per raggiungere il fondamentale obiettivo dell'UEM [...]. Del raggiungimento di questo obiettivo l'Italia intende fare una scelta strategica fondamentale a cui intendiamo concorrere con la più grande determinazione. Già a partire dal 1992, i Governi italiani che si sono succeduti hanno operato in questo senso, con una continuità che intendo assolutamente rispettare e rafforzare, traducendola prossimamente nella legge finanziaria per il 1997 [...]. È interesse dell'Europa e di tutti i Paesi che credono nel processo di integrazione che non vi siano fasi di incertezza non solo sul progetto di Unione Monetaria e sui suoi tempi di realizzazione ma anche sulla partecipazione degli Stati membri, che stanno compiendo gli sforzi necessari per adeguarsi ai parametri di Maastricht, con particolare riguardo ai Paesi fondatori e alla Spagna. [...] Volevo farle presente queste mie valutazioni, per sottolineare ancora una volta che l'Italia farà ogni sforzo per essere puntuale all'appuntamento dell'UEM già dal primo gennaio 1999.» in *Officinadellastoria.eu*, Brizzi R. e Marchi M., *Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea (1995-1998)*, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.officinadellastoria.eu/it/2018/07/19/il-governo-prodi-e-lingresso-italiano-nella-moneta-unica-tra-difficolta-interne-e-sfida-europea-1995-1998/>>

di cambio di rotta mediante riforme strutturali, riforme che non erano possibili a causa della maggioranza sostenuta da Bertinotti (Rifondazione Comunista). Secondo altri – tra cui l'ex Presidente francese Giscard d'Estaing – il documento della Commissione voleva solo ribadire i comportamenti sbagliati tenuti dall'Italia fino a quel momento. Nonostante gli attacchi esterni, Prodi riuscì a far approvare la manovra in Parlamento e ribadì l'importanza dell'adesione all'euro, mentre Dini sosteneva che fosse la Germania ad acuire questa incertezza e sfiducia nei confronti italiani a livello europeo. A riprova di ciò, in vista delle elezioni tedesche del 1998, molti politici basavano la loro campagna elettorale sull'esclusione dell'Italia da Maastricht.

Durante l'ultimo trimestre si aprì una crisi politica a causa della finanziaria prevista per il 1998. Quest'ultima stabiliva, infatti, dei tagli alle pensioni e l'aumento dell'Iva. Misure che trovavano l'opposizione dei sindacati e di Rifondazione Comunista che minacciava la caduta del governo. Una crisi che venne scongiurata a inizio ottobre, quando il vertice tra Italia e Francia vide l'appoggio totale a Prodi da parte del Presidente Chirac. La crisi venne risolta grazie al piano per la disoccupazione presentato al vertice dal Primo Ministro Jospin, il quale prevedeva 35 ore lavorative settimanali che avrebbero creato una maggiore occupazione. Il piano venne accolto favorevolmente da Bertinotti, con la promessa del suo avvio nel 2001. Pertanto, a fine anno la finanziaria 1998 venne approvata dal Parlamento; inoltre, il Fondo Monetario Internazionale dichiarò che l'Italia aveva un rapporto deficit/PIL del 2,7%, mentre la Germania e la Francia del 3,1%.

Ciononostante, lo scetticismo di Kohl nel 1998 non sembrò calare, ma probabilmente questo atteggiamento era dovuto a questioni partitiche interne e all'influenza dell'opinione pubblica tedesca, dato il calo di fiducia nei suoi confronti. A marzo Ciampi presentò il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) a Bruxelles, ottenendone l'approvazione. Così il 25 marzo l'Italia venne ammessa tra gli undici Paesi che avrebbero sottoscritto la moneta unica il 2 maggio successivo, grazie anche all'approvazione olandese che da sempre osteggiava l'inclusione italiana.

L'obiettivo raggiunto dall'Italia attirava finalmente la stima anche da parte tedesca che auspicava anche un avvicinamento tra i due Paesi e un "asse" tra Roma, Berlino e Parigi. Un cambio di rotta decisivo se pensiamo che il progetto di alleanza tra Francia, Germania e Italia proveniva da Lamers, uno dei teorici dell'Europa a due velocità.

Il sostegno diplomatico

La politica estera non rappresentò un elemento di contrapposizione per le elezioni del 1996, infatti la scelta europea e le alleanze internazionali non vennero messe in discussione, tranne da parte di Rifondazione Comunista. Per quanto concerne il sostegno diplomatico, lo

scenario privilegiato dalla sinistra era l'Europa orientale. Nello specifico, vennero intraprese diverse visite tra Russia e Italia e una serie di accordi con i Paesi dell'Europa orientale. Permaneva anche l'attenzione verso il Medio Oriente che condusse a vari accordi, ma senza selettività, e le iniziative più significative vennero concluse solo con l'Iran. Il centro-sinistra mantenne i contatti anche con l'Estremo Oriente mentre l'America Latina rimaneva marginale, in quanto erano i capi di Stato del Sudamerica a visitare l'Italia, e non viceversa. Solo nel 1998 si tennero alcune visite ufficiali di Prodi in Uruguay, Brasile e Cile. Più tardi anche in Argentina.

Vennero inoltre inaugurati degli organismi di concertazione per migliorare le visite diplomatiche all'estero. Nello specifico nacque un Consiglio per le imprese italiane all'estero presso il MAE, dei comitati di imprenditori nelle ambasciate italiane e vennero avviate anche delle riunioni di Confindustria – quale forum di concertazione - fra est Europa e Mediterraneo.

In questo settore, pertanto, è stata superata la dispersione a pioggia della Prima Repubblica ma con delle differenze: infatti Berlusconi si è rivolto perlopiù al Mediterraneo, mentre Prodi all'est Europa.

Il sostegno economico

Durante il governo di Prodi sono state portate a termine una serie di riforme delle istituzioni. La più importante riguardò la riforma dell'ICE, avviata da Berlusconi. Il progetto nasceva per evitare quella discontinuità negli aiuti che caratterizzava il sostegno italiano all'estero. Nel marzo del 1997 venne quindi approvata la riforma che portava a una de-burocratizzazione, a una riqualificazione del personale e alla riduzione delle sedi italiane (da 37 a 10) a favore di quelle estere. Dunque, anche nel settore del sostegno economico è stato abbandonato il basso profilo grazie a una maggiore selettività nella scelta degli aiuti e a una maggiore inclusività degli imprenditori nelle missioni, in altre parole si è sviluppata una concertazione tra istituzioni e privati.

La cooperazione allo sviluppo

Nel luglio del 1996 vennero approvati interventi di cooperazione che ammontavano a 206 miliardi di lire, il cui 65% era destinato ad Albania, Bosnia, Eritrea e Territori Palestinesi. Nello specifico: in Bosnia vennero utilizzati per la creazione di microimprese, per l'edilizia pubblica e privata, per la sanità e il settore dei trasporti; in Albania per la conservazione delle risorse forestali e la riabilitazione di strade rurali; in Eritrea per la riabilitazione del porto di Massau, per il sistema sanitario e progetti di sviluppo; infine, nei Territori Palestinesi vennero destinati al potenziamento delle imprese locali e alla ristrutturazione di apparati tecnici.

Nel settembre e ottobre, vennero approvate delle iniziative da 189 miliardi di lire per i Paesi di nuova priorità, quelli del Mediterraneo e dell’Africa sub-sahariana (l’80% del totale). La restante percentuale venne destinata a Paesi dell’America Latina e dell’est Europa. Inoltre, si decisero anche dei finanziamenti a ONG che operavano nel settore di educazione e informazione allo sviluppo²⁹. Nonostante i numerosi interventi approvati, questi vennero rimandati all’anno successivo, a causa della mancanza di fondi.

Nel gennaio del ‘97 è rilevabile una decisione storica: la realizzazione del primo censimento agricolo in Cina grazie alla creazione di istituti di statistica, alla formazione del personale e alla fornitura di attrezzatura. Frutto di un percorso partito nel 1987, l’Italia ha contribuito per 15,5 milioni di dollari³⁰. Inoltre, venne anche affrontato il progetto di riforma della legge sulla cooperazione, necessaria al fine di escludere i diplomatici dalla gestione della cooperazione - ritenuti all’origine di una cattiva cooperazione - e di realizzare un’agenzia esterna, su modello statunitense. A questo proposito le proposte avanzate furono tre:

- La gestione della cooperazione non doveva restare solo nelle mani del MAE e, per fare ciò, al governo doveva essere data funzione di indirizzo;
- La direzione politica della cooperazione doveva essere affidata a un Ministro senza portafoglio e il controllo al Parlamento, mediante una commissione permanente. Di conseguenza, la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo sarebbe stata chiusa e il suo personale sarebbe stato riutilizzato all’interno del MAE;
- Il MAE sarebbe rimasto un *primus inter pares* tra altri Ministeri preposti agli aiuti.

Nel 1998, infine, vennero approvati fondi per 35 miliardi di lire, soprattutto destinati al sostegno sociosanitario che l’Italia portava avanti da anni nell’area dei Territori Palestinesi³¹.

Anche in questo settore l’Italia ha abbandonato il basso profilo, benché la piattaforma liberale fosse rimasta assente, in quanto gli aiuti non vennero mai condizionati a un preventivo processo di democratizzazione o di rispetto dei diritti umani.

²⁹ Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, Testi e documenti sulla politica estera dell’Italia, Ufficio Studi, Roma, 1996, pp. 65, 73, 86-87

³⁰ Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, Testi e documenti sulla politica estera dell’Italia, Ufficio Studi, Roma, 1997, p. 23

³¹ Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, Testi e documenti sulla politica estera dell’Italia, Ufficio Studi, Roma, 1998, p. 43

L'operazione Alba

L'operazione Alba riguardò l'intervento del 1997 in Albania, promosso dall'Italia sotto l'egida ONU e OSCE. Nel 1996, infatti, scoppiò quella che era una sorta di bolla speculativa, la c.d. piramide³², che intaccò i risparmi del 70% della popolazione albanese. La reazione immediata fu una rivolta interna, quella a lungo termine portò a un aumento degli emigrati. L'Italia fu il principale Paese di approdo e, sebbene il numero dei migranti fosse di gran lunga inferiore rispetto alla crisi precedente (1991), quest'ondata venne vista negativamente dall'opinione pubblica italiana. Di conseguenza, il governo decise di intervenire, inizialmente con un blocco davanti le coste albanesi, in seguito mediante la missione Alba (a guida italiana), che venne autorizzata dall'ONU e permise la stabilizzazione interna dell'Albania in breve tempo.

1.3.2. Governo D'Alema-Dini

D'Alema fu il primo Presidente del Consiglio ex membro del PCI, ma la politica estera di questo governo venne perlopiù assorbita dall'intervento in Kosovo.

Dopo gli accordi di Dayton³³ (1995) – che ponevano fine alla guerra in Bosnia-Erzegovina - l'Italia tornò su posizioni filo-serbe, per cui le imprese poterono ricominciare a investire in quel Paese. Gli accordi però non durarono a lungo dal momento che non avevano preso in considerazione la situazione del Kosovo, composto da una popolazione a maggioranza albanese e che aveva costituito uno Stato parallelo all'interno della Serbia. Non avevano affrontato l'argomento perché, in vista di una necessaria alleanza con Milosevic, gli Stati non osarono chiedere concessioni in merito alla questione kosovara. Pertanto, il leader serbo si sentì autorizzato a non fare concessioni, mentre i kosovari a rivendicare i loro interessi. Nacque dunque un esercito albanese di liberazione (Uck) che agiva attraverso attacchi terroristici e si confondeva con i civili, così da attirare le reazioni serbe sulla popolazione.

Con lo scoppio della terza guerra jugoslava, gli Stati Uniti spinsero le altre forze europee ad intervenire. L'Italia, perciò, ritenne necessario e doveroso dichiarare guerra alla Jugoslavia. Perché un leader ex-comunista, di tradizione pacifista decise di intervenire? D'Alema credeva fermamente di doversi allineare agli eredi dei partiti comunisti europei.

³² «le società finanziarie attraevano i risparmiatori promettendo interessi eccezionalmente alti e li pagavano con denaro fresco proveniente da coloro che, nel frattempo, avevano assistito sbigottiti al facile arricchimento di quanti li avevano preceduti», da Romano S., *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio ai giorni nostri*, BUR Rizzoli, Milano, 2019, p. 265

³³ Accordi che prevedono una Costituzione basata sul modello consociativo che divideva la Bosnia-Erzegovina in due entità: una Repubblica serba e una Federazione Croato-Musulmana.

Inoltre, sapeva che evitare anche in quel frangente l'intervento avrebbe portato ai margini il Paese, togliendo ulteriore peso decisionale e credibilità all'Italia nell'ambito internazionale.

La guerra però si protrasse a lungo - a dispetto delle aspettative - e la posizione italiana non era più così sicura perché, ancora una volta, il PCI si manifestava contrario ai bombardamenti, come anche la società civile. In soccorso di D'Alema giunse la bandiera dei diritti umani. Infatti, l'esodo dei kosovari rinsaldò la posizione italiana che combatteva per la tutela dei diritti dell'uomo.

1.4. La politica estera di Berlusconi (2001-2004)

Come il governo di centro-sinistra, anche la coalizione di centro-destra era profondamente divisa al suo interno. La soluzione adottata da Berlusconi fu la personalizzazione della politica estera da parte del Primo Ministro. Personalizzazione che portò inizialmente la figura del Ministro degli Esteri a rappresentare solo un esecutore delle decisioni di Berlusconi, fino a quando lo stesso Presidente del Consiglio assunse anche il ruolo di Ministro degli Esteri, dal 6 gennaio 2002 al 14 novembre dello stesso anno.

Nonostante questa personalizzazione, non avvenne quel distacco sperato tra la politica interna e quella estera. Anzi, le politiche adottate peccarono di debolezza perché difficilmente riuscirono a sopravvivere al di fuori del loro creatore. In più, si concretizzò il rischio di confusione tra agenda personale del Premier e decisioni in merito a politiche pubbliche, e un miscuglio tra politica interna e internazionale. Infatti, spesso la politica estera veniva usata quale strumento di legittimazione interna e le alleanze venivano scelte in base a similitudini in campo ideologico. Effettivamente, l'agenda politica di Berlusconi si sovrapponeva spesso con i suoi problemi giudiziari e il suo impero imprenditoriale. E questo intaccava sia gli strumenti, che gli obiettivi di politica estera, i quali non perseguivano più gli interessi nazionali ma quelli opportunistici del leader.

Per questi motivi, la politica estera italiana oscillava ancora tra la continuità col passato e la volontà di rompere con lo stesso. Risultato anche delle divisioni interne al partito, scisso tra gli scettici nei confronti dell'Europa (la Lega di Bossi) e gli europeisti (Casa delle Libertà). Chi poteva evitare una crisi governativa interna era appunto il Primo Ministro Berlusconi che, tuttavia, come conseguenza tendeva a dar vita a una politica estera composta da promesse e annunci che, però, raramente trovavano concretizzazione³⁴. Venne quindi in parte sostituita la c.d. "politica della sedia" con una "politica della sede" che mirava a ospitare i più importanti tavoli negoziali. È possibile rilevare in questo senso una sorta di "politica del

³⁴ Jstor.org, Andreatta F., Brighi E., *The Berlusconi government's foreign policy: the first 18 months*, consultato il 06/12/2020, web, <https://www.jstor.org/stable/43039755?seq=2#metadata_info_tab_contents>, p. 222

pendolo” impersonata dal solo Berlusconi, il quale doveva mantenere il piede in due staffe, una via a metà tra euroscetticismo ed europeismo. Questa ambiguità però indicava una mancanza di affidabilità in campo internazionale e la conseguente perdita di credibilità agli occhi degli altri Paesi.

1.4.1. La dichiarazione di Berlino

Nei primi mesi del secondo governo Berlusconi la politica interna assorbì quasi tutti gli impegni³⁵. Improvvisamente però la politica estera salì in cima all’agenda a causa dell’attacco alle Torri Gemelle che avvenne l’11 settembre 2001, in seguito al quale l’Italia si trovò presto coinvolta nell’intervento in Afghanistan.

Il 26 settembre, dopo un incontro con Putin a Berlino, Berlusconi dichiarò che l’attacco ai terroristi era stato «un dovere, una necessità, un diritto»³⁶ da parte dell’Occidente in quanto civiltà superiore, con l’obiettivo di “educare” una realtà che non rispettava i diritti umani, politici e religiosi. Immediatamente, questa affermazione attirò critiche da tutto il mondo, in particolare dall’UE che incolpava Berlusconi di rendere vani tutti gli sforzi fatti fino a quel momento e di acuire le già esistenti tensioni tra Occidente e Islam. Inoltre, rappresentò anche – di nuovo – un’opinione totalmente personale del Premier e della maggioranza dell’opinione pubblica italiana e dimostrò una mancanza di esperienza e di conoscenza del linguaggio della diplomazia. Un atteggiamento ambiguo e provocatorio, soprattutto alla luce dei rapporti col Medio Oriente e con la visita di pochi giorni prima del Presidente dell’Egitto Mubarak a Roma. La conseguenza immediata di ciò fu l’esclusione, prima da parte francese, poi da parte britannica dagli incontri sugli sviluppi della situazione in Afghanistan e in generale sulle negoziazioni in campo diplomatico. Berlusconi prese la palla al balzo per rafforzare le relazioni con gli Stati Uniti e diventare uno dei maggiori alleati di Washington nella lotta al terrorismo.

1.4.2. Tra europeismo e fedeltà all’atlantismo

Il caso Ruggiero

Il superamento dell’ambiguità incarnata da Berlusconi tra euroscetticismo ed europeismo avvenne a causa di un progetto di aereo militare e le conseguenti dimissioni dell’allora Ministro degli Esteri Renato Ruggiero (fino al 6 gennaio 2002). Infatti l’Italia –

³⁵ Sia a causa della tendenza a gestire la politica estera ospitando grandi eventi sul territorio nazionale che, perciò, necessitano di aspetti organizzativi; sia a causa degli eventi accaduti al G8 tenutosi a Genova nel luglio del 2001 e alle condanne che ne sono conseguite.

³⁶ Repubblica.it, *Berlusconi: “Attacco mirato senza vittime fra i civili”*, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.repubblica.it/online/mondo/italiadue/berlusconi/berlusconi.html>>

storica sostenitrice della difesa comune europea – nel 2000 suggellò il suo impegno per la costruzione di un aeromobile A400M, sia per contrastare l’egemonia statunitense nel settore, sia per promuovere l’avanzamento del progetto di difesa comune. Il cambio di rotta avvenne proprio col governo Berlusconi dato che, appena un anno, dopo l’Italia ritirò il suo impegno al progetto. Una scelta apparentemente poco importante per la politica estera italiana, ma, in realtà, di fondamentale rilevanza per la scacchiera delle alleanze. La firma italiana, infatti, era stata ritirata per aderire al progetto di costruzione di un cacciabombardiere statunitense. Rappresentò quindi la scelta tra l’Europa e l’alleato americano, a favore di quest’ultimo. A quel punto Ruggiero rimaneva l’unica pedina europeista nella coalizione e, isolato, pochi mesi più tardi - nel gennaio 2002 - rassegnò le dimissioni, criticando l’apatia nei confronti dell’implementazione dell’euro (1° gennaio 2002) e il voltafaccia alla politica europeista che aveva caratterizzato la coalizione i primi tempi. A queste accuse il premier Berlusconi ribatté: «Ruggiero è un ministro tecnico, il responsabile della politica estera sono io»³⁷ così da inaugurare il periodo di Ministro degli Esteri *ad interim*, già precedentemente citato.

La scelta dell’alleato americano e l’inaugurazione del nuovo ruolo del Premier Berlusconi segnò il passaggio dal multilateralismo al bilateralismo. Passaggio necessario sia a causa dell’impegno derivante dal ricoprire due ruoli contemporaneamente, sia per la tendenza personalistica adottata dal Presidente del Consiglio che non subordinava più la scelta delle alleanze all’interesse nazionale. Questo condusse Berlusconi a stringere delle relazioni profondamente personali con Putin e Bush, anche a costo di porre l’Italia ai margini dell’Europa. Alleanza che venne sancita al vertice NATO tenuto a Pratica di Mare (RM) in cui venne annunciata la creazione del G-20 che includeva anche la Russia.

³⁷ Repubblica.it, *Ruggiero getta la spugna “Divorzio consensuale”*, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.repubblica.it/online/politica/euroscettici/chigi/chigi.htm>>

Afghanistan (2001)



Figura 2 - Berlusconi e Bush

Con l'intervento americano in Afghanistan si assistette alla fine dell'intesa tra i partiti che costituivano la maggioranza e quelli all'opposizione a causa della decisione governativa di inviare un gruppo di alpini - su richiesta statunitense - alla missione *Enduring Freedom* e non a quella NATO. Il problema che emergeva era che le truppe parte di missioni al di fuori della NATO avevano generalmente compiti di combattimento, non di peacekeeping. Questa scelta seguiva la logica politica di Berlusconi (2001-2006), per la quale l'unico obiettivo era quelli di rafforzare i legami con gli Stati Uniti. A ciò fece seguito la riduzione dei limiti all'azione internazionale italiana che aveva caratterizzato l'Italia dopo l'adesione all'UE. In altre parole, il governo ridefinì i due pilastri della politica estera italiana: la fedeltà atlantica e il sostegno all'Europa. Infatti, solo con uno sbilanciamento a favore dell'atlantismo, l'Italia poteva permettersi un certo grado di euroscetticismo.

L'unico tentativo di differenziazione dalle strategie di Bush riguardò il conflitto israelo-palestinese. Berlusconi voleva infatti uno Stato palestinese e degli aiuti economici allo stesso,

come da tradizione italiana. Tuttavia, già a fine 2002, si era adeguato alle posizioni statunitensi in merito³⁸.

Iraq (2003)

Nonostante l'alleanza con gli Stati Uniti, l'Italia dichiarò che sarebbe intervenuta in Iraq solo dopo l'approvazione dell'ONU anche se, settimane più tardi, Berlusconi propose al Presidente francese Chirac un attacco preventivo. Per poi ritrattare di nuovo la sua posizione in seguito a un incontro con Putin in ottobre e avvicinarsi di nuovo alla linea cauta francese. Intervennero in questo cambio di rotta anche elementi interni. Infatti, Berlusconi trovò l'opposizione del Papa e dell'opinione pubblica e si trovò costretto a convertire l'entrata in guerra in un intervento umanitario³⁹. A causa delle limitazioni interne, pertanto, si rivolse anche a una legittimazione esterna mediante la firma, assieme ad altri sette capi di governo, di una lettera a sostegno dell'intervento statunitense e profondamente critica dell'anti-interventismo francese e tedesco. Il sostegno venne completato dopo il conflitto, mediante l'invio di una missione umanitaria, sempre al di fuori delle istituzioni internazionali e della solidarietà europea (fine tradizione appeasement).

1.4.3. Conclusioni sulla politica estera di Berlusconi

Se si volesse fare un bilancio della politica estera di Berlusconi tra il 2001 e il 2004, il passaggio dal multilateralismo al bilateralismo e la fedeltà all'atlantismo fu una scelta in contrasto con l'interesse nazionale italiano. Economicamente, l'Italia fa parte di una realtà come quella europea che prevede un'integrazione prima di tutto economica; di conseguenza, il benessere di un qualunque Paese parte dipende dallo sviluppo dell'UE. Dal punto di vista politico, con le sue scelte l'Italia si ritrovò ai margini e questo significava che non era possibile incidere sulle scelte europee, che inevitabilmente influenzavano anche il nostro Paese. Inoltre, l'euroscetticismo andava contro il tradizionale europeismo dei governi precedenti, in prima linea nell'integrazione⁴⁰.

La preferenza verso gli Stati Uniti, in sintesi, ha evidenziato tre limiti strutturali della nuova direzione presa dalla politica estera italiana. Prima di tutto, l'Italia poteva ottenere maggiori benefici dalle relazioni con l'UE piuttosto che da quelle con Washington; inoltre, l'interesse statunitense in Italia era direttamente proporzionale alla capacità di quest'ultima di influenzare le politiche europee, pertanto se l'Italia sarebbe rimasta ai margini europei,

³⁸ Ignazi P., *Al di là dell'Atlantico, al di qua dell'Europa. Dove va la politica estera italiana*, il Mulino, Fascicolo 2, Bologna, 2004, p. 270

³⁹ Romano S., op. cit., p. 7

⁴⁰ Ignazi, op. cit., pp. 275-276

l'alleanza avrebbe perso vigore. Infine, tradizionalmente il nostro Paese non aveva le risorse per dare un effettivo supporto alla politica estera degli Stati Uniti, sia a livello militare sia per l'opposizione dell'opinione pubblica a qualsiasi intervento che preveda l'uso della forza armata⁴¹.

In questo senso, la personalizzazione della politica estera da parte di Berlusconi ha rappresentato un elemento di debolezza per l'intero Paese. In più, la posizione del leader risultava inconciliabile perché dopo il 2001 le visioni europee e statunitensi erano più che mai agli antipodi. Infatti, se nel settore del terrorismo nel passato era riconosciuta – da parte statunitense - una distinzione tra i diversi tipi di terrorismo, dopo l'attacco alle Torri Gemelle queste categorie vennero unificate e trattate tutte allo stesso modo, ossia con la forza militare. Questa visione però cozzava con quella europea che, al contrario, distingueva e affrontava di conseguenza il terrorismo di Bin Laden da quello fondato su etnia o religione e da quello rivoluzionario e sociale (Anni di Piombo)⁴².

Nonostante i lati negativi di questo approccio, Berlusconi durante i suoi governi ha tentato anche di creare un legame tra la politica interna e la comunità internazionale. Questo perché, dopo la guerra fredda gli affari internazionali hanno cominciato ad influire anche sulle politiche interne, a causa dell'integrazione economica, delle minacce alla sicurezza comuni a diversi Paesi e alle regole imposte direttamente dall'UE. Berlusconi ha cercato quindi di creare una base partecipativa della popolazione anche in politica estera e di seguire la volontà della stessa nella difesa degli interessi nazionali a livello internazionale ma, allo stesso tempo, di difendere la popolazione nazionale dalle minacce derivanti dal mondo globalizzato⁴³. Si è adoperato, quindi, ancora una volta nella storia del Paese, per raggiungere quell'adattamento alla comunità internazionale senza stravolgere l'eredità politica italiana che prevede la necessaria adozione di modelli esterni.

1.5. Conclusioni sulla politica estera ed economica italiana

L'Italia ha quindi abbandonato il basso profilo in tutti e tre i livelli mediante l'adesione all'UME, un sostegno diplomatico ed economico più costante e un maggior coordinamento tra settore imprenditoriale e istituzioni e una cooperazione allo sviluppo non più dispersiva. Al contrario le riforme interne delle istituzioni di Pee sono risultate poco

⁴¹ Jstor.org, Andreatta F., Brighi E., *The Berlusconi government's foreign policy: the first 18 months*, consultato il 06/12/2020, web, <https://www.jstor.org/stable/43039755?seq=2#metadata_info_tab_contents>, p. 231

⁴² Romano S., op. cit., p. 287

⁴³ Link.springer.com, Diodato E., Niglia F., *Berlusconi 'The Diplomat', Populism and Foreign Policy in Italy*, consultato il 08/12/2020, web, <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-97262-6_7>, p. 64

innovative perché hanno conservato il protezionismo della Prima Repubblica. In Europa, infatti, l'Italia ha abbandonato il basso profilo con Berlusconi (fino alla finanziaria), Dini e Prodi (dopo l'incontro con Aznar). Negli altri due settori, (sostegno diplomatico ed economico e cooperazione allo sviluppo) il Paese ha stabilito delle gerarchie nelle visite diplomatiche e ha prodotto una selettività nella scelta degli aiuti ai PVS, con poche differenze fra gli esecutivi dagli anni '90 in poi, indice che il fattore ideologico non ha influenzato più le scelte come accadeva nella Prima Repubblica. Il cambiamento è dovuto alla *critical juncture*, rappresentata dalla transizione alla Seconda Repubblica in cui il PCI ha abbandonato le posizioni antisistema – non tanto verso le istituzioni democratiche, quanto verso l'economia capitalista - e in cui è stato adottato il sistema quasi-maggioritario che ha definito meglio le differenze tra destra e sinistra. L'Italia ha raggiunto uno status di maggiore potenza grazie a un focus anche sulla promozione delle esportazioni, non solo sulla tutela delle importazioni come nella Prima Repubblica. La schizofrenia della Ppe italiana non è, dunque, più riscontrabile: l'est Europa non viene considerata un tabù come in passato, mentre i partner dell'area del Mediterraneo sono diventati più “presentabili”. Il Paese con lo status politico/economico più simile in questo senso è la Spagna.

In genere a destra è prevalso il nazionalismo, a sinistra l'ex comunismo, mentre Dini ha mantenuto relazioni con entrambe le regioni, dando continuità alla Prima Repubblica. L'elemento liberale è emerso solo con l'adesione a Maastricht, portata avanti da Ciampi in seguito a pressioni intenzionali (Commissione europea) e indipendenti (Aznar). Al contrario, nel supporto diplomatico e nella cooperazione allo sviluppo si è delineata una sorta di antiliberalismo in quanto gli aiuti non sono stati subordinati a condizioni di democratizzazione o rispetto dei diritti umani.

Per quanto riguarda le scelte di politica estera della destra, su Maastricht si è consolidata una posizione nazionalista rafforzata dopo il fallimento della finanziaria di Berlusconi; come anche negli altri due settori (cooperazione allo sviluppo e sostegno diplomatico ed economico): Martino, infatti, ha stretto relazioni con Paesi dell'area del Mediterraneo al fine di controllare l'immigrazione e limitare il fondamentalismo (interessi nazionali). Quella di Martino è quindi forse l'unico caso di politica estera che non mirava solo a rafforzare i legami economici, ma anche a liberalizzare le due sponde. Poca attenzione invece è stata posta all'est Europa perché erano i governi dell'est a visitare l'Italia. Infine, l'America Latina rimaneva all'ultimo posto delle priorità. Quello della destra era quindi un nazionalismo corretto, nel senso che andava a punire i regimi più repressivi della regione, anche se non è stato promosso alcun legame tra politica estera e tutela dei diritti umani o

democrazia. Martino, in quanto Ministro degli Esteri, ha quindi portato avanti una politica estera nazionalista selettiva.

All'interno della coalizione di centro-sinistra troviamo posizioni differenziate. Per quanto riguarda Maastricht gli ex comunisti volevano un rinvio individuale (solo dell'Italia), mentre Prodi chiedeva invece un rinvio per i Paesi lontani dai parametri come Italia, Spagna, Portogallo e Irlanda, seppur concertato a livello europeo. Questa strategia indicava uno status di basso profilo perché riportava in auge il classico atteggiamento compromissorio italiano e, inoltre, questo progetto è stato portato avanti in modo "sotterraneo". Ciononostante, dopo il vertice di Valencia con Aznar, il centro-sinistra ha cambiato tendenza e Prodi ha abbracciato la via liberale di Ciampi. La sinistra, pertanto, ha fatto un percorso contrario rispetto alla destra, passando dalla richiesta di rinvio all'adozione della piattaforma liberale. Sui settori della cooperazione allo sviluppo e del sostegno diplomatico ed economico la coalizione è rimasta più fedele agli orientamenti ex comunisti: le relazioni diplomatiche si sono sviluppate perlopiù con l'est Europa e gli aiuti sono stati destinati ai governi più in difficoltà, ma spesso ex comunisti. Anche in questo caso è emerso un lato nazionalista in quanto gli aiuti sono stati rivolti al Mediterraneo e a Paesi di origine dell'immigrazione verso l'Italia.

Entrando nello specifico dei due maggiori esponenti della Seconda Repubblica, Prodi e Berlusconi si trovano in generale agli opposti se si prende in considerazione la loro reputazione personale, seppur creatori di due coalizioni allo stesso modo eterogenee al loro interno. Entrambi sono stati in grado di reinventare e creare nuove intese dopo i tumulti di Tangentopoli: Prodi unendo socialisti, comunisti, cattolici e liberali; Berlusconi creando un nuovo partito (Forza Italia) e alleandosi con Lega Nord e Alleanza Nazionale. Pertanto, entrambi i leader hanno avuto il merito di riuscire a costruire delle coalizioni tali da poter governare.

Per quanto concerne il loro status – e quello dell'Italia – a livello internazionale, Berlusconi è stato capace di portare in primo piano gli interessi nazionali – anche se spesso personali - e di rafforzare l'alleanza con gli Stati Uniti, a discapito delle relazioni con l'UE, invece privilegiate dalle sinistre. Berlusconi ha anche spostato gli equilibri nelle aree privilegiate in Medio Oriente, conseguentemente all'alleanza con gli Stati Uniti. Al contrario, sia la Prima Repubblica che le coalizioni di centro-sinistra della Seconda Repubblica hanno mantenuto una tendenza a favore dei Territori Palestinesi. La diplomazia di Berlusconi è stata – come detto in precedenza – perlopiù personalistica in quanto privilegiava le relazioni personali del Premier con gli altri leader. Prodi, invece, è stato probabilmente l'ultimo

Presidente del Consiglio in grado di attrarre il consenso interno al fine di portare a compimento il progetto di integrazione europea⁴⁴.

⁴⁴ Donovan M., Gilbert M., *Silvio Berlusconi and Romano Prodi*, a cura di Jones E., Pasquino G., *The Oxford Handbook of Italian Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 9

2. SECONDO CAPITOLO: LA POLITICA ESTERA SPAGNOLA

2.1. Caratteri generali

La Spagna, occupando col suo territorio la maggior parte della penisola iberica, ricopre una posizione geostrategica importante, dato il legame che crea tra continente europeo ed africano e tra mar Mediterraneo e Oceano Atlantico. Per questo motivo è stata – ed è – una zona di frontiera, ma ha anche permesso allo Stato di espandersi mediante la conquista di colonie. La caratteristica della sua ubicazione ha avuto anche delle ripercussioni interne, dove troviamo una società multiculturale che, però, si è scontrata diverse volte con i tentativi di centralizzazione ed omogeneizzazione linguistica, ad esempio⁴⁵.

La politica estera spagnola è stata coerente fin dalla transizione democratica, grazie a un consenso interno tra governo e opposizione e la consapevolezza dei limiti delle capacità concrete del Paese. A causa di una “presidenzializzazione”⁴⁶ del sistema di governo, che porta il Presidente del Consiglio a ricoprire un ruolo primario nei diversi ambiti, anche la politica estera viene perlopiù gestita direttamente dallo stesso. Gli obiettivi, quindi, sono rimasti in linea generale i medesimi, pertanto la politica estera si è mossa su tre direzioni: l’Europa, l’America Latina e il Mediterraneo. Il Paese ha sempre avuto come alleato principale l’UE, tranne per quanto riguarda il governo di José María Aznar che ha scelto la strada dell’atlantismo.

Per quanto concerne gli strumenti utilizzati, la Spagna in genere ha sempre adottato il multilateralismo, la diplomazia e il *soft power*. Di conseguenza, Madrid ha gestito le sue relazioni mediante il dialogo e le negoziazioni. Anche in questo caso, Aznar si configura come un’eccezione data la sua decisione di intervenire nella guerra in Iraq mediante l’utilizzo della forza militare.

Le azioni intraprese dallo stato iberico riflettono quindi lo status di media potenza che rappresenta, ossia di un Paese che non possiede le risorse per essere una grande potenza ma che comunque può influenzare in parte le sue relazioni internazionali, allo stesso modo di Stati quali l’Italia⁴⁷.

⁴⁵ Ucm.es, Calduch R., *Dinámica de la Sociedad Internacional*, CEURA, Madrid, 1993, consultato il 08/12/2020, web, <<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap2.pdf>>, pp. 1-2

⁴⁶ Si parla di presidenzializzazione del sistema di governo in quanto le elezioni politiche si traducono, di fatto, nelle elezioni del Presidente del Governo. A testimonianza di ciò, è il Presidente del Consiglio a ottenere la fiducia, non il governo in sé. Di conseguenza, i partiti sono spinti a trovare un leader carismatico dato il suo peso per la campagna elettorale.

⁴⁷ Pacheco Pardo R., *Spanish foreign policy*, a cura di Muro D., Lago I., *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 14-15

2.2. Cenni di politica estera del '900

2.2.1. La Spagna Franchista

Il regime dittatoriale di Franco nacque in seguito a una guerra civile, durata dal 1936 al 1939. Le principali caratteristiche della sua politica estera furono: una personalizzazione della stessa, per cui gli obiettivi e gli strumenti per il loro raggiungimento venivano stabiliti dallo stesso *Caudillo*. Di conseguenza, sia l'apparato diplomatico che lo stesso Ministro degli Esteri ricoprivano solamente posizioni di subordinazione, nel senso che eseguivano perlopiù gli ordini di Franco. Un secondo elemento caratteristico è l'adozione di una politica estera di reazione che, pertanto, non prevedeva l'iniziativa in campo diplomatico da parte del Paese. Inoltre, la politica estera spagnola in quel periodo si configurava come pragmatica e in continuità con il passato. Infine, come tutta la politica nel periodo dittatoriale, anche quella estera non venne mai legittimata dal Parlamento e dall'opinione pubblica interna, anche a causa della censura dei mezzi d'informazione che non permetteva una ricostruzione fedele dell'azione del regime⁴⁸.

In ragione di ciò la politica estera di Franco fu in qualche modo adattiva, perché non si basava su delle alleanze fisse ma si modificava in base ai cambiamenti esterni, al fine di difendere al meglio gli interessi nazionali. Così, la Spagna passò dall'isolamento del secondo dopoguerra a un graduale inserimento nella comunità internazionale. La fine dell'isolamento venne segnata dai Patti di Madrid⁴⁹, firmati nel 1953 con gli Stati Uniti, e dall'entrata nelle Nazioni Unite nel 1955. L'assenza di una tendenza fissa in politica estera emerge quando vediamo che Franco mantenne relazioni con Cuba, anche dopo la salita di Castro, e normalizzò i rapporti con la Cina nonostante la differente ideologia.

2.2.2. Dalla transizione al governo di Felipe González

L'obiettivo primario dopo la fine del franchismo era l'adesione alla Comunità Economica Europea (CEE) al fine di inserire il Paese all'interno del contesto europeo e consolidare il regime democratico appena instaurato. Nel 1986 la Spagna divenne ufficialmente un Paese membro della CEE e un fervido sostenitore dell'integrazione europea. Inoltre, dal 1982 al 1996 al governo ci fu permanentemente il *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) guidato da Felipe González, il quale sostenne Maastricht, la Politica Estera e

⁴⁸ Ucm.es, Calduch R., *Dinámica de la Sociedad Internacional*, consultato il 08/12/2020, web, <<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap2.pdf>>, pp. 3-5

⁴⁹ I Patti di Madrid si concretizzarono in tre accordi: il primo prevedeva degli aiuti militare alla Spagna, il secondo l'assistenza finanziaria e il terzo regolava la reciproca difesa e l'apertura di basi militari statunitensi in territorio spagnolo, sottoposte a sovranità doppia. A questi Patti venne allegata anche una clausola segreta: l'utilizzo delle basi senza autorizzazione spagnola nel caso di un attacco comunista all'Occidente.

di Sicurezza Comune (PESC) e l'introduzione della moneta unica. La Spagna divenne così la portavoce dei Paesi del sud Europa a causa dell'ambiguità italiana nei confronti delle iniziative europee in merito all'integrazione.

Nel 1982 Madrid aderì anche alla NATO al fine di consolidare il sostegno al blocco occidentale e all'alleanza con Washington. Questa decisione però creò una spaccatura interna che segnò un arresto nello storico consenso tra governo e opposizione nel settore della politica estera. Ciononostante, il PSOE decise e incoraggiò l'opinione pubblica a rimanere all'interno dell'organizzazione mediante l'indizione di un referendum per permettere al popolo di decidere in merito. L'adesione – sancita dal referendum – spinse la Spagna a partecipare attivamente alle missioni di peace-keeping, alla guerra del Golfo (1990-1991) e all'intervento nei Balcani di inizio anni '90. Di conseguenza, va sottolineato l'utilizzo della forza militare in questo periodo a supporto delle relazioni con gli alleati.

Un'altra area privilegiata dai socialisti al governo fu l'America Latina che divenne un'importante fonte economica e un'area di investimento grazie all'unione culturale che la legava alla Spagna. Già negli anni della transizione democratica il Paese entrò nella Banca Interamericana di Sviluppo e, negli anni '90, fu uno dei principali promotori di summit periodici iberoamericani che presero il via nel 1991. Infine, sfruttò anche la sua appartenenza all'UE per promuovere alcuni accordi tra la comunità europea e i Paesi del Sudamerica: un accordo di cooperazione interregionale tra UE e Mercosur⁵⁰, firmato nel 1995, e uno tra UE e Messico del 1997.

Anche il Mediterraneo ha sempre rappresentato un'area di interesse per Madrid, ma anche un problema dal punto di vista delle politiche di sicurezza. Soprattutto le relazioni col Marocco hanno prevalso sulle altre, sia per la vicinanza geografica che per le dispute su alcuni territori (Ceuta e Melilla). Nel 1991 i due Paesi firmarono un Trattato di Amicizia e di Cooperazione, importante soprattutto per evitare l'invasione da parte marocchina dei territori spagnoli - in seguito alla conquista del Sahara Occidentale, colonia spagnola fino al 1975 – e perché le importazioni in materia energetica provenivano per la quasi totalità da Paesi del nord Africa.

La Spagna, nonostante l'eredità del franchismo, riuscì pertanto a imporsi come media potenza nel corso dei decenni, inizialmente cercando di integrarsi gradualmente nella comunità internazionale, per poi ritagliarsi un ruolo di primo piano nelle relazioni bilaterali e

⁵⁰ *Mercado Común del Sur*. Sono Stati Membri di questa organizzazione: Argentina, Brasile, Bolivia (ha avviato il processo di adesione), Paraguay, Uruguay e Venezuela. L'obiettivo di Mercosur è creare un mercato comune tra i Paesi del Sud America.

multilaterali. Nonostante gli interventi armati già citati, la politica estera è stata caratterizzata perlopiù dall'utilizzo della diplomazia nelle relazioni internazionali, come testimonia la conferenza di pace tra Israele e Palestina ospitata nel 1991 a Madrid⁵¹.

2.3. La politica estera di Aznar

Quando Aznar salì al governo nel 1996, la Spagna già partecipava alle istituzioni comunitarie e non, come la NATO o la conclusione degli accordi di difesa con gli Stati Uniti. In ambito UE, la Spagna fu uno dei primi paesi europeisti a spingere per l'adozione di una politica estera e di sicurezza comune. Secondo molti, per Aznar la politica estera sarebbe stato il settore più duro da gestire a causa della mancanza di esperienza a livello internazionale, pertanto il programma del *Partido Popular* decise di attenersi al passato in politica estera. Questa continuità segnò il primo mandato di Aznar, ma svanì nel secondo.

Il maggior intervento in politica estera fu quello in Iraq al fianco di Washington, a dispetto della contrarietà di Francia e Germania, le quali si schierarono contro l'amministrazione Bush, mentre Aznar decise di appoggiare incondizionatamente gli Stati Uniti. Ciò provocò una crisi interna all'UE, all'ONU e alla NATO; oltre a ciò, portò anche alla rottura interna in Spagna tra i grandi partiti e tra l'opinione pubblica, che si sentiva più rappresentata dalle decisioni di Chirac e Gerhard Schröder. Perché il leader spagnolo decise di preferire le relazioni bilaterali con gli Stati Uniti? Aznar aveva visitato il Paese solo una volta nel 1997 (un anno dopo la presa di potere), ma nel frattempo si era integrato definitivamente nella struttura NATO e aveva rotto le relazioni con la Cuba di Castro. Il rapporto si rafforzò col tempo fino ad arrivare alla dichiarazione ispano-americana del 2001, che consentiva a Washington la modernizzazione delle basi di Rota e Morón (Andalusía), e alla lotta al terrorismo a fianco di Bush dopo gli attentati dell'11 settembre. In più, l'elezione della Spagna come membro non permanente del Consiglio di Sicurezza per il biennio 2003-04 ha dato più visibilità al suo impegno all'estero. Nella guerra in Iraq ha fornito il maggior supporto possibile, limitato dalla forte contrapposizione interna. L'appoggio a Bush, inoltre, si è esteso anche all'America Latina.

Aznar, quindi, ha rotto la tendenza della politica spagnola e il tradizionale consenso tra governo e opposizione, con la convinzione che le forze politiche e sociali dovessero adeguarsi alle posizioni governative. Si può, pertanto, affermare che Aznar sia stato atlantista ed europeista solo per necessità, al contrario di González. Infatti, il leader Popolare spagnolo ha abbracciato una strategia pragmatica, che permettesse di porre in primo piano e difendere gli

⁵¹ Pacheco Pardo R., op. cit., p. 8

interessi spagnoli all'interno della comunità internazionale. Aznar si è messo al servizio degli Stati Uniti perché era la cosa migliore per gli interessi nazionali dal suo punto di vista, in quanto il contesto europeo era troppo complesso e richiedeva lunghe negoziazioni per poter soddisfare gli obiettivi a breve termine spagnoli. Ciononostante, il Paese continuò a partecipare al processo di integrazione europea, ma allo stesso tempo subordinò le decisioni politiche agli interessi nazionali e questa linea creava però un danno alla causa europea⁵². Infine, la deriva atlantica è stata anche favorita dalla difficoltà di consolidare la Spagna tra i grandi Paesi europei e dalla riduzione dei fondi strutturali europei, alla base della crescita economica spagnola.

2.3.1. La politica estera nel 1997

Risulta difficile un'analisi accurata della politica estera spagnola di quest'anno sia a causa del confine fumoso tra politica interna ed estera, sia perché è difficile inquadrare l'azione politica in un periodo così limitato. Al fine di evidenziare cronologicamente gli eventi avvenuti durante quest'anno e che hanno coinvolto la Spagna, vanno elencati: il raggiungimento dei criteri di convergenza richiesti da Maastricht, la prima visita ufficiale di Aznar negli Stati Uniti, il mancato accordo per una riforma del trattato UE, il vertice NATO ospitato a Madrid e, infine, la piena integrazione spagnola nell'Alleanza Atlantica.

Convergenza

Nel settembre del 1996 Aznar inviò la bozza di bilancio atta a raggiungere i criteri di convergenza senza stravolgere gli equilibri interni, come invece era accaduto in Francia, Italia e Germania. Aznar è riuscito a farlo grazie a una serie di accordi con i sindacati. La redazione della bozza di bilancio ha seguito la conferenza italo-spagnola di Valencia, nella quale Aznar – dal suo punto di vista - rifiutò l'offerta di Prodi di legare il cammino dei due Paesi nel percorso di entrata nell'euro. Questo provocò una crisi temporanea nelle relazioni tra Italia e Spagna, che diede luogo a due effetti immediati: Prodi abbandonò l'idea di ritardare di un anno gli aggiustamenti, mentre la Spagna uscì dal gruppo dei Paesi mediterranei parte dell'UE che, a causa di situazioni economiche difficoltose, non avrebbero potuto aderire alla moneta unica, se non grazie alla concessione del nord Europa⁵³.

In seguito a questi eventi, la visione europea di Aznar e della Spagna cambiò e ciò aiuta a spiegare bene l'idea della politica internazionale del Presidente del Consiglio: un posto

⁵² Almendron.com, Remiro A., La política exterior de Aznar, consultato il 11/12/2020, web, <https://www.almendron.com/politica/pdf/2003/spain/spain_0248.pdf>

⁵³ Rodrigo F., La política exterior Española en 1997, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIBOD/article/view/33628>>, p. 29-30

a livello internazionale va conquistato e il raggiungimento di questo obiettivo dipende solo dagli sforzi del Paese stesso, in particolare del Presidente del Governo. Questa personalizzazione della politica estera portò inevitabilmente a un ridimensionamento del Ministero adibito.

Nel 1997 l'Unione Europea è stato lo scenario di riferimento per la politica estera spagnola. Il Paese, infatti, ha partecipato alle negoziazioni per la riforma del Trattato UE, alla conclusione dei preparativi per la terza fase dell'Unione Monetaria e all'accordo per il Patto di stabilità e crescita. Allo stesso tempo ha preso parte anche alle negoziazioni per l'ampliamento dell'UE al fine di verificare che le previsioni per il bilancio 2000-2006 non interferissero con le trattative di cui sopra.

Per quanto concerne la riforma del Trattato comunitario, la Spagna si impegnò in questo progetto al fine di raggiungere alcuni obiettivi: l'inclusione nel Trattato del riconoscimento dello status speciale di zone ultra-periferiche, come le Canarie, e l'adozione di strumenti che evitassero che membri dell'ETA⁵⁴ potessero chiedere asilo in altri Paesi dell'UE. Questa richiesta era basata su dei precedenti: infatti, nel 1993 la Spagna chiese al Belgio l'estradizione di due membri dell'ETA, i quali per evitarla chiesero asilo al Paese. Dopo tre anni Bruxelles sospese il processo di estradizione, senza considerare la loro situazione penale – in quanto erano stati processati in Spagna - lasciandoli in libertà. Per Madrid questa sentenza violava Schengen – di cui facevano parte entrambi gli Stati - e l'idea di uno spazio giudiziale comune. A questo punto la Spagna voleva rendere inammissibile la richiesta d'asilo in un paese UE di un cittadino di un altro Paese comunitario, sempre nel rispetto dei trattati internazionali. Il principio venne accettato dal Consiglio Europeo di Dublino del 1996, ma l'inserimento di questo nel trattato UE trovò l'opposizione di Belgio e altri Paesi. Al fine di trovare un compromesso si adottò un protocollo che riduceva le possibilità e le condizioni di concedere asilo a un cittadino di uno Stato membro dell'UE, nei casi in cui lo stesso avesse violato dei principi democratici e diritti fondamentali.

Un altro punto dibattuto sulla riforma riguardò la rappresentanza dei Paesi all'interno delle istituzioni UE. I Paesi Bassi avevano infatti proposto le riduzioni di un commissario per Paese all'interno della Commissione. Ciò influiva negativamente sulla Spagna che, in quel momento, aveva due commissari inviati all'organo e significava togliere lo status di Paese grande alla Spagna in Commissione. Al fine di mantenere la sua posizione tra i maggiori

⁵⁴ Euzkadi Ta Azkatasuna (Terra Basca e Libertà) è stato un gruppo basco nato nel 1959 che lottò per la conquista dell'indipendenza dei territori baschi, anche mediante atti terroristici. Negli anni '70 avvenne una scissione: da un lato una componente politico-militare che abbandonò la lotta armata, dall'altra un ramo militare che prevalse.

Paesi nel processo decisionale, Aznar quindi chiese in cambio di questa concessione il riconoscimento dello status di Paese grande in seno allo stesso Consiglio⁵⁵.

L'ampliamento UE e la Agenda 2000

L'agenda includeva diversi argomenti: la bozza di bilancio UE e la revisione della Politica Agricola Comune (PAC) e dei fondi strutturali. Includeva, inoltre, un rapporto sull'evoluzione politica ed economica di ognuno degli undici Paesi candidati all'adesione all'UE. Tutti gli Stati, tranne la Slovacchia, possedevano i requisiti politici, ma nessuno soddisfaceva le condizioni economiche richieste. Tuttavia, Cipro, l'Ungheria, la Polonia, l'Estonia e la Repubblica Ceca avrebbero potuto raggiungerli in medio termine, quindi, era possibile cominciare le negoziazioni. La Spagna ha ricoperto un ruolo positivo nel processo di ampliamento, ma si è schierata contro la scelta di avviare negoziazioni solo con cinque Paesi. Perciò ha spinto per intraprendere le trattative con tutti, anche se la data di entrata non sarebbe cambiata. La Commissione accettò la proposta spagnola e si impegnò a valutare i passi avanti compiuti dai Paesi candidati con cadenza annuale.

Politica comune di occupazione

Nel Trattato di Amsterdam è stata inserita una parte riguardante l'occupazione, che diventò una questione centrale all'interno dell'UE grazie alla vittoria dei socialisti in Francia nel 1997. I neoeletti chiesero del tempo per analizzare il Patto di Stabilità e, alle porte del Consiglio di Amsterdam, riuscirono a ottenere in cambio un'uguale risoluzione sulla crescita e l'occupazione e un Consiglio ad hoc sul tema, con l'obiettivo di dare maggiore importanza alle politiche sull'occupazione e di non focalizzare l'attenzione solo sulla politica monetaria. Ciononostante, nel Trattato di Amsterdam questo tema continuava a essere una materia esclusivamente nazionale, ma perlomeno veniva auspicato un coordinamento mediante orientamenti annuali da parte del Consiglio. Nel Consiglio di Lussemburgo, Francia e altri Paesi cercarono di stabilire degli obiettivi comuni. Tuttavia, il problema che sorgeva era che le politiche sull'occupazione avrebbero aumentato i contributi da parte degli Stati membri e gli Stati forti non erano ben disposti in questo senso, se non tagliando i fondi ad altre attività. Fondi che risultavano necessari per l'economia spagnola. In ogni caso, al Consiglio vennero posti obiettivi di occupazione comune, ma nei Paesi con forte disoccupazione come la Spagna

⁵⁵ Rodrigo F., *La politica exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, pp. 31-33

ci sarebbe voluto più tempo per raggiungerli. Nel frattempo, si decise di applicare il titolo del trattato di Amsterdam sull'occupazione, senza aspettare la ratifica⁵⁶.

La Spagna all'interno della NATO

Nell'autunno del 1996 venne proposta la piena integrazione della Spagna nella struttura militare integrata NATO. Per fare questo, il Governo non avrebbe avuto bisogno dell'approvazione parlamentare, ma Aznar cercò comunque di trovare un compromesso al fine di evitare opposizioni sia da parte dell'opinione pubblica che dalle altre forze politiche. L'appoggio che ottenne il PP non era gratuito, in quanto anche i membri del governo richiesero in cambio il ricoprimento di ruoli di responsabilità, soprattutto nelle zone strategiche per il Paese: Mediterraneo e Atlantico. Questo creò tensioni con Regno Unito e Portogallo. Il Portogallo – Paese fondatore dell'Alleanza – non intendeva cedere il suo status all'interno dell'organizzazione; il Regno Unito invece pensava di poter ottenere, in cambio di uno status importante all'interno della NATO, concessioni sulla disputa su Gibilterra.

Oltre al tema della riforma della struttura, nel 1997 si affrontò anche quello dell'ampliamento dell'Alleanza. Le cui decisioni in merito vennero prese durante una conferenza a Madrid nel luglio. In questa sede emersero divergenze tra Stati Uniti e Francia, dato che quest'ultima spingeva per un'europeizzazione della NATO mediante l'assegnazione della base strategicamente chiave di Napoli a forze francesi o, comunque, europee; anche Turchia e Grecia, a causa delle relazioni difficili, resero l'incontro problematico e le decisioni sull'Europa orientale impossibili da prendere. Lo scontro tra Parigi e Washington scoppiò anche in merito alle decisioni sull'ampliamento della struttura militare: per gli Stati Uniti dovevano essere invitati alla riunione solo Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria; per la Francia, invece, il numero doveva essere più ampio e includere anche Paesi poco problematici come la Slovenia.

La decisione venne rimandata all'incontro di dicembre, ma il Regno Unito continuava a minacciare il veto all'entrata della Spagna nel comando militare in assenza della soppressione delle restrizioni aeree e navali che Madrid attuava contro Gibilterra. Tuttavia, la posizione britannica si trovò ben presto isolata e a fine anno la Spagna venne ammessa nella struttura della NATO⁵⁷.

⁵⁶ Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, p. 34

⁵⁷ Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, pp. 35-37

Albania

La Spagna intervenne per cercare di risolvere la crisi scoppiata in Albania agli inizi dell'anno, che aveva portato a delle proteste contro il Presidente Berisa a causa della crisi finanziaria. I disordini condussero al collasso le autorità statali e le forze militari si schierarono a favore della popolazione. Berisa, tuttavia, in precedenza aveva chiesto sostegno all'UE per evitare il collasso, ma gli Stati membri furono incapaci di trovare un accordo sull'invio di aiuti umanitari perché Regno Unito e Germania sostanzialmente sottovalutarono la situazione e non permisero l'adozione di una decisione congiunta. Spagna e Francia, al contrario, invece offrirono al Paese aiuti anche per solidarietà con l'Italia e la Grecia, toccate direttamente dalla crisi albanese che aveva portato all'esodo la popolazione. La crisi albanese mise in evidenza ancora una volta l'assenza della volontà di costruzione di una politica estera comune a livello europeo, ma la Spagna ha comunque dimostrato di voler giocare un ruolo attivo nella comunità internazionale, anche in mancanza di interessi spagnoli diretti⁵⁸.

Trattato di Ottawa

Nel dicembre venne firmato il Trattato di Ottawa, secondo il quale gli Stati parte⁵⁹, tra cui la Spagna, si impegnavano a bloccare la produzione e l'esportazione di mine antiuomo, ma anche a distruggere quelle già fabbricate in un periodo di quattro anni e a ritirare quelle ormai seminate in dieci anni. Tuttavia, durante le negoziazioni a Oslo, Madrid assunse atteggiamenti discordanti in quanto sembrava voler permettere l'uso delle mine contro gli Stati non parti della Convenzione in circostanze eccezionali per la sicurezza nazionale. La proposta però venne rifiutata perché avrebbe svuotato di contenuto l'intero trattato⁶⁰.

Il delineamento delle alleanze

Per il consolidamento della posizione spagnola all'estero, due Paesi erano fondamentali: la Germania e gli Stati Uniti. Nel primo caso si è sfruttata la vicinanza ideologica tra Aznar e Kohl, grazie anche al fatto che entrambi erano leader del Partito Popolare Europeo. Di conseguenza, l'instaurazione delle relazioni fu più immediata. La vicinanza con Bill Clinton, al contrario, fu più complicata per cui si è dovuto aspettare la visita ufficiale di Aznar a Washington, dove ha goduto di un'accoglienza speciale, sia grazie alla tendenza positiva verso il Paese atlantico, sia per alcune decisioni prese a livello

⁵⁸ Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, p. 37-38

⁵⁹ Stati parti: 162 tra cui Italia, Spagna. Gli Stati Uniti non fanno parte nemmeno dei Paesi firmatari.

⁶⁰ Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, p. 38

internazionale, tra cui l'adesione alla struttura militare della NATO e l'interruzione dei rapporti con Cuba. Aznar però non cercava un'approvazione da parte statunitense delle sue scelte, ma solo il riconoscimento di status di partner importante per gli Stati Uniti e la possibilità di agire sia in Europa che nel Mediterraneo che in America Latina⁶¹.

Anche l'Asia entrò a far parte delle aree geografiche prioritarie del nuovo governo spagnolo, con l'obiettivo di instaurare rapporti sia politici che, soprattutto, economici. In particolare, i Paesi scelti e nei quali vennero intraprese delle visite furono: il Giappone, l'India e la Cina. Tuttavia, la Spagna possedeva poche risorse per portare avanti questo investimento⁶².

Infine, continuarono gli interessi spagnoli e le relazioni con l'America Latina, uno dei più importanti referenti della Spagna, oltre a Europa e Stati Uniti. Aznar si impegnò nella costruzione della Società delle Nazioni Iberoamericane, ma il compito risultò difficile. Ciononostante, durante l'anno vennero intrapresi diversi viaggi del Presidente del Consiglio in Sudamerica e gli investimenti nell'area continuarono a essere ingenti. Si parla infatti del 54,1% del totale degli investimenti all'estero da parte delle imprese spagnole, un dato che convertiva la Spagna nel primo investitore europeo e a livello mondiale, secondo solo agli Stati Uniti. Nonostante le relazioni economiche, i rapporti politici durante quest'anno sono stati influenzati e deteriorati da tre eventi: il fatto che alcuni membri dell'ETA fossero in alcuni Paesi del Sudamerica; i processi in atto per la scomparsa di spagnoli durante le dittature argentina e cilena e, infine, le pessime relazioni con Cuba. Il Paese di Castro rappresentava, infatti, il maggior campo di battaglia tra governo e opposizione. Tuttavia, un *informe sobre las relaciones con Cuba* del 1997 dimostrava che le relazioni tra i due Paesi risultavano essere già deteriorate prima della salita al governo del PP⁶³.

Il Mediterraneo

Anche in quest'area la Spagna – assieme all'UE - ha registrato un anno negativo. All'inizio dell'anno, infatti, Netanyahu cominciò la costruzione di accampamenti a est di Gerusalemme e questo portò al deterioramento del processo di pace in Medio Oriente e anche

⁶¹ Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, p. 38-39

⁶² Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, p. 39

⁶³ Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, p. 39-40

delle iniziative nel Mediterraneo come il processo di Barcellona⁶⁴. Nell'aprile del 1997 era previsto un incontro a Tunisi tra i Ministri degli Esteri dell'UE e i Paesi terzi del Mediterraneo al fine di rivedere e riprendere il processo. La conferenza non si tenne però a Tunisi perché Libano e Siria non volevano che Israele entrasse in un Paese arabo, pertanto si optò per Malta ma, anche lì, non venne concluso alcun accordo. Ciononostante, anche il tenersi della conferenza è stato ritenuto un successo nel contesto corrente all'epoca⁶⁵.

La cooperazione allo sviluppo

Nel settore della cooperazione allo sviluppo fu un anno importante per la Spagna perché gli aiuti all'estero vennero aumentati dallo 0,22% allo 0,24% del PIL. Lo sviluppo più importante fu l'approvazione di un progetto di legge sulla cooperazione dal momento che non esisteva un quadro giuridico che regolasse la cooperazione allo sviluppo. Sebbene fosse stata accolta positivamente, il dibattito si accese quando si venne a conoscenza del contenuto della norma. Infatti, il progetto di legge non risolveva il conflitto tra le competenze del Ministero dell'Economia e quello degli Esteri in questo campo. Per questo motivo il Parlamento emise diversi emendamenti che rimandarono l'eventuale approvazione della legge al 1998⁶⁶.

2.3.2. La politica estera nel 1998

L'integrazione europea

La maggiore conquista spagnola in relazione all'UE è l'aver fatto parte del primo gruppo – formato da undici Stati⁶⁷ – che aderì fin da subito all'euro. Ciò è stato possibile grazie a degli aggiustamenti economici, i quali hanno stabilizzato il deficit, l'inflazione, il debito pubblico e la moneta. Ciononostante, come quasi tutti i Paesi europei, anche la Spagna ha adottato un atteggiamento nazionalista nei confronti dell'UE, al fine di difendere gli interessi nazionali.

Un altro dei successi spagnoli tra le comunità europee ha riguardato la quota di produzione dell'olio d'oliva, assegnata ai vari Paesi. Infatti, la proposta di riforma europea proponeva la riduzione della quota di produzione a carico della Spagna e l'eliminazione della protezione comunitaria su questo settore. Madrid si oppose immediatamente al progetto di riforma e, al contrario, suggerì di aumentare la produzione a livello comunitario e di

⁶⁴ Il Processo di Barcellona o Partenariato euromediterraneo fu un processo avviato dall'UE nel 1995 con l'obiettivo di stabilire una strategia comune nell'area del Mediterraneo

⁶⁵ Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, p. 40-41

⁶⁶ Rodrigo F., *La política exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIBOD, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>, p. 41

⁶⁷ Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

distribuire le sovvenzioni non più mediante quote nazionali – e in base alla produzione nazionale – ma secondo la produzione totale europea. L’UE stabilì quindi un aumento della quota di produzione nazionale spagnola ma non accettò le altre proposte. Nonostante questa concessione, gli aiuti per chilo di olio sarebbero comunque stati minori rispetto a quelli di altri produttori. Nonostante questo, l’accordo venne presentato come una vittoria all’interno del Paese.

Nel novembre subentrò il tema dei *Fondos de Cohesión*, a rischio a causa delle elezioni in Germania. Il problema portò Aznar a incontrare il Primo Ministro portoghese al fine di adottare una strategia di difesa comune. Il nuovo governo tedesco, infatti, durante la campagna elettorale aveva manifestato l’intenzione di ridurre la sua quota destinata a questo tipo di fondi. Il che avrebbe conseguentemente portato alla riduzione totale a livello comunitario⁶⁸.

Gibilterra

A fine 1997 la Spagna propose una riforma del regime di Gibilterra. Nello specifico, il Ministro degli Esteri Abel Matutes suggerì al Regno Unito un periodo transitorio di doppia sovranità sul territorio e la costruzione di un’autonomia fondata su tribunali e regime fiscale proprio e l’opzione di cittadinanza. La proposta venne seguita dalla revoca delle restrizioni militari spagnole sull’area. In questo contesto, Gibilterra assunse una posizione contrastante con quella spagnola. Nel marzo, infatti, la polizia del territorio d’Oltremare britannico cominciò a osteggiare i pescherecci spagnoli vicini all’area. Il Regno Unito propose una soluzione di compromesso che avrebbe ridotto il numero di pescherecci concessi nell’area, ma Madrid rifiutò e rafforzò i controlli di terra in corrispondenza del confine. A quel punto Londra concesse il ripristino della situazione precedente agli eventi, ma la polizia di Gibilterra continuò il blocco⁶⁹.

Nuovi orizzonti di politica estera

Durante quest’anno emersero nuove aree privilegiate per le relazioni estere: la Cina, la Turchia e l’Asia e l’Europa centrale e orientale. Per quanto riguarda la Cina, la relazione si sviluppò in senso economico, finalizzata agli investimenti spagnoli nel Paese. L’obiettivo del viaggio del Ministro degli Esteri nel maggio era quello di far approvare il collocamento dei fondi spagnoli nel progetto idroelettrico delle “Tre Gole” - che sarebbe divenuta la seconda

⁶⁸ Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, pp. 30-31

⁶⁹ Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, pp. 31-32

diga più grande al mondo -, mentre nel novembre si tenne una visita in Cina al fine di sostenere l'entrata nell'Organizzazione Mondiale del Commercio di Pechino.

Anche per quanto concerne la Turchia, la politica estera spagnola non venne subordinata a determinati valori occidentali, quali la democrazia e il rispetto dei diritti umani. Nel caso turco, però, il legame provocò proteste a livello interno in quanto l'incontro tra i due Paesi sancì un accordo di vendita di armi del valore di 45.164 milioni di *pesetas*⁷⁰. Alla protesta parlamentare il governo ribatté sostenendo che la Turchia era un Paese alleato nella NATO e che, anzi, le relazioni si sarebbero approfondite sempre più nel tempo. Questo perché Istanbul rappresentava la via d'accesso ai mercati dell'Asia centrale. Conseguentemente, durante la visita di Aznar in Turchia nel luglio, vennero conclusi due accordi. Un primo maggiormente istituzionale che stabiliva degli incontri periodici tra Primi Ministri e Ministri degli Esteri e un meccanismo di consultazione permanente; un secondo che prevedeva un ingente ammontare di investimenti spagnoli destinati a progetti di sviluppo in Turchia.

Infine, l'interesse per l'Europa centrale e orientale mirava a due obiettivi: mostrare ai Paesi dell'area l'appoggio spagnolo all'integrazione nell'UE e nella NATO e l'approvazione degli investimenti di Madrid nei Paesi ex-sovietici⁷¹.

La Spagna all'interno della NATO

Nel novembre del 1996 la Spagna entrò a far parte della struttura militare integrata della NATO grazie al consenso parlamentare dovuto all'accordo tra PP e PSOE.

L'ampliamento di questa struttura – e l'adesione spagnola - fu dovuto sia alla volontà stessa della NATO di riformarsi dopo la fine della contrapposizione est-ovest, sia rappresentò il risultato delle scelte fatte dai socialisti nei governi precedenti. Infatti, fin dal 1982 la Spagna era diventata parte dei diversi organi dell'organizzazione. Un altro fattore fu decisivo per la volontà spagnola di far parte della struttura: la riorganizzazione militare presupponeva anche l'eliminazione dei diversi comandi sub-regionali, tra cui quello a guida britannica presente in Gibilterra.

Un altro evento che ha creato consenso interno fu quello dell'intervento in Kosovo. Il Parlamento infatti approvò un eventuale intervento aereo in quell'area a guida NATO,

⁷⁰ Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, p. 32

⁷¹ Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, p.32

giustificandolo ed etichettandolo come intervento umanitario e dovere di ingerenza, nonostante l'assenza del mandato da parte dell'ONU⁷².

L'America Latina

La politica estera in quest'area durante il 1998 si pose due obiettivi: rafforzare le relazioni economiche, dato che nell'anno precedente la metà degli investimenti spagnoli all'estero furono diretti verso quest'area, e le *cumbres iberoamericanas*⁷³.

Al fine di realizzare il primo scopo, durante l'anno il Presidente del Governo effettuò personalmente numerose visite nei Paesi latinoamericani, accompagnato da gruppi imprenditoriali. Per approfondire invece gli incontri tra Spagna e Paesi del Sudamerica, Aznar propose una minima struttura istituzionale, nello specifico una Segreteria permanente. Questo avrebbe permesso un maggior controllo e implementazione degli accordi presi e una miglior organizzazione delle riunioni⁷⁴.

Cuba

Il decadimento delle relazioni iniziato nel 1996 continuò. Il 1998 si aprì con una visione critica del Ministro degli Esteri spagnolo verso il discorso di benvenuto al Papa durante una visita a Cuba emesso da Fidel Castro, un discorso che criticava duramente la colonizzazione spagnola nel territorio americano. Oltre a ciò, anche la presenza di membri dell'ETA a Cuba rendeva difficile la ripresa delle relazioni. Come se non fosse bastato, il governo – più tardi – accolse venti dissidenti cubani provenienti dal carcere di Guantánamo.

Solo più tardi Aznar decise di sbloccare la situazione nominando un ambasciatore, e questo permise il riallacciamento delle relazioni, la ripresa degli accordi commerciali e la visita dei regnanti, in occasione della commemorazione per la fine del colonialismo spagnolo.

⁷² Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, pp. 32-33

⁷³ Sono degli incontri annuali tra Capi di Stato o di Governi dei Paesi ispanofoni e dei Paesi di lingua portoghese e nacquero con l'obiettivo di trovare soluzioni comuni a problemi comuni. Il primo summit si tenne nel 1991 in Messico, al termine del quale venne approvato un manifesto che può essere riassunto dalla quinta voce: «*We manifest the will to contribute united to a common future of peace, improved well-being and social equity. We are compromised with the economic and social development of our people, the full validity of human rights, the extension of the democratic channels, the strengthening of our institutional systems and the respect of the norms of international law.*» in *cumbresiberoamericanas.com*, *Proceedings Of The First Cumbres Ibero-Americanas: Establishment And Developments*, consultato il 02/02/2021, web, <<https://www.cumbresiberoamericanas.com/proceedings-of-the-first-cumbresibero-americanas-establishment-and-developments/>>

⁷⁴ Sánchez Mateos E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, pp. 33-34

Perché si produsse questo cambio di tendenza nei confronti di Cuba? Probabilmente Aznar seguì l'alleato statunitense, il quale mentre nella primavera aveva firmato un accordo (insieme all'UE) che rendeva difficoltosi gli investimenti a Cuba, nell'autunno decise improvvisamente di addolcire l'embargo verso Castro. E fu proprio in questo periodo che Aznar sancì la ripresa delle relazioni con Cuba⁷⁵.

Pinochet

Anche le relazioni tra Cile e Spagna erano peggiorate, a causa del processo avviato a Madrid atto a investigare i crimini commessi da Pinochet durante la sua dittatura. A causa di ciò, si crearono degli inconvenienti tra Spagna e Regno Unito quando Pinochet si trovò in territorio britannico. A quel punto Baltasar Garzón – giudice della *Audiencia Nacional* - chiese a Londra di interrogare il dittatore ed emise un ordine di cattura internazionale, seguito dal Regno Unito che arrestò Pinochet in attesa di estradizione (richiesta da Garzón e approvata dal Governo).

A quel punto i governi spagnolo e britannico decisero di agire con prudenza, per evitare che le azioni a livello giudiziario avessero delle conseguenze politiche che potessero intaccare le relazioni bilaterali col Cile. Anzi, Aznar fu in un certo senso critico sull'extradizione, in quanto temeva che un processo tenuto in Spagna a un cittadino cileno potesse far desistere altri dittatori dalla transizione democratica e che potesse intaccare le relazioni bilaterali tra Spagna e Paesi dell'America Latina. E, in effetti, fu ciò che accadde in quanto ci furono ripercussioni a livello diplomatico e il Cile minacciò di sanzionare Spagna e Regno Unito.

Nonostante il decadimento delle relazioni con i Paesi del Sudamerica, il processo intrapreso in Spagna contro Pinochet ha portato il Paese in prima linea nella lotta alla tutela universale dei diritti umani e ai crimini commessi dai governi⁷⁶.

Mediterraneo e Oriente

Nell'area del Mediterraneo la Spagna ha assunto un basso profilo, riducendo le relazioni quasi ai soli legami economici. Questo sia a causa del minor interesse a livello comunitario verso la regione, sia perché la politica estera spagnola aveva assunto un carattere sub-regionale, concentrandosi in due aree geografiche prevalenti: il Vicino Oriente e il Maghreb.

⁷⁵ Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, p. 34

⁷⁶ Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, p. 35

Per quanto concerne il Vicino Oriente, Madrid ha mantenuto gli stessi legami bilaterali e le stesse posizioni: ha infatti più volte richiesto lo sblocco degli aiuti spagnoli ai palestinesi, fermi nei porti israeliani. Per fare ciò Aznar riassunse perfettamente la posizione spagnola in quattro elementi: l'ottemperanza alle risoluzioni delle Nazioni Unite, agli accordi di pace, all'integrità territoriale e alla sicurezza degli Stati e, infine, ai diritti dei palestinesi.

Nonostante queste dichiarazioni, rimanevano però alcuni episodi contrastanti: l'appoggio agli Stati Uniti in qualità di mediatori tra le parti e il mancato sostegno pubblico alle dichiarazioni di Arafat su uno Stato autonomo palestinese, rilasciate durante un'intervista.

Nel Maghreb, la Spagna ha puntato a rafforzare i legami con Marocco e Tunisia, anche se le relazioni si sono mantenute su toni economici e intese a contrastare l'immigrazione in territorio spagnolo. Per fare un esempio, nel novembre venne chiuso un accordo per la costruzione di un gasdotto nel nord del Marocco e di centrali elettriche; per contrastare l'immigrazione invece, il governo spagnolo chiese maggiori controlli sul confine di Melilla. Anche nel caso tunisino le relazioni miravano all'accrescimento degli investimenti spagnoli nel Paese. Per questi motivi, i rapporti col Maghreb non vennero subordinati a valori liberali ma rimasero esclusivamente su un piano economico⁷⁷.

Iraq

La decisione sull'Iraq provocò un duro scontro tra i membri del Parlamento e quelli del governo spagnolo. Infatti, in seguito alla crisi tra il governo iracheno e l'UNSCOM⁷⁸, Aznar decise di dare il suo totale appoggio alla posizione statunitense nell'eventualità di un attacco al Paese, il che significava il via libera all'utilizzo delle basi presenti in Spagna. Nonostante diverse dichiarazioni – assieme a Francia e Italia – della contrarietà a un intervento, il governo sosteneva allo stesso tempo che non sarebbe stata necessaria un'ulteriore risoluzione del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite per autorizzare un eventuale intervento armato.

Anche in questo caso si produsse per parte di Aznar un cambio nelle decisioni: infatti, dopo la visita del Ministro degli Esteri iracheno in Spagna, il leader spagnolo si orientò verso posizioni più concilianti, auspicando una riduzione dell'embargo e un maggiore dialogo tra i due Paesi.

⁷⁷ Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, pp. 36-37

⁷⁸ Commissione speciale delle Nazioni Unite creata nel 1991 per il controllo dell'adempimento da parte dell'Iraq della distruzione delle armi di massa e il blocco della loro produzione.

Aznar cambiò di nuovo idea quando l'Iraq decise di porre fine alla collaborazione con l'UNSCOM. A quel punto il governo spagnolo si rese di nuovo disponibile a qualsiasi decisione presa dagli alleati, seppur concertata in seno alle Nazioni Unite; al contrario, il Ministro degli Esteri dichiarava contemporaneamente che la risoluzione 687 del Consiglio di Sicurezza prevedeva il "cessate il fuoco" in caso di collaborazione con la missione ONU. Diversamente, la cessazione dei rapporti con UNSCOM – come peraltro avvenuto – da parte del governo iracheno, avrebbe giustificato anche un'azione militare⁷⁹.

2.3.3 La politica estera nel 1999

La politica estera portata avanti da Aznar durante quest'anno mirò a consolidare le aree prioritarie per gli investimenti spagnoli e a crearne di nuove, a guidare il *Partido Popular* verso posizioni più centriste al fine di vincere le elezioni, a difendere lo spazio conquistato dagli interessi nazionali spagnoli all'interno dell'UE e a confermare lo status di alleato fedele alla NATO, accompagnando l'organizzazione nell'intervento in Kosovo e in qualità di difensore dei diritti umani e della democrazia. Le azioni del Primo Ministro spagnolo risultarono particolarmente positive a livello europeo, grazie alla sua lotta per la difesa dei fondi strutturali.

Europa

Il 1999 fu un anno positivo per l'Europa. Infatti, durante questo periodo l'euro entrò in vigore, venne approvata l'Agenda 2000 a Berlino, prese il via la politica estera e di sicurezza europea comune e venne accettata la candidatura di nuovi Stati all'UE, oltre al processo di integrazione già avviato nel 1998 con sei nuovi Stati⁸⁰. Secondo Aznar l'euro avrebbe permesso alla Spagna di crescere in sintonia con gli altri Paesi e di creare migliaia di nuovi posti di lavoro; l'Agenda 2000, invece, avrebbe consentito a Madrid di modernizzare l'agricoltura e mantenere i Fondi Strutturali e di Investimento, sebbene i finanziamenti che avrebbe ottenuto per il periodo 2000-2006 sarebbero stati minori rispetto a quanto ottenuto dal suo omologo antecedente Felipe González. In effetti, l'Agenda riduceva sia in percentuale che in termini assoluti l'ammontare di aiuti strutturali, seppur aumentassero le spese destinate alla Politica agricola comune (PAC).

L'Agenda 2000 segnava però un cambio nelle azioni prese a livello europeo: gli aiuti erano sempre stati potenziati in occasione di ampliamenti o modifiche importanti dell'UE. Al

⁷⁹ Sánchez Mateos, E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>, pp. 37-38

⁸⁰ Bulgaria, Lettonia, Lituania, Malta, Romania, Slovacchia e Turchia. Nel 1998 era stato avviato il processo di integrazione di Cipro, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria.

contrario, gli aiuti approvati durante il 1999 non facevano prevedere un consolidamento della solidarietà europea. Aznar riuscì a salvare e mantenere stabili i finanziamenti ancora per qualche anno, ma ciò rischiava di isolare il suo Paese; per questo motivo, tentò di creare un asse con Londra, appoggiò il progetto di creazione della difesa europea e cercò un avvicinamento a Portogallo, Grecia e Turchia.

I motivi di questo isolamento erano riconducibili al fatto che Aznar, assieme al Primo Ministro lussemburghese, era l'unico leader conservatore al Consiglio Europeo. Per questo la Spagna cercò di evitare le dimissioni della Commissione Santer (PPE), colpita da fenomeni di corruzione, ma invano. Accettò quindi di conseguenza la nuova Commissione guidata da Prodi, dalla quale peraltro ottenne un miglioramento delle competenze assegnate ai membri spagnoli dell'organo e il mantenimento di due direzioni generali.

Durante il Consiglio Europeo di Colonia del giugno, Javier Solana venne nominato Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), si trovò un accordo sull'integrazione dell'Unione Europea Occidentale (UEO) nell'UE, si fissò un termine di un anno e mezzo per dotare l'UE di una politica di sicurezza e di difesa comune credibile e venne approvato un piano di occupazione. Nel novembre, Solana venne anche designato Segretario generale della UEO e gli EUROCORPS⁸¹ fissarono un periodo di tre anni per ottenere 15 unità che avrebbero risposto a due comitati e allo Stato Maggiore europeo.

Il maggior ottenimento della Spagna nel 1999 venne raggiunto a seguito dell'incontro di Tampere, realizzato con l'obiettivo di creare uno spazio di sicurezza e giustizia europeo. Al termine della riunione si concordò la creazione di *Eurojust*, entro la fine del 2001. Del gruppo avrebbero fatto parte avvocati, giudici e forze di polizia membri degli Stati dell'EUROCORPS al fine di combattere il crimine organizzato⁸².

Kosovo

La Spagna partecipò fin dall'inizio dei bombardamenti all'interno della missione *Allied Force*, in qualità di alleato della NATO. Oltre a ciò, diede la totale disponibilità delle sue basi e mise a disposizione gli armamenti a tutti i suoi alleati. Diplomaticamente, Aznar cercò di mantenere un equilibrio tra le varie fazioni e, mediante una visita a Washington, diede il suo totale appoggio a Bill Clinton; in forza anche del sostegno parlamentare interno, possibile grazie alla presenza di uno spagnolo – Javier Solana – in qualità di Segretario

⁸¹ Forza multinazionale interna all'UE ma sotto il comando della NATO. I Paesi parte di questo corpo sono: Belgio, Lussemburgo, Francia, Germania e Spagna.

⁸² Sahagún F., *La política exterior española en 1999*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33715>>, pp. 39-41

Generale della NATO. Nonostante ciò, criticò sin dal principio l'assenza del mandato ONU e la presa di decisioni all'interno del G8, di cui Madrid non faceva parte. Anche l'opinione pubblica spagnola remava contro, in quanto la maggior parte della popolazione considerava l'operazione di Milosevic una pulizia etnica e si schierava contro una guerra a qualsiasi livello, men che meno terrestre. Nel settembre, inoltre, venne avviato il Quartier Generale NATO a Retamares (Pozuelo de Alarcón, Madrid).

La Spagna intervenne in Kosovo al fine di adempiere ai suoi doveri come alleato della NATO, come previsto, peraltro, dalla *Directiva de Defensa Nacional* per cui il Paese avrebbe dovuto consolidare la sua presenza nelle organizzazioni internazionali che si occupavano di sicurezza e difesa, assumendosi le responsabilità e i doveri derivanti dalla partecipazione a questi organismi⁸³.

L'intervento in Kosovo fu la prima guerra intrapresa dalla NATO, anche se venne sempre dipinta come un solo intervento aereo. La Spagna in questo contesto agì come membro definitivo del sistema di sicurezza europeo, ma vide anche il porsi in difficoltà della diplomazia spagnola, costretta a scegliere tra la difesa dell'integrità territoriale – tema caro a Madrid a causa delle spinte autonome basche e catalane – e l'intervento umanitario⁸⁴.

Gibilterra

Lo stretto legame tra Aznar e Blair non aiutò nella risoluzione della disputa su Gibilterra. Da un lato la Marina del territorio inglese accusava i pescherecci spagnoli di violare le acque territoriali; dall'altro Madrid chiedeva di mettere in atto l'accordo sulla pesca stretto in via orale tra Spagna e Regno Unito, il quale consentiva l'accesso spagnolo a quelle acque. Londra, inoltre, denunciava la violazione della legislazione comunitaria in materia da parte di Madrid; mentre, il Ministro degli Esteri spagnolo accusava l'esistenza di migliaia di imprese fantasma nel piccolo territorio britannico.

Inoltre, rimanevano senza risposta le proposte spagnole sullo statuto e sulla sovranità a Gibilterra. In conseguenza di ciò e degli eventi recenti, la Spagna moltiplicò i controlli sul confine, bloccò l'entrata in vigore della direttiva comunitaria sui controlli di sicurezza degli aerei extracomunitari in territorio UE e pose il veto all'adesione del Regno Unito a Schengen⁸⁵.

⁸³ Iugm.es, Avilés Farré J., *España, la OTAN, y los conflictos de la antigua Yugoslavia*, consultato il 12/12/2020, web, <<https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/aviles-espana01.pdf>>, p. 11

⁸⁴ Sahagún F., *La política exterior española en 1999*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33715>>, pp. 41-42

⁸⁵ Sahagún F., *La política exterior española en 1999*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33715>>, pp. 44-4

2.3.4. La politica estera all'inizio del nuovo millennio

Il 2001 fu un anno di transizione per la politica estera e di sicurezza spagnola. Soprattutto a causa della successiva presidenza dell'UE prevista per il primo semestre del 2002. Ciononostante, il Paese ha continuato a comportarsi come una media potenza che mirava a ricoprire un ruolo maggiore all'interno della comunità internazionale. Anche Aznar, come Berlusconi, ha incontrato dei problemi nel cercare di conciliare l'atlantismo fedele e l'appartenenza all'UE. Oltre a ciò, anche la difesa degli interessi economici nazionali ha portato a un parziale isolamento della Spagna in Europa.

Europa

Anche all'inizio del nuovo millennio si ripropose per la Spagna il problema dei fondi strutturali. Nel 2001 Aznar dichiarò la sua contrarietà al trasferimento degli aiuti dall'Europa meridionale a quella orientale, destinati quindi ai Paesi di nuova entrata nell'UE. La Spagna si opponeva quindi alla visione tedesca, soprattutto a causa della mancanza di chiarezza delle decisioni in materia finanziaria prese al Consiglio di Nizza a fine 2000. In conseguenza di ciò, per Madrid – e Grecia e Portogallo - i fondi che sarebbero dovuti partire dal 2007 avrebbero avuto durata settennale; la Germania, al contrario, sosteneva che il periodo di copertura non era stato ancora concordato e poteva contare sul sostegno di Paesi Bassi, Austria e Danimarca. Quando però la Francia decise di sostenere la posizione tedesca, al fine di rafforzare l'asse franco-tedesco e mantenere una posizione in primo piano nell'UE, Aznar e il suo Paese si ritrovarono isolati nel contesto comunitario. L'unico vero alleato che rimaneva a Madrid era l'Italia, grazie alla recente nomina di Berlusconi in qualità di Presidente del Consiglio. I due Paesi inizialmente concordarono un'alleanza solo nel settore della lotta al terrorismo, ma poi crearono un fronte comune al fine di convertirsi in Paesi di maggiore importanza in UE. Alla fine dell'anno, tuttavia, la critica euroscettica dell'ala destra del governo Berlusconi mise in discussione l'asse Madrid-Roma.

Nonostante il crescente isolamento spagnolo, le soluzioni che Aznar aveva cercato mediante accordi bilaterali portarono all'interesse anche da parte di altri Paesi durante il Consiglio di Laeken, a seguito del quale venne adottata una dichiarazione con importanti ripercussioni sull'UE. La decisione fondamentale presa in quell'occasione fu l'adozione di una Convenzione Europea che avrebbe permesso la riforma delle istituzioni comunitarie, necessaria in seguito all'entrata di nuovi e numerosi Stati nell'UE. L'unico punto che Aznar non condivideva con gli altri leader riguardava il riparto delle competenze – previsto dalla nuova Convenzione – tra governo centrale e regioni. Nello specifico, il Primo Ministro spagnolo si opponeva all'attribuzione del potere di creazione della Convenzione stessa anche alle regioni con potere legislativo. Per giunta, non aveva permesso nemmeno alle Comunità

Autonome di partecipare al Consiglio dei Ministri mediante una delegazione, come invece avveniva in altri Stati, quali Germania, Belgio e Regno Unito⁸⁶.

L'atlantismo

Come accaduto per Berlusconi, anche Aznar poteva correre il rischio di rimanere isolato all'interno dell'UE solo grazie alla sua stretta alleanza con Washington, soprattutto in seguito all'elezione di George W. Bush. Il legame si era già rafforzato all'inizio dell'anno grazie all'accordo sull'organizzazione di riunioni annuali tra i Ministri degli Esteri e alla concessione di un ampliamento della base militare presente a Rota (Cádiz), che avrebbe convertito la Spagna in una delle maggiori basi americane in caso di interventi in Medio Oriente. L'importanza dell'alleanza crebbe quando Bush scelse Madrid come primo Paese per le visite ufficiali, durante la quale Aznar appoggiò totalmente la *National Security Strategy* del neoeletto Presidente statunitense che intendeva ritirarsi dal Trattato ABM (Anti Missili Balistici) al fine di creare un nuovo sistema di difesa dai missili.

Dopo l'11 settembre i temi di sicurezza e di difesa divennero di primaria importanza nelle relazioni tra Spagna e Stati Uniti, soprattutto quando Madrid e altri Paesi dell'UE decisero di intervenire al fianco di Washington contro il regime talebano in Afghanistan e contro il gruppo terroristico di Al Qaida.

Per quanto concerne il sostegno interno, sia il PP che il PSOE avevano trovato un accordo per l'intervento, anche se i socialisti chiedevano al Governo di consultare il Parlamento prima di partecipare a una guerra e di prevedere anche aiuti umanitari successivi. Nonostante la pronta messa a disposizione delle forze spagnole, gli Stati Uniti non volevano vedersi limitare la loro azione da parte di forze multilaterali, di conseguenza il ruolo spagnolo venne limitato notevolmente e intervenne perlopiù nella missione di stabilizzazione successiva organizzata dal Regno Unito in Afghanistan. Malgrado ciò, l'intervento spagnolo venne largamente riconosciuto da parte di Bush, soprattutto grazie all'arresto di terroristi islamici sul territorio iberico, sebbene la Spagna si oppose radicalmente all'extradizione dei detenuti, in assenza di assicurazione della non applicazione della pena di morte. In questo

⁸⁶ Gillespie R., *Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33806>>, pp. 24-26

caso, Madrid si mantenne sulle posizioni comunitarie e dimostrò una subordinazione della politica estera a valori liberali, in questo caso alla difesa dei diritti umani⁸⁷.

Marocco

Le relazioni con questo Paese si erano deteriorate tanto che rappresentavano l'unico problema per la Spagna nel contesto del Mediterraneo. Di conseguenza, anche la questione dell'immigrazione risultava difficile da affrontare, in assenza di una concertazione col Paese nordafricano. I rapporti cominciarono a peggiorare durante le trattative sull'accordo sulla pesca tra UE e Marocco fino a che quest'ultimo non si ritirò dal patto stesso, rendendo complicate sia le relazioni con l'UE che con la Spagna. La situazione andò ben oltre quando Aznar si rifiutò di porre una data all'incontro previsto col Paese e quando Mohamed VI dichiarò in un'intervista di preferire la Francia come alleato.

Nell'ottobre la Spagna bloccò il progetto francese presentato all'UE riguardo al Sahara Occidentale, denominato Piano Baker. Il piano in questione prevedeva l'integrazione del territorio in Marocco con la concessione di un'ampia autonomia e, di conseguenza, inibiva l'intenzione dell'ONU di indire un referendum sull'autodeterminazione del Sahara Occidentale. L'opzione referendaria, tuttavia, era considerata da molti Paesi europei come impraticabile, probabilmente anche a causa della concessione a Francia e Stati Uniti da parte di Rabat di sfruttamenti petroliferi.

La Spagna remò contro per evitare di concedere la sua alleanza senza un guadagno. Infatti, l'obiettivo di Madrid era quello di subordinare l'appoggio al Piano Baker a una promessa marocchina di lotta congiunta all'immigrazione illegale e al traffico di droga o a concessioni energetiche. La posizione del governo spagnolo trovò resistenza anche all'interno del Paese, quando José Luis Rodríguez Zapatero (leader del PSOE) decise di fare visita al Marocco, su invito del gruppo socialista marocchino (*Unión Socialista de Fuerzas Populares de Marruecos*), e ottenne un colloquio privato col sovrano Mohamed VI.

La questione marocchina portò alla luce un tema controverso che non appariva nell'agenda dei due Paesi da vent'anni: la rivendicazione delle Isole Canarie. Madrid, infatti, diede l'autorizzazione a Repsol YPF di effettuare delle indagini – in vista di estrazioni petrolifere – di fronte alla costa orientale di Fuerteventura e Lanzarote. Tuttavia, le acque di quella zona non erano state delimitate e divise tra i due Paesi. La concessione da parte di

⁸⁷ Gillespie R., *Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33806>>, pp. 26-27

Madrid provocò proteste in Marocco, che dichiarò le due isole in questione – e le Canarie in generale – come un'estensione territoriale dello Stato nordafricano⁸⁸.

Perejil

La situazione dell'isola di Perejil (nome spagnolo) è frutto di un accordo tacito tra Marocco e Spagna, il quale prevedeva il mantenere l'isola disabitata a causa delle rivendicazioni da parte di entrambi. Nel luglio del 2002 un gruppo di soldati marocchini sbarcò sull'isola di Perejil e fissò delle bandiere nazionali al suolo. In risposta a questo sbarco, membri della *Guardia Civil* si avvicinarono alla zona chiedendo alle forze marocchine di abbandonare l'isola.



Figura 3 - Isola di Perejil

Il valore strategico del territorio in questione non era di grande importanza, ma questa iniziativa marocchina metteva in discussione sia gli accordi che le frontiere stabilite tra i due Paesi. Di conseguenza, avrebbe potuto porre in discussione altri territori contesi, primi fra tutti Ceuta e Melilla. L'episodio, come detto in precedenza, avvenne in un contesto di deterioramento dei rapporti fra Madrid a Rabat a causa della rivendicazione marocchina di Ceuta e Melilla, del richiamo dell'ambasciatore marocchino in Spagna dall'autunno del 2001 e della posizione assunta da Aznar verso la questione del Piano Baker⁸⁹.

⁸⁸ Gillespie R., *Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33806>>, pp. 28-30

⁸⁹ Ugr.es, Jordán J., *Una reinterpretación de la crisis del isote Perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida*, consultato il 10/12/2020, web, <<https://www.ugr.es/~jjordan/amenaza-hibrida-perejil.pdf>>, pp. 942-944

La vicenda è di estrema importanza anche perché fu il primo incidente militare dal ritorno della democrazia e vide l'impiego di gruppi militari al fine di scacciare le forze opposte che si erano impadronite dell'isola, mediante la *Operación Romeo-Sierra*. L'operazione portò all'arresto dei gendarmi marocchini che vennero consegnati al Marocco e, successivamente, venne firmato un trattato che riportò la condizione dell'isola al periodo precedente.

Gibilterra

La discussione su Gibilterra venne ripresa a metà 2001 tra Spagna e Regno Unito. Un elemento che permise alla questione di riprendere le negoziazioni bilaterali fu la legge UE sullo spazio aereo. Uno spiraglio a favore degli interessi spagnoli arrivò quando Peter Hain, Ministro inglese per l'Europa, dichiarò che la condizione di Gibilterra era insostenibile tanto per la qualità delle relazioni tra Londra e Madrid, quanto per il funzionamento stesso dell'UE. Concretamente, i britannici accettarono poco dopo la proposta spagnola di escludere temporaneamente Gibilterra dalla direttiva sullo spazio unico europeo così da permettere a quest'ultima l'entrata in vigore. Il Regno Unito si dichiarava disposto quindi a trovare un accordo con la Spagna per permettere a Gibilterra di normalizzare la sua situazione all'interno dell'UE. Per di più, sembrò favorevole a un certo grado di sovranità spagnola sul territorio.

Perché il Regno Unito cambiò rotta? Per la relazione che si era venuta a creare tra Blair e Aznar in difesa della liberalizzazione economica all'interno dell'UE. Ma anche per la nuova tendenza riformista del Primo Ministro britannico che mirava a cancellare le rimanenze del passato coloniale mediante dei cambi strutturali delle istituzioni statali.

Le conquiste spagnole in Gibilterra furono uno dei pochi risultati positivi ottenuti da Madrid durante questo inizio di millennio. Tuttavia, la questione non nascondeva elementi negativi per il governo centrale; infatti, dopo gli sforzi di Aznar di porre fine e stabilità alle relazioni tra Governo e Comunità Autonome, un nuovo territorio con un certo grado di indipendenza avrebbe creato problemi e richieste maggiori da parte delle regioni nel settore della decentralizzazione. Peraltro, anche il Marocco avrebbe potuto rivendicare con maggior forza allo stesso modo i territori spagnoli nel Nordafrica (Ceuta e Melilla)⁹⁰.

⁹⁰ Gillespie R., *Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33806>>, pp. 30-32

2.3.5. La politica estera nel 2003

Iraq



Figura 4 - Aznar, Blair e Bush all'incontro alle Azzorre

La crisi in Iraq venne gestita per decenni in maniera inadeguata nei confronti della popolazione locale da parte delle grandi potenze che decisero di scendere in campo nel 1991, ma anche dall'ONU che legittimò gli interventi statali mediante diverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. L'ultima di queste fu la risoluzione 1441⁹¹ approvata nel 2002 con l'obiettivo di trovare una soluzione duratura e soddisfacente per le parti alla questione irachena. All'adozione della delibera non partecipò la Spagna, in quanto non parte del Consiglio di Sicurezza in quel periodo. Tuttavia, entrò nell'organo nel 2003, pertanto si trovò obbligata a dar seguito alla risoluzione approvata all'unanimità l'anno precedente.

La strategia che Aznar decise di seguire si sviluppò su tre direttrici: un appoggio sia politico che logistico all'asse angloamericano nel caso di intervento militare in Iraq, in seguito al perdurare del rifiuto di adeguamento alle risoluzioni. Un sostegno che però non avrebbe visto la partecipazione diretta delle truppe spagnole, ma al contrario un coinvolgimento forte nella ricostruzione successiva e negli aiuti umanitari necessari. La linea adottata dal Primo Ministro spagnolo rispondeva sia alla necessità di riconfermare l'alleanza atlantica, sia alla consapevolezza di una debolezza diplomatica e della mancanza di forze militari utili alla

⁹¹ La risoluzione 1441 dichiarava che l'Iraq stava continuando a violare gli obblighi assunti, in particolare mediante il rifiuto della cooperazione con gli ispettori delle Nazioni Unite e il non raggiungimento dei provvedimenti previsti dalla risoluzione 687 del 1991. Concedeva, per questi motivi, un'ultima occasione di disarmo all'Iraq oltre alla richiesta di dichiarazioni semestrali sul processo di disarmo e al libero accesso ai funzionari delle missioni ONU a qualsiasi zona o edificio da ispezionare.

situazione irachena. Aznar, tuttavia, dimostrò il proprio sostegno attivo partecipando il 16 marzo 2003 a un incontro alle Isole Azzorre con Tony Blair, Bush e José Barroso (Portogallo), durante il quale si decise di lanciare un ultimatum all'Iraq forzandolo al disarmo e, in caso di risposta negativa, gli Stati Uniti avrebbero proseguito con la dichiarazione di guerra.

Fu, infatti, nella fase successiva all'intervento armato che la Spagna assunse un ruolo da protagonista mediante l'organizzazione di una brigata multinazionale, la mediazione tra Stati Uniti e gli altri Paesi e il coordinamento di una conferenza di Paesi donatori per la ricostruzione. L'attivismo internazionale spagnolo diede i suoi frutti, in quanto permise l'ottenimento dell'appoggio internazionale alla lotta al terrorismo. Concretamente, gli Stati Uniti inserirono ETA ed Herri Batasuna⁹² all'interno della lista delle organizzazioni terroristiche internazionali elaborata dal Dipartimento di Stato. Il che significava che le due organizzazioni potevano essere perseguite anche sul territorio statunitense e che le imprese e le banche americane non erano autorizzate a fornire loro servizi.

Lo stretto legame tra politica estera e di sicurezza non è emerso solo riguardo alla situazione irachena, ma anche nell'ambito della riforma della NATO e nel tentativo di dare concretizzazione alla Politica Comune Europea di Sicurezza e Difesa (PESCD)⁹³.

Europa

L'UE nel 2003 è stata investita da due eventi importanti: la firma per l'adesione all'entrata di dieci nuovi membri⁹⁴ e la conclusione del progetto di Costituzione Europea. Per anni, infatti, sia il governo che l'opposizione avevano sottolineato l'importanza del consolidamento politico ed economico dell'Europa centrale e orientale al fine di evitare un'estensione dell'esperienza balcanica a tutta l'Europa dell'est. La soluzione offerta è stata l'entrata nella comunità europea di questi Stati, visti gli enormi passi avanti fatti nel soddisfare i requisiti economici e politici richiesti dall'UE. Nonostante gli aggiustamenti portati a termine a livello strutturale in questi Paesi, questi ultimi risultavano però ancora

⁹² Considerato il braccio politico di ETA, fu un partito basco della sinistra radicale nazionalista. L'obiettivo principale del partito era l'indipendenza del Paese basco, inteso come l'insieme della popolazione basca presente sia in Spagna che Francia.

⁹³ Calduch Cervera R., *Política exterior y de seguridad de España en 2003*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <[https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/(language)/esl-ES)>, pp. 26-29

⁹⁴ Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

lontani⁹⁵ dai requisiti di Copenaghen⁹⁶, tranne per quanto riguardava le situazioni di Cipro, Slovenia e Malta. Per questi motivi, l'ingresso di questi nuovi Stati nell'UE, senza il raggiungimento dei criteri, avrebbe avuto ripercussioni su tutti gli altri.

Oltre a ciò, durante quest'anno l'ECOFIN decise di non intraprendere il regime sanzionatorio contro Francia e Germania, dovuto alle ripetute violazioni della regola del deficit pubblico (3% del deficit sul PIL). In questo contesto, la Spagna votò contro la decisione del Consiglio. Un altro voto contrario da parte di Madrid venne emesso nel contesto comunitario: l'opposizione all'approvazione della Costituzione Europea. Secondo il Paese iberico, infatti, il sistema di voto previsto dal progetto di costituzione modificava largamente lo stesso procedimento previsto dal Trattato di Nizza, riducendo del 10% la quantità di voti necessari per il raggiungimento della maggioranza qualificata. La posizione spagnola in merito, in realtà, risultò coerente con la posizione tenuta durante tutto il processo di elaborazione⁹⁷.

Sudamerica

Anche le relazioni con i Paesi del Sudamerica non migliorarono durante quest'anno. Soprattutto a causa della crisi argentina in atto e alla nuova presidenza di Néstor Kirchner, il quale prometteva ingenti riforme macroeconomiche e istituzionali per ridurre gli effetti della crisi. In questo senso, la criticità tra Spagna e Argentina si manifestò in merito alle imprese spagnole ubicate nel Paese sudamericano, che controllavano la maggioranza del settore dei servizi e di quello strategico dello sfruttamento petrolifero ed energetico. Il Neopresidente argentino, infatti, voleva che le imprese straniere contribuissero alla risoluzione della crisi e che le società nazionali potessero rinforzarsi mediante il capitale proveniente dall'estero. Nonostante i progetti di Kirchner, la Spagna decise di agire con prudenza e non intaccare le relazioni esistenti con Buenos Aires, almeno fino a quando le imprese spagnole non sarebbero state direttamente danneggiate dal governo argentino.

⁹⁵ Il reddito pro capite in termini di potere d'acquisto in questi Paesi non raggiungeva infatti nemmeno il 50% della media europea.

⁹⁶ I criteri richiesti sono tre: un primo criterio politico che prevede la presenza di istituzioni stabili che garantiscano tra gli altri il rispetto di democrazia e diritti umani; un criterio economico, il quale richiede un'economia di mercato; infine, l'accettazione degli obblighi derivanti dall'adesione (acquis comunitario)

⁹⁷ Calduch Cervera R., *Política exterior y de seguridad de España en 2003*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <[https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/(language)/esl-ES)>, pp. 29-30

Per quanto riguarda le relazioni con il Brasile, il neoeletto Presidente Lula Da Silva sembrò inizialmente portare a rapporti positivi con la Spagna, tanto che venne insignito col premio *Príncipe de Asturias* per la cooperazione internazionale grazie al suo programma elettorale⁹⁸. Ciononostante, poco dopo emersero elementi di contrasto tra i due Paesi che si scontrarono a causa delle visioni distanti sia su temi economici che politici. Per quanto riguarda il primo fattore, durante la *cumbre iberoamericana* del novembre in Bolivia il Brasile si oppose alla creazione della sede della nuova Segreteria Generale Iberoamericana su territorio spagnolo; in termini politici, invece il Presidente brasiliano diede il suo esplicito appoggio a Cuba⁹⁹.

Maghreb

Gli obiettivi che la Spagna avrebbe dovuto adottare nel Maghreb erano: sviluppare una politica estera diversa dagli Stati vicini e non consolidare solo l'evoluzione delle relazioni con il Marocco, ma creare un equilibrio mediante rapporti ponderati agli obiettivi spagnoli con anche gli altri Paesi della zona.

Già a fine 2002, entrambi i Paesi mostrarono l'intenzione di migliorare le relazioni bilaterali. Per Aznar, però, era necessario che Rabat dichiarasse prima la sua collaborazione nella lotta alle fonti dell'immigrazione illegale e al narcotraffico. In effetti nel novembre si concluse un accordo per la creazione di un organo permanente atto allo scopo, e i passi avanti fatti dal Marocco per dare un minimo grado di democratizzazione al Paese vennero sanciti dall'accordo agricolo che l'UE strinse con il Paese. Nonostante gli sforzi, tuttavia, l'immigrazione sulle coste spagnole continuò a rappresentare una sfida sia per la differenza di vedute sul territorio del Sahara Occidentale – in seguito al rifiuto del Piano Baker da parte del fronte Polisario¹⁰⁰ - sia per le periodiche rivendicazioni del sovrano marocchino su Ceuta e Melilla. Da sottolineare, infine, l'approfondimento delle relazioni con la Libia in seguito alla

⁹⁸ Il programma includeva tra le altre l'eliminazione della fame e della povertà estrema e la lotta contro la corruzione.

⁹⁹ Calduch Cervera R., *Política exterior y de seguridad de España en 2003*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <[https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/(language)/esl-ES)>, pp. 30-32

¹⁰⁰ Il *Frente Popular de Liberación de Saguía el-Hamra y Río de Oro* è un'organizzazione nata nel 1973 che lotta per la liberazione e l'autodeterminazione del territorio del Sahara Occidentale.

volontà di Gheddafi di uscire dall'isolamento del suo Paese e rafforzare i legami con l'Occidente¹⁰¹.

2.4. Conclusioni sulla politica estera spagnola

Aznar dichiarò che: «*No hemos dejado de ser proeuropeos para ser proamericanos, o proatlánticos*¹⁰²». Nonostante questa affermazione, il governo di Aznar rappresentò un punto di rottura rispetto alla politica estera dei governi precedenti. Infatti, non venne più riproposta la consueta fedeltà al processo europeo e si riscontrarono anche spaccature interne, in contrapposizione al tradizionale consenso tra governo e opposizione in merito alle decisioni di politica estera. Probabilmente il Presidente del Consiglio identificò un profondo alleato in Washington, soprattutto dopo gli eventi dell'11 settembre 2001. La Spagna non si trovava più sola nella lotta antiterrorista, non era più l'unica ad aver subito per anni attentati sul proprio suolo nazionale. Secondo lo stesso Aznar, gli Stati Uniti erano un alleato fondamentale perché rappresentavano una garanzia per la sicurezza mondiale, e senza quella sicurezza non era possibile nemmeno difendere le libertà che contraddistinguevano i sistemi democratici. Oltre al settore della difesa, Washington si configurava come un alleato naturale anche grazie alla posizione geografica della penisola iberica e alla sua appartenenza alla NATO. Questo vincolo però – sempre dal punto di vista del leader spagnolo – non entrava necessariamente in conflitto con il tradizionale europeismo. Tuttavia, gli interessi, gli obiettivi e gli strumenti adottati da Stati Uniti e UE divergevano di molto tra loro¹⁰³.

L'abbandono della cieca fedeltà all'Europa e l'avvicinamento agli Stati Uniti ha caratterizzato perlopiù il secondo mandato di Aznar, durante il quale l'amministrazione di Washington fu guidata da Bush con il quale – assieme a Blair – strinse una profonda relazione personale.

Oltre al tratto caratteristico dell'atlantismo che ha accompagnato il governo di Aznar, va sottolineata anche una maggiore tendenza all'uso della forza militare nelle relazioni internazionali, seppur solo come dimostrazione di fedeltà alle alleanze. Per quanto concerne le relazioni con l'America Latina, il governo di Aznar si dimostrò molto critico verso l'emergere di governi populistici in quell'area (Venezuela e Cuba), mentre cercò di appoggiare le transizioni democratiche in atto. In questo contesto, perciò, la politica estera spagnola venne

¹⁰¹ Calduch Cervera R., *Política exterior y de seguridad de España en 2003*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <[https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/(language)/esl-ES)>, pp. 32-33

¹⁰² Aznar J. M., *Ocho años de gobierno. Una vision personal de España*, Planeta, Barcelona, 2004, p. 150

¹⁰³ Ivi., pp. 164-165

subordinata ai valori liberali, seppur l'America Latina fosse un'area di estrema importanza dal punto di vista economico per le imprese spagnole. Infine, Aznar ebbe il merito di individuare nuove aree geografiche prioritarie, cavalcando l'onda della rapida crescita dell'economia di alcuni Paesi del territorio asiatico, tra i quali la Cina, il Giappone e l'India¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Pacheco Pardo R., op. cit., p. 10

3. TERZO CAPITOLO – LE RELAZIONI TRA ROMA E MADRID

3.1. Italia e Spagna a confronto

Aznar dal 1996 al 2004 ha presieduto due governi in Spagna, che si sono contraddistinti per la loro stabilità. Al contrario, in Italia nello stesso periodo (1996-2004) si sono susseguiti cinque Presidenti del Consiglio e le coalizioni al governo – centro-sinistra prima e centro-destra poi – hanno subito forti contrapposizioni anche al loro interno. La stabilità spagnola si è riflessa anche sull'andamento economico del Paese. Infatti, se l'Italia ha peggiorato sempre più nel tempo i suoi parametri, la Spagna invece li ha migliorati gradualmente. Probabilmente, anche grazie alla continuità economica, in termini di riforme e approccio, data sia dal governo di Aznar che da quello successivo di Zapatero. Se è vero che Roma ha attuato delle riforme in senso liberalista, è vero anche che queste sono state limitate dalla predominanza della Pubblica Amministrazione, da un'ingente spesa pubblica e dalla presenza di infrastrutture inadeguate¹⁰⁵.

Altri elementi positivi dei governi spagnoli sono stati l'europeizzazione e l'internazionalizzazione. Infatti, Madrid ha partecipato fin dal 1986 - anno di ingresso nella CEE - al processo d'integrazione europea. L'europeismo spagnolo serviva a due scopi: utilizzare e assicurarsi gli aiuti finanziari provenienti dalla comunità europea e ricoprire ruoli di spicco all'interno della stessa. Nello specifico ha impiegato i fondi ricevuti «concentrando le ingenti risorse delle regioni Obiettivo 1¹⁰⁶ nelle aree effettivamente più povere del Paese sulla base esclusivamente di considerazioni di efficienza economica ed escludendo invece una gestione partitico-politica; integrando il supporto europeo con appropriate politiche interne; sfruttando il decentramento del sistema amministrativo nazionale per garantire la coerenza dei fondi e degli obiettivi; monitorando attraverso opportuni indicatori e l'impiego di sufficienti risorse umane l'output degli investimenti; eliminando tutti i possibili colli di bottiglia nei processi decisionali e operativi; ponendo attenzione ai criteri di selezione del personale gestionale; creando circuiti di apprendimento anche mediante scambi di conoscenza; facilitando partnership con vari attori sociali coinvolti nel territorio»¹⁰⁷. Anche l'Italia ha cercato di sfruttare gli aiuti provenienti dall'UE ma comunque in maniera meno efficiente rispetto alla Spagna.

¹⁰⁵ Quadrio Curzio A., Miceli V., *Spagna e Italia: due sistemi a confronto*, il Mulino, Fascicolo 1, Bologna, 2007, pp. 149-151

¹⁰⁶ L'Obiettivo 1 rientrava nella programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006. Lo scopo in questione mirava a promuovere lo sviluppo delle regioni in svantaggio rispetto alle altre, che avevano un PIL pro-capite minore del 75% della media europea. Questo obiettivo raccoglieva circa il 70% dei fondi totali.

¹⁰⁷ Quadrio Curzio A., Miceli V., op. cit., pp. 153-154

Per quanto concerne la presenza di cittadini spagnoli ai vertici UE, il Commissario agli Affari Economici e Monetari dal 1999 al 2010 è stato sempre spagnolo: prima Pedro Solbes (1999-2004), poi Joaquín Almunia (2004-2010). Durante la Commissione Prodi, in carica dal 1999 al 2004, gli spagnoli hanno ricoperto due incarichi: oltre a quello di Pedro Solbes, già citato, anche quello di Vicepresidente e Commissario per le Relazioni con il Parlamento, per i Trasporti e per l'Energia (Loyola de Palacio); l'italiano Mario Monti invece ha rivestito solo il ruolo di Commissario per la concorrenza. Anche nella Commissione precedente (Santer) alla Spagna è stato assegnato un doppio Commissariato: sia per le relazioni con i Paesi del Mediterraneo, del Medio Oriente, dell'America Latina e dell'Asia, sia per i rapporti con il Parlamento e gli Stati Membri e per la cultura e l'audiovisivo. Anche l'Italia, tuttavia, in questo periodo ha ricoperto un ruolo duplice: quello di Commissario per il mercato interno e i servizi e per la Fiscalità e l'Unione Doganale e quello per la tutela dei consumatori, per la pesca e gli affari marittimi e per la cooperazione internazionale, gli aiuti umanitari e la risposta alle crisi.

Anche nel settore dell'internazionalizzazione la Spagna occupava una posizione migliore di quella italiana. Infatti, sia gli investimenti esteri che quelli entranti sono stati superiori a quelli italiani, un dato da tenere in conto se consideriamo che nel 1975 – anno della morte di Franco – non esistevano ancora multinazionali spagnole. Questo elevato tasso d'attività nel settore degli investimenti è dovuto alla necessità di collocare gli utili guadagnati grazie a una grande crescita economica e di inserirsi in diversi settori economici, diversi da quello delle costruzioni che caratterizzava l'economia del Paese¹⁰⁸.

Infine, in relazione al legame più stretto tra Italia e Spagna, si può affermare che il primo è uno dei principali investitori nel Paese, soprattutto nel settore finanziario. Testimoni ne sono le centinaia di imprese italiane distribuite su tutto il territorio spagnolo. Viceversa, negli ultimi anni vanno sottolineati anche investimenti da parte spagnola in Italia nel settore bancario, dei trasporti e commerciale¹⁰⁹.

Per concludere, con la venuta del governo di Aznar nel 1996 si è inaugurato un periodo di fiorente crescita economica. Inoltre, negli anni, sembra che le posizioni tra Italia e Spagna si siano invertite: se Madrid inizialmente rappresentava un problema per l'UE, all'inizio del millennio era l'Italia ad aver sviluppato sentimenti euroscettici¹¹⁰.

3.2. Aznar e Prodi

¹⁰⁸ Ivi, pp. 153-156

¹⁰⁹ Ivi, p. 156

¹¹⁰ Ivi, pp. 157-158

Dopo un'iniziale tensione dovuta al rifiuto da parte di Aznar di creare un coordinamento Italia-Spagna per l'adozione congiunta dell'euro, le relazioni si normalizzarono nel 1997 durante l'incontro bilaterale di Venezia. Nella riunione di Valencia dell'anno precedente, infatti, Aznar ci tenne a rendere chiaro che la Spagna era intenzionata a seguire il processo "tradizionale" di adesione all'euro che prevedeva il compimento dei requisiti richiesti per la terza fase dell'Unione Economia e Monetaria, entro il 31 dicembre 1997¹¹¹.

Le relazioni tra i due Paesi durante il governo della coalizione di centro-sinistra si mantennero perlopiù su toni economici, nel senso che si accordarono su una stretta cooperazione, seppur comune agli Stati del sud Europa, al fine di non rimanere indietro nel processo di integrazione e far parte del gruppo di testa dell'adozione dell'euro. Per quanto concerne l'affinità ideologica invece è chiaro che, essendo i due omologhi appartenenti a due coalizioni diverse, le priorità nei diversi settori divergevano. Ciononostante, Prodi riconobbe l'importanza dell'alleato spagnolo e nel gennaio del 1997 affermò che: «con la Spagna abbiamo un unico destino, dovuto anche alla nostra collocazione geografica. Collaboriamo, praticamente, in tutti i settori, dalla politica all'economia, fino alla lotta al terrorismo e alla delinquenza internazionali. Ma all'esame sui parametri di Maastricht, i Paesi europei andranno per forza di cose ognuno per suo conto. Anche se, naturalmente, si può studiare e prepararsi assieme.»¹¹²

Nonostante la distanza ideologica, il primo mandato del Presidente del Consiglio spagnolo (1996-2000) fu caratterizzato da una posizione più morbida in politica estera rispetto al suo secondo, probabilmente a causa della maggioranza relativa ottenuta alle elezioni del 1996, in opposizione con quella assoluta del 2000 che gli ha permesso un maggiore campo d'azione. Sia Prodi che Aznar hanno avuto il merito di portare i rispettivi Paesi all'interno dell'euro e, di conseguenza, di aumentare il loro prestigio all'interno della comunità internazionale. Per quanto riguarda le missioni militari, entrambi i Paesi intervennero in Albania e in Kosovo, peraltro l'Italia con il ruolo di guida. Anche dalla coalizione di centro-sinistra, quindi, venne portato avanti il nuovo ruolo italiano nelle missioni internazionali, ed è da sottolineare in questo senso la decisione presa da D'Alema – primo Presidente del

¹¹¹ Cvce.eu, *Conferencia de prensa de José María Aznar y Romano Prodi (Valencia, 16 septiembre 1996)*, consultato il 27/12/2020, web, <https://www.cvce.eu/content/publication/2005/8/22/4b61a3b7-1645-4cf9-82f3-e87c7bf2728a/publishable_es.pdf>, p. 2

¹¹² A cura di Marinelli G., Matassa A., *Il pensiero politico di Romano Prodi*, Gremese Editore, Roma, 2006, p. 35

Consiglio ex membro del PCI – di partecipare all’attacco aereo al Kosovo, scardinando quindi la retorica terzo-mondista e pacifista da sempre in primo piano nell’ideologia comunista.

Se sul piano ideologico, come detto in precedenza, è chiaro che le posizioni di Aznar e Prodi fossero divergenti, nel settore della politica estera le due gestioni sono state simili, perché entrambe spinte dalla difesa degli interessi nazionali, più che da fattori di appartenenza a un partito. Entrambi i Paesi sono rimasti europeisti, anche se Aznar ha poi ceduto il passo all’atlantismo, e hanno introdotto le riforme necessarie per l’adesione immediata all’euro. Entrambi sono intervenuti sia in Albania che in Kosovo e il centro-sinistra – all’opposizione – ha sostenuto gli interventi decisi dal governo in campo internazionale, con la sola eccezione del supporto alla guerra in Iraq.

3.3. Aznar e Berlusconi



Figura 5 - Aznar e Berlusconi

Al contrario del rapporto tra Prodi e Aznar, quello tra Berlusconi e il Primo Ministro spagnolo è stato invece contrassegnato da un legame personale di amicizia molto stretto. I due leader hanno entrambi assunto il comando della direzione della politica estera – mediante un processo di personalizzazione - ed entrambi hanno scelto la via dell’atlantismo.

La Spagna dopo gli avvenimenti dell’11 settembre ha voluto fortemente una relazione più stretta e privilegiata con gli Stati Uniti. Come detto in precedenza, inoltre, in forza della maggioranza assoluta ottenuta da Aznar alle elezioni del 2000, il leader spagnolo assunse un incarico ancor più incisivo in politica estera. Approfondì quindi i rapporti con gli Stati Uniti mediante diverse dichiarazioni e convenzioni finalizzate a una maggiore cooperazione nel

settore della difesa¹¹³, per poi dare il totale appoggio all'intervento in Afghanistan del 2001 e a quello successivo in Iraq. Le motivazioni di questo approfondimento delle relazioni risiedevano anche nella volontà di Aznar di creare un contrappeso all'espansione dell'UE verso Est e di trovare un alleato più efficace nel mantenimento della sicurezza nel meridione spagnolo. Oltre a ciò, influirono sulle scelte del leader iberico le storiche relazioni della Spagna con l'America Latina, la forte presenza ispanica sul territorio statunitense e la ricerca di nuovi mercati nei quali investire. Tuttavia, gli elementi di maggiore similarità tra i due Paesi furono senza dubbio la lotta al terrorismo, che Aznar aveva portato a un livello internazionale nei confronti dell'ETA, e la difesa degli interessi nazionali dato che la NATO avrebbe potuto difendere meglio i territori contesi spagnoli, come Ceuta e Melilla¹¹⁴. In generale, l'attitudine di Aznar verso l'atlantismo si è concretizzata nello sviluppo di una politica propria, con l'appoggio preferibile degli Stati Uniti. Pertanto, anche nella scelta spagnola riguardo al settore della difesa, gli interessi nazionali sono stati messi in primo piano.

Come Aznar, il quale strinse relazioni personali con i leader dei Paesi alleati, in particolare Bush e Blair, anche Berlusconi ha attuato un processo di personalizzazione della politica in generale, in particolare di quella estera. Mentre in ambito europeo questa attitudine ha avuto risvolti negativi, nei Paesi extra-europei – Stati Uniti e Russia – ha permesso la costruzione di relazioni diplomatiche positive. In egual modo nel caso italiano il rapporto sarebbe divenuto più stretto dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre, ma perché questo evento è stato così importante? Come sottolinea Giovagnoli: «l'attentato dell'11 settembre, insomma, fece emergere sfide difficili sia per i governi sia per le Chiese, riguardo al rapporto con il mondo arabo-islamico e, più complessivamente, la convivenza multiculturale e multireligiosa nel XXI secolo. Spesso però queste sfide non sono state raccolte e il vuoto di analisi e di decisioni (...) è stato coperto dalla retorica dello scontro di civiltà.»¹¹⁵ Il terrorismo imputato ad Al-Qaeda quindi creò una spaccatura a livello di relazioni internazionali, in quanto gli Stati Uniti rivendicavano il loro diritto di difendersi elaborando poi la dottrina Bush della c.d. guerra preventiva, mentre l'UE chiedeva un intervento sotto l'egida delle Nazioni Unite. La voce fuori dal coro che emerse fu quella di Berlusconi, che

¹¹³ Nel 2001 venne firmata una Dichiarazione politica congiunta tra il Presidente Clinton e Aznar e una simile tra i Ministri degli Esteri dei due Paesi; nel 2002 un Protocollo di emendamento della Convenzione sulla Cooperazione per la Difesa del 1989 e un Trattato di Cooperazione per la Difesa.

¹¹⁴ Redalyc.org, García D., *Entre bandwagoning y appeasement: la política exterior de España hacia EE UU 2001-2011*, consultato il 29/12/2020, web, <<https://www.redalyc.org/pdf/767/76722143005.pdf>>

¹¹⁵ A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Editori Laterza, Bari, 2016, p. 255

invocò un sostegno a Washington in nome di un riconoscimento che l'Italia doveva agli Stati Uniti e dell'importanza del modello americano di democrazia e capitalismo¹¹⁶. Nel caso della guerra in Iraq, l'iniziativa statunitense venne appoggiata a livello europeo anche da Spagna e Gran Bretagna. Tuttavia, la mancanza di consenso interno e l'opposizione della Chiesa cattolica spinsero il Premier a dichiarare il Paese non belligerante, offrendo però un sostegno passivo all'intervento di Bush. L'alleanza con gli Stati Uniti venne ribadita anche con l'inversione di rotta e l'appoggio a Israele, decisione che incrinava il tradizionale ruolo *super partes* ricoperto dall'UE nel contesto del conflitto israelo-palestinese. Il rapporto d'amicizia con Bush, alla fine, non ha contribuito ad aumentare il prestigio internazionale dell'Italia, ma, al contrario, ha provocato una perdita di credibilità agli occhi dei partner europei¹¹⁷.

In conclusione, sia Aznar che Berlusconi vollero fortemente l'alleanza con gli Stati Uniti al fine di migliorare la posizione internazionale dei rispettivi Paesi. Entrambi ruppero una tradizione consolidata: una posizione intermedia tra europeismo e atlantismo, posizione che, peraltro, aveva consentito in passato all'Italia di sviluppare relazioni con i Paesi arabi dell'area del Mediterraneo. Inoltre, la Spagna ha adottato il tema – preponderante nella politica di Aznar – della lotta al terrorismo che accomunava sia Italia che Spagna, seppur quest'ultima più recentemente. Entrambi i Paesi non hanno però tratto i benefici auspicati dalla stretta relazione con Washington: l'Italia ha perso di credibilità e ha compromesso le relazioni con i Paesi arabi; la Spagna ha posto in secondo piano l'alleato francese a favore di Gran Bretagna e Stati Uniti, ha deteriorato le relazioni sia col Marocco che con Cuba, ma in generale con i Paesi dell'America centro-meridionale e, infine, la questione di Gibilterra è rimasta irrisolta nonostante la profonda relazione con Blair.

3.4. *Iraqi Freedom* (2003)

«La missione *Iraqi Freedom* fu un'operazione militare a guida americana – senza un mandato ONU - finalizzata alla rimozione del regime di Saddam Hussein, accusato da report di intelligence anglo-americana di possedere armi di distruzione di massa e di ospitare e

¹¹⁶ Paedagogica.org, Bernardoni F., *Silvio Berlusconi tra Stati Uniti, Europa e Russia*, consultato il 30/12/2020, web, <<http://www.paedagogica.org/doc/francesco%20bernardoni%20-%20silvio%20berlusconi%20tra%20stati%20uniti%20europa%20e%20russia.pdf>>

¹¹⁷ Paedagogica.org, Bernardoni F., *Silvio Berlusconi tra Stati Uniti, Europa e Russia*, consultato il 30/12/2020, web, <<http://www.paedagogica.org/doc/francesco%20bernardoni%20-%20silvio%20berlusconi%20tra%20stati%20uniti%20europa%20e%20russia.pdf>>

finanziare le attività di Al Qa'ida. Nessuna di queste accuse fu mai provata e l'esempio iracheno è diventato un importante caso studio dell'*intelligence failure*»¹¹⁸.

Prima della guerra del Golfo, l'Italia era il quarto partner commerciale dell'Iraq. Dopo l'intervento americano contro Saddam nel 2003, gli sforzi degli alleati si incentrarono sulla ricostruzione di una struttura istituzionale e di un nuovo governo. Nell'agosto del 2003 venne avviata quindi l'Operazione Antica Babilonia nel meridione iracheno, al cui interno la formazione italiana coprì diversi ruoli che andavano dall'addestramento delle forze locali ad attività di bonifica. In generale venne attivata una stretta cooperazione tra le forze civili e quelle militari, al fine di ridurre al minimo le conseguenze negative sulla popolazione e implementare al meglio gli aiuti umanitari. L'approccio che il contingente italiano portò avanti fu quello multilaterale del c.d. *comprehensive approach*, che ha caratterizzato perlopiù le missioni italiane degli anni '90¹¹⁹. Questo approccio combina elementi politici, civili e militari ed è un concetto nato in seno alla NATO, in quanto ci si è resi conto che: «*effective crisis management calls for a comprehensive approach involving political, civilian and military instruments. Military means, although essential, are not enough on their own to meet the many complex challenges to Euro-Atlantic and international security. Allied leaders agreed at Lisbon to enhance NATO's contribution to a comprehensive approach to crisis management as part of the international community's effort and to improve NATO's ability to contribute to stabilization and reconstruction*»¹²⁰.

L'intervento italiano in Iraq rappresentò la seconda fase delle missioni in quell'area, dato che la prima fu inaugurata con le missioni *Desert Shield* e *Desert Storm* che seguirono l'invasione irachena del Kuwait. La missione fu una decisione presa personalmente dal Primo Ministro Berlusconi - legittimato dal Parlamento - che la presentò come una missione umanitaria, ma osteggiato fortemente dall'opinione pubblica interna. Pertanto, fu un tentativo di affermazione di quelle alleanze e di quell'atlantismo che ha caratterizzato il governo di centro-destra¹²¹.

¹¹⁸ Fedeli N., *Little Italy in Iraq*, The Alpha Institute of Geopolitics and Intelligence, Roma, 2016, p. 4

¹¹⁹ Ivi, pp. 3-5

¹²⁰ Nato.int, *A comprehensive approach to Crisis*, consultato il 15/12/2020, web, <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm#:~:text=%20A%20comprehensive%20approach"%20to%20crises%20%201,with%20external%20actors%204%20Strategic%20communications%20More](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm#:~:text=%20A%20comprehensive%20approach)>

¹²¹ Osservatoriodiritti.it, Sesana I., *Iraq la scelta militarista dell'Italia*, consultato il 19/12/2020, web, <[72](https://www.osservatoriodiritti.it/2017/06/13/esercito-italiano-iraq-milex-un-ponte-per/#:~:text=La%20storia%20degli%20interventi%20militari%20italiani%20in%20Iraq,20%20mila%20soldati%20iracheni%20e%20a%203.664%20civili.></p></div><div data-bbox=)

La situazione interna italiana concordava su un elemento: l'accrescimento del prestigio italiano a livello internazionale. Per fare ciò era necessario quindi dare il proprio contributo a missioni ad alto profilo a guida statunitense. Pertanto, oltre a dimostrare il sostegno italiano alle cause americane, le linee seguite da Roma sottostavano anche alla necessità di dipingere il Paese come una nazione in lotta per la difesa della pace. Anche nel caso della guerra in Iraq, quindi, Berlusconi decise di fornire il suo supporto alle operazioni statunitensi, ma di non inviare di fatto delle truppe prima della caduta di Baghdad, preferendo la soluzione di una missione di pace per il post-conflitto. La popolazione interna e il Papa erano, infatti, fortemente contrari a un intervento militare. Il supporto limitato alla guerra in Iraq, pertanto, permise di limitare il deterioramento dei rapporti con gli altri Paesi dell'UE, contrariamente a quanto avvenuto per la Spagna¹²². Ciononostante, l'appoggio del Premier agli Stati Uniti si concretizzò con l'invio di un contingente di truppe in Afghanistan – così da permettere lo spostamento di parte delle forze anglo-americane in Iraq – e il supporto logistico nell'individuazione degli obiettivi e la localizzazione di esponenti del regime. Berlusconi, quindi, decise di aderire all'alleanza Bush-Blair-Aznar, intesa che presentò un ultimatum ad Hussein, dichiarando guerra a una nazione contro il diritto internazionale, dal momento che non era stata legittimata dal Consiglio di Sicurezza.

Furono proprio gli attacchi terroristici dell'11 settembre che provocarono un punto di rottura nella politica estera spagnola, ma anche in quelle interna, dal momento che la scelta di intervento a fianco dell'alleanza anglosassone fu presa da Aznar stesso e da pochi altri collaboratori, senza la consultazione né dell'opposizione, né del partito di appartenenza, probabilmente in forza della vittoria assoluta del *Partido Popular* alle elezioni del 2000. La scelta del Presidente del Consiglio seguiva però una logica ideologica più che di difesa degli interessi nazionali, probabilmente vicina ad alcuni esponenti neoconservatori americani, come Robert Kagan¹²³. Gli attacchi sul suolo statunitense secondo Aznar avevano cambiato gli assetti internazionali, dando il via libera a Washington a ricoprire a pieno il suo ruolo egemonico. Il contesto in questione, quindi, concedeva alla Spagna una grande occasione, ossia quella di schierarsi dalla parte del più forte e di prendere delle decisioni che avrebbero influenzato l'intera comunità mondiale. Non sarebbe più stata la piccola potenza che si faceva trascinare dagli eventi e sulla quale ricadevano le scelte e le alleanze stabilite da altri Paesi

¹²² Gla.ac.uk, Davidson J., *Italy-US Relations since the End of the Cold War: Prestige, Peace, and the Transatlantic Balance*, consultato il 07/12/2020, web, <https://www.gla.ac.uk/media/Media_140583_smxx.pdf>, pp. 301-302

¹²³ Robert Kagan è uno storico e politologo statunitense ed è stato consulente per la politica estera di alcuni candidati repubblicani alla presidenza (John McCain e Mit Romney). È inoltre considerato l'artefice dell'ideologia neoconservatrice. Si professa a favore di un interventismo aggressivo da parte degli Stati Uniti.

cardine. Oltre alla grandezza potenziale per il Paese, Aznar poteva utilizzare nel processo di convincimento interno anche la propria esperienza personale, dato che era stato vittima di un attentato da parte dell'ETA nel 1995. Pertanto, per il Premier la lotta antiterrorista era una questione di sicurezza primaria. Oltre alla retorica antiterrorista, secondo Aznar né l'UE, né le Nazioni Unite potevano ricoprire il ruolo egemonico nel settore della sicurezza internazionale, perciò l'alleanza atlantica diveniva essenziale per un ordine mondiale stabile e sicuro¹²⁴.

Un altro propulsore della scelta atlantista fu la cattiva situazione in cui versavano le relazioni con Germania e Francia, storiche guide dell'integrazione europea. Il decadimento dei rapporti con questi due Paesi venne causato dal processo di allargamento europeo e dalla ripartizione dei fondi strutturali e di coesione, ritenuta svantaggiosa per Madrid. Inoltre, secondo Aznar la politica estera spagnola era sempre stata subordinata alle politiche francesi, fin dal 1800.

Ciononostante le scelte del leader spagnolo sembravano corrispondere poco alla realtà dei fatti. Infatti all'interno dell'UE la Spagna trovava nella Francia uno dei più grandi alleati nella lotta all'ETA e poteva ricoprire ruoli di maggiore rilevanza in seno alle istituzioni comunitarie. Al contrario la relazione con gli Stati Uniti risultava essere solo un altro rapporto di subordinazione, in cui la Spagna non possedeva nemmeno le dotazioni adatte per fornire un effettivo supporto alla politica estera di Washington¹²⁵.

Il totale appoggio spagnolo all'intervento in Iraq venne inaugurato con l'accordo dell'ottobre del 2001 con cui Aznar consentiva l'utilizzo dello spazio aereo iberico, e consolidato con la firma l'anno successivo di un protocollo sugli accordi di difesa del 1988¹²⁶ che, secondo l'opposizione interna, rendeva molto più ampio il raggio d'azione statunitense in Spagna e minava, di conseguenza, la sovranità nazionale. Pertanto, quando Bush annunciò allo stesso Aznar che avrebbe attaccato l'Iraq con o senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, il leader spagnolo annunciò il totale sostegno all'operazione. Peraltro, in

¹²⁴ Researchgate.net, Barreñada I., Martín I., Sanahuja J. A., *L'Espagne et la guerre en Irak*, consultato il 05/01/2021, web, <https://www.researchgate.net/publication/250287632_L'Espagne_et_la_guerre_en_Irak>, pp. 11-13

¹²⁵ Researchgate.net, Barreñada I., Martín I., Sanahuja J. A., *L'Espagne et la guerre en Irak*, consultato il 05/01/2021, web, <https://www.researchgate.net/publication/250287632_L'Espagne_et_la_guerre_en_Irak>, p. 14

¹²⁶ Come riporta El País la firma dell'accordo venne subordinata all'autorizzazione governativa spagnola al trasferimento di armi nucleari statunitense su suolo spagnolo e alla promessa di non ispezionare le navi americane che avrebbero attraccato nei porti iberici. Con gli accordi in materia di difesa del 1988 venne inoltre istituito il *Comité Permanente Hispano-Norteamericano* col compito di garantire il rispetto degli accordi.

contrapposizione con l'intenzione – dichiarata tre giorni prima - del Ministro degli Esteri Ana Palacio di seguire la via diplomatica.

La strada intrapresa da Italia e Spagna nei confronti di decisioni interventiste può essere ben illustrata dalla lettera degli Otto, firmata da Regno Unito, Italia, Portogallo, Danimarca e tre Paesi candidati all'entrata in UE: Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca. Nel testo, infatti, veniva ribadita la linea atlantista, però non veniva delineata un'alleanza in seno alla NATO, in quanto i Paesi in questione si sarebbero messi agli ordini di Washington mediante una "coalizione di volontari". Inoltre la lettera rappresentò un chiaro affronto all'UE in generale e, in particolare, all'asse franco-tedesco in quanto questi Paesi, come nemmeno la presidenza greca dell'UE e l'Alto Rappresentante della PESC, vennero messi al corrente di questa iniziativa.

In conclusione è possibile affermare che, mentre le posizioni ideologiche di Italia e Spagna siano state simili nell'agire nel contesto della guerra in Iraq, l'Italia è riuscita a mantenere "il piede in due staffe" in quanto ha mostrato il totale sostegno alla causa statunitense, senza però allontanarsi di troppo dalle posizioni non-interventiste di Francia e Germania. Al contrario, Aznar ha fatto una scelta più azzardata, giustificata – in parte – anche dalle visioni contrapposte sul futuro dell'integrazione europea. Questa politica estera più aggressiva ha confinato però la Spagna in una posizione isolata e ha portato alla sconfitta di Aznar alle elezioni del 2004, vinte invece dal PSOE guidato da Zapatero.

3.5. il Mediterraneo

3.5.1. Italia: da "potenza di mezzo" all'alleanza con Washington

La politica estera italiana nei confronti del Mediterraneo ha sempre avuto una vocazione da "potenza di mezzo", un ruolo da mediatrice tra est e ovest. Ed è proprio questa area che ha visto un maggiore impegno e una politica sempre più attiva da parte italiana. Secondo molti, tuttavia, i progressi raggiunti sono stati resi vani proprio dalla leggerezza diplomatica di Berlusconi (Dichiarazione di Berlino). Ma fu soprattutto la propensione all'atlantismo e al sostegno alla linea dura di Bush che degradò i rapporti con i Paesi arabi. La coalizione di centro-sinistra di metà anni '90, al contrario, cercò di riprendere il dialogo con i Paesi più problematici dell'area, come Iran, Iraq e Libia, i quali non venivano invece visti di buon occhio dagli Stati Uniti.

Come per il caso dell'Iraq, anche in questa regione l'11 settembre produsse una spaccatura, in quanto le visioni europee e quelle statunitense divergevano di molto. Conseguentemente, i Paesi che mantenevano dei rapporti più o meno stretti con entrambi i "blocchi" vennero messi di fronte a una scelta: l'eupeismo e l'opposizione alla guerra o l'atlantismo e l'interventismo a fianco di Washington. Molto spesso quindi le scelte di

Berlusconi sono state opposte rispetto a quelle degli altri Paesi comunitari: mentre l'UE si è mantenuta in una posizione intermedia nel contesto del conflitto israelo-palestinese, l'Italia ha adottato una tendenza più filoisraeliana, in accordo con gli Stati Uniti. Peraltro, in netto contrasto con la linea filopalestinese assunta dai governi precedenti.

Spesso il servilismo italiano verso le scelte statunitensi ha prevalso anche su interessi nazionali primari. Esempio ne è il rapporto con l'Iran costruito negli anni - che aveva convertito il nostro Paese nel primo partner commerciale occidentale di Teheran - e sacrificato per non contrariare Washington. Nel 2003 Francia, Gran Bretagna e Germania avevano intrapreso delle trattative riguardanti il programma nucleare iraniano. All'Italia, che occupava la presidenza dell'UE in quel periodo, era stato offerto – dalla stessa Teheran – l'organizzazione delle negoziazioni in questione, ma l'invito non venne accolto, probabilmente per evitare di contrariare preventivamente l'alleato statunitense, non incline all'appoggio di questo nuovo tavolo negoziale¹²⁷.

Anche nel caso dell'area mediterranea, emerge quella “politica della sede” che ha caratterizzato il governo Berlusconi, ossia la tendenza ad essere presenti sulla scena internazionale mediante l'organizzazione di conferenze o, in generale, l'accoglienza di eventi riguardanti la comunità internazionale. Oltre alla tendenza a sfuggire dalle situazioni decisionali concrete, va sottolineato anche un certo verbalismo¹²⁸ che ha portato le dichiarazioni italiane a distaccarsi dalla realtà e a rimanere incompiute. Ne sono testimoni le relazioni di Berlusconi col colonnello libico Gheddafi le quali, nonostante le numerose visite in terra libica e gli accordi stretti, non risultarono normalizzate al fine di elaborare una strategia comune sulla questione dell'immigrazione clandestina. Le tensioni riguardavano, appunto, dei fraintendimenti: ad esempio, da un lato la Libia chiedeva – come risarcimento del passato coloniale – di adempiere alla promessa di costruzione di un'autostrada litoranea, dall'altro l'Italia replicava di aver promesso solo una valutazione di realizzabilità dell'infrastruttura¹²⁹.

3.5.2. Spagna: tra bilateralismo e multilateralismo

A partire da metà degli anni '90 la politica spagnola nei confronti del Mediterraneo ha presentato sia elementi bilaterali che multilaterali. Nonostante quest'area fosse di primaria

¹²⁷ Coralluzzo V., La politica mediterranea dell'Italia: continuità e cambiamenti, l'impegno, a. XXVII, n. 1, 2007, Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea nelle province di Biella, e Vercelli “Cino Moscatelli”, p. 19-20

¹²⁸ Ivi, p. 21

¹²⁹ Ivi, p. 22

importanza per la politica estera spagnola e per gli interessi nazionali, molto spesso non è emersa una politica coerente ed efficace. Come detto, dal 1994 in poi sono state intraprese varie iniziative: un dibattito all'interno della NATO sul Mediterraneo, ma soprattutto la conferenza di Barcellona¹³⁰ del 1995 che aveva come obiettivo la cooperazione tra i Paesi dell'area per la soluzione di problemi comuni, politici ed economici. L'incontro di Barcellona entrò presto in stallo a causa delle divergenze sul conflitto israelo-palestinese, che irruppe durante l'incontro di Malta del 1996 e che non permisero l'adozione di decisioni importanti anche negli anni successivi. Le relazioni e la visione del mondo arabo peggiorarono con gli attentati dell'11 settembre.

Il processo di Barcellona venne rivitalizzato nel 2002, durante la presidenza spagnola dell'UE grazie alla Dichiarazione di Valencia, a un piano d'azione, alla creazione di un'Assemblea Euro-Mediterranea e a una Fondazione Euro-Mediterranea che si sarebbe occupata del dialogo tra civiltà. Tuttavia, anche in questo contesto sarebbe subentrata l'anno successivo la guerra in Iraq che avrebbe riportato i negoziati a uno stallo. Le scelte di Aznar, seppur giustificate dalla sua personale vicinanza al Presidente Bush, si scontravano sia con le decisioni prese poco prima dal suo Paese, sia con l'opinione pubblica interna, la quale si opponeva duramente al conflitto, sia con l'asse franco-tedesco¹³¹.

Per quanto concerne il dibattito sul Mediterraneo all'interno della NATO, la Spagna ha ricoperto un ruolo da protagonista in quanto lo inaugurò all'interno dell'organizzazione nel 1994, per poi riproporlo anche agli incontri di Madrid del 1997, di Washington del 1999 e di Praga del 2002. Ma anche in questa sede le proposte furono poche a causa dell'assenza di una politica coerente e stabile da proporre nell'area.

A proposito delle relazioni bilaterali spagnole, esse hanno visto come area geografica privilegiata il Maghreb e, in particolare, il Marocco. Tuttavia, durante la presenza al governo di Aznar le relazioni si deteriorano a causa di periodiche rivendicazioni su territori contesi. Rivendicazioni che provocarono la crisi dell'isola di Perejil, poi risolta con la ricostituzione dello status quo. Sul territorio del Sahara occidentale, invece, la Spagna fin dal 1975 aveva sostenuto la proposta di un referendum sull'autodeterminazione, come unico strumento di risoluzione della questione. Mantenne questa posizione anche nel 2001 quando la Francia

¹³⁰ La dichiarazione della conferenza euromediterranea di Barcellona venne adottata nel 1995 e stabilì tre direttrici: un partenariato politico e di sicurezza per realizzare uno spazio comune di pace e stabilità, un partenariato economico e finanziario con l'istituzione di una zona di libero scambio (ZLS) e un partenariato sociale, culturale e umano per favorire gli scambi tra cultura e civiltà.

¹³¹ Core.ac.uk, Marquina A., *La política exterior de España hacia el Mediterráneo en la última década. Una evaluación*, consultato il 26/12/2020, web, <<https://core.ac.uk/download/pdf/42949495.pdf>>, pp. 200-201

propose la concessione di un'autonomia limitata al territorio, però all'interno dei confini marocchini e, di conseguenza, sotto la sua sovranità¹³².

3.6. La promozione dei diritti umani

3.6.1. Italia: Dini, Frattini e il realismo

La visione di Dini

Lamberto Dini ha ricoperto il ruolo di Ministro degli Affari Esteri dal maggio del 1996 al giugno del 2001, accompagnando l'intero periodo di governo della coalizione di centro-sinistra.

Il mandato di Dini è stato segnato dalla vicenda del Kosovo e dall'istituzione della Corte Penale Internazionale, il cui trattato è stato firmato a Roma. Secondo l'ex Ministro degli Esteri, questi due avvenimenti hanno contribuito a un'evoluzione del concetto di diritti umani, nel senso di una protezione degli stessi anche in contrasto col proprio Stato di cittadinanza. Per quanto concerne la guerra in Kosovo, Dini dichiarò – durante un suo intervento alla Commissione Straordinaria per i diritti umani del Senato – che «la vittima più illustre della guerra del Kosovo fu la sovranità nazionale»¹³³. È emersa anche la volontà di prestigio internazionale dell'Italia, in quanto Dini ha rimarcato il suo orgoglio nell'«avere portato a Roma la firma di questo fondamentale documento, di aver contribuito a che l'Italia svolgesse un ruolo da protagonista in questo salto di qualità fondamentale del diritto internazionale»¹³⁴.

L'ex Ministro ha affermato di essere riuscito a porre al centro i diritti umani nella politica estera, in primo luogo all'interno dell'UE mediante la promozione della Carta dei diritti, poi grazie alla firma dello Statuto della Corte Penale Internazionale su suolo italiano e, infine, con la lotta alla pena di morte¹³⁵. La condizionalità dei diritti umani è rientrata sempre

¹³² Core.ac.uk, Marquina A., *La política exterior de España hacia el Mediterráneo en la última década. Una evaluación*, consultato il 26/12/2020, web, <<https://core.ac.uk/download/pdf/42949495.pdf>>, pp. 205-206

¹³³ Senato.it, *Diritti umani e politiche estere tra principi e realpolitik*, Documentazione di Commissione, n. 9, luglio 2012, consultato il 10/01/2021, web, <https://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/novita/doc_commissione_9_DEFINTIVO.pdf>, p. 21

¹³⁴ Senato.it, *Diritti umani e politiche estere tra principi e realpolitik*, Documentazione di Commissione, n. 9, luglio 2012, consultato il 10/01/2021, web, <https://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/novita/doc_commissione_9_DEFINTIVO.pdf>, p. 22

¹³⁵ Come riportato dal MAECI: «Fin dagli anni Novanta [...], l'Italia ha dato impulso a diverse iniziative in favore di una moratoria universale della pena di morte, che hanno portato alla storica adozione della prima risoluzione sulla moratoria della pena capitale da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU nel dicembre 2007 [...]. L'impegno italiano si è rinnovato l'anno successivo quando, insieme a un'alleanza interregionale formata da Paesi

di più anche nelle attività di base della politica nazionale, in quanto sempre più presente una giurisdizione internazionale. Ma, soprattutto, è stata adottata in maggior misura dai trattati e dalle relazioni che l'UE stringeva con altri Paesi.

Emerge – indirettamente – nell'intervento di Dini una forte contrapposizione tra gli strumenti e i metodi adottati a livello comunitario, tra i quali la negoziazione e la predisposizione al dialogo, e quelli privilegiati dagli Stati Uniti, più inclini all'utilizzo della forza armata nella risoluzione delle controversie internazionali. Oltre a ciò, è evidente la propensione di Dini in particolare, e del centro-sinistra in generale, all'adozione dei metodi comunitari. Vengono privilegiati quindi anzitutto gli strumenti di prevenzione dei conflitti e la preferibile eliminazione delle cause stesse dello scoppio di controversie. L'utilizzo della forza deve essere mantenuto come ultima risorsa, in accordo con i principi contenuti nell'art. 11 della Costituzione: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»¹³⁶.

La visione di Frattini

Franco Frattini fu Ministro degli Affari Esteri durante il governo Berlusconi dal 2002 al 2004. Anch'egli ha sottolineato la presenza di alcuni diritti fondamentali ritenuti da lui imprescindibili nell'agenda di politica estera del Paese, anche se va tenuto conto delle risorse e dalla posizione che l'Italia occupa nella comunità internazionale.

Tra i settori che l'ex Ministro ha ritenuto fondamentali durante i suoi mandati troviamo la difesa dei minori, in particolare di coloro che si ritrovano orfani durante le situazioni di conflitto, e l'impegno dell'Italia nel reinserimento nella società dei bambini-soldato, presenti soprattutto nel contesto africano e che rappresentano quelle vittime dei

di tutte le aree del mondo, l'Italia ha promosso una seconda risoluzione sulla moratoria, approvata dall'Assemblea Generale [...]. Da allora, le successive risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU sulla moratoria universale dell'uso della pena di morte sono state approvate con cadenza biennale e con un numero sempre più alto di voti favorevoli.» in Esteri.it, *L'Italia e i Diritti Umani*, consultato il 10/01/2021, web, <https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/temi_globali/diritti_umani/litalia_e_i_diritti_umani.html>

¹³⁶ Cortecostituzionale.it, *Costituzione della Repubblica italiana*, consultato il 12/01/2021, web, <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Constituzione_della_Repubblica_italiana.pdf>, p. 5

conflitti «non colpite a morte in guerra»¹³⁷.¹³⁸ Un altro tema di cui si è occupato il governo è stato quello delle donne; un merito dell'Italia a riguardo è stato il portare in seno all'ONU la questione delle mutilazioni genitali femminili. Infine, la questione prioritaria è stata quella della lotta alla pena di morte, come ribadito anche da Dini nell'intervento già citato.

Una politica estera realista

Nonostante le visioni e le dichiarazioni dei Ministri degli Affari Esteri che hanno fatto parte dei governi italiani tra il 1996 e il 2004, ciò che emerge è una politica estera perlopiù realista, pertanto slegata dalla condizionalità di valori liberali, quali diritti umani e democratizzazione, e fondata sulla difesa degli interessi nazionali all'estero e sulla necessità di un prestigio maggiore all'interno della comunità internazionale per l'Italia.

Di conseguenza è rilevabile un antiliberalismo nella politica estera, sia di centro-sinistra che di centro-destra. Per quanto riguarda la prima coalizione, gli aiuti per la cooperazione allo sviluppo non sono stati destinati al settore dei diritti umani, ma piuttosto alla costruzione di infrastrutture e servizi in generale. Anche le missioni militari – Operazione Alba e guerra in Kosovo – sono sì state presentate come interventi umanitari in forza del principio della *responsibility to protect*¹³⁹, ma nel caso albanese sono servite a difendere il settore della sicurezza nazionale, in difficoltà a causa degli esodi; nel caso del Kosovo, invece, si è intervenuti in quanto parte della NATO e in linea con le decisioni degli altri Paesi dell'UE.

Il centro-destra, invece, ha assunto una posizione di nazionalismo corretto nel senso che si è opposta ai regimi autoritari, ma senza condizionare l'agenda di politica estera al rispetto dei diritti umani. Nel caso di Berlusconi, la partecipazione sia in Afghanistan che in Iraq è stata giustificata dal desiderio di alleanza col leader statunitense. In entrambi i casi, a causa dell'opposizione dell'opinione pubblica interna e della Chiesa cattolica, le missioni

¹³⁷ Senato.it, *Diritti umani e politiche estere tra principi e realpolitik*, Documentazione di Commissione, n. 9, luglio 2012, consultato il 10/01/2021, web, <https://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/novita/doc_commissione_9_DEFINTIVO.pdf>, p. 96

¹³⁸ Senato.it, *Diritti umani e politiche estere tra principi e realpolitik*, Documentazione di Commissione, n. 9, luglio 2012, consultato il 10/01/2021, web, <https://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/novita/doc_commissione_9_DEFINTIVO.pdf>, pp. 95-96

¹³⁹ È un principio del diritto internazionale umanitario secondo il quale uno Stato ha il dovere di proteggere la popolazione da violazioni di massa dei diritti universalmente riconosciuti, supportato dalla comunità internazionale nel caso di necessità di assistenza. Se lo Stato in questione non può o non vuole assumersi questa responsabilità, la comunità internazionale ha il dovere di intervenire in difesa dei diritti della popolazione.

sono state limitate a interventi post-conflitto giustificati dalla ricostruzione e dall'assistenza umanitaria.

3.6.2. Spagna: la scelta tra sicurezza e tutela dei diritti umani

Anche nel caso spagnolo è riscontrabile una visione realista della politica estera. Secondo questa teoria delle relazioni internazionali, l'applicazione di valori morali nell'esercizio della politica e il condizionamento ad essi di tutto ciò che appartiene allo Stato e alla sfera istituzionale vanno contro l'interesse stesso della nazione. Infatti, la politica internazionale ha le sue regole e norme che sono distinte da quelle applicabili all'interno della società. Come spiega bene Morgenthau, la difesa dei diritti umani non può essere messa in atto nella politica estera, in quanto entrerà sicuramente in conflitto con altri interessi che possono essere più importanti della tutela stessa dei diritti umani¹⁴⁰.

Per quanto concerne il contesto spagnolo, gli avvenimenti verificatisi dopo l'11 settembre hanno reso difficile il porre in primo piano la tutela dei diritti umani nell'agenda di politica estera. In generale questo è avvenuto nei diversi Paesi europei; questo perché si era sviluppato un coordinamento più stretto tra governi in materia di difesa e sicurezza. In Spagna, ovviamente, erano stati fatti passi avanti nell'istituzionalizzazione della difesa dei diritti umani, grazie anche agli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dalla sua codificazione. Tuttavia il settore umanitario non era ancora un punto fermo nella politica estera spagnola, anche se vanno evidenziate delle iniziative intraprese a Cuba, in Colombia e in Guinea Equatoriale. Tuttavia, sia nelle *Líneas generales de política exterior* del nuovo governo popolare del 2000, che nel *Plan estratégico de acción exterior*, la tutela dei diritti umani venne posta a fondamento dell'agenda estera. Queste intenzioni vennero ribadite mediante dichiarazioni e interventi durante il mandato governativo sempre con lo scopo di accrescere il prestigio internazionale del Paese, ma nella pratica le risorse utilizzate per la promozione dei diritti umani sarebbero state poche e, inoltre, non venne elaborato un piano nazionale. Per questi motivi, nonostante la volontà di subordinazione della politica estera a valori liberali, la Spagna rimase tra i Paesi più reticenti a creare uno stretto legame tra politica estera e diritti umani, assieme ad altri come Francia e Italia¹⁴¹.

La politica del *Partido Popular*, infatti, è stata una politica molto economica; per di più, la propensione all'atlantismo e la lotta al terrorismo hanno facilitato relazioni con Paesi autoritari, le quali quindi contraddicevano le intenzioni di promozione dei diritti umani.

¹⁴⁰ Feliu L., *España y la promoción de los derechos humanos en el Mediterráneo (1996-2007): propuesta de un modelo de análisis*, documentos CIDOB, n. 14, 2009, Barcellona, pp. 9-10

¹⁴¹ Ivi, p. 26-28

Ciononostante la Spagna è una potenza media che possiede le risorse e gli strumenti per portare a termine una politica coerente e attiva di promozione dei diritti umani. Oltre alle risorse proprie nazionali, anche i poteri addizionali derivanti dall'appartenenza a organizzazioni internazionali, quali l'UE e la NATO, accrescono il potenziale d'intervento nazionale in questo settore¹⁴².

La promozione dei diritti umani nel Mediterraneo

Il programma elettorale che Aznar propose nel 1996 prevedeva che: «*La política española de cara al Magreb deberá, asimismo, tener en cuenta la exigencia de pautas de comportamiento aceptables: el respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales*»¹⁴³, mentre dopo la vittoria alle elezioni del 2000 – con la maggioranza assoluta - i diritti umani non vennero più citati espressamente, benché nei discorsi ufficiali del Ministro degli Esteri si dichiarasse che la democratizzazione del Marocco era un obiettivo di fondamentale importanza per le relazioni bilaterali.

A partire dalla metà degli anni '90 nella regione magrebina venne rilevata la presenza di ONG, che contribuirono alla definizione di un legame più stretto con gli attori dell'area, anche se l'area geografica prioritaria di queste organizzazioni era sempre stata perlopiù l'America Latina. Sebbene non si fosse prodotto un attivismo maggiore nella promozione dei diritti umani da parte del governo spagnolo, il sostegno maggiore che venne dato in questo senso consistette nell'appoggio all'autodeterminazione del Sahara Occidentale, appoggio che vede le sue radici negli anni '70. Altre eccezioni emersero nella difesa della causa del fronte palestinese e in Marocco, soprattutto negli ultimi anni grazie a un contatto più stretto delle ONG spagnole con attori sociali marocchini. Si potrebbe pensare che il freno alla promozione dei diritti umani nell'area magrebina fosse dovuto alla presenza di grandi multinazionali nella zona. In realtà, gli investimenti spagnoli si concentrarono soprattutto in Marocco e mediante piccole-medie imprese, le quali non possedevano le risorse per influire sul governo nel campo della politica estera¹⁴⁴.

Madrid aveva importanti interessi nell'area mediterranea, ma erano distribuiti in maniera diseguale e, inoltre, si concretizzavano in relazioni che prediligevano la politica, lasciando in secondo piano l'aspetto economico. Le aree prioritarie rimanevano il Marocco, l'Algeria e il Sahara Occidentale, mentre le relazioni con Paesi come la Giordania, la Palestina, Israele e l'Egitto erano funzionali al ruolo crescente della Spagna nel contesto

¹⁴² Ivi, p. 36

¹⁴³ Ivi, p. 60

¹⁴⁴ Ivi, p. 44

internazionale. Anche la Turchia rientrava in questo secondo gruppo, sebbene rappresentasse anche un mercato potenziale di investimento, allo stesso modo della Tunisia con la quale si dividevano ben pochi interessi comuni nell'agenda nazionale dei rispettivi Paesi. Per quanto concerne l'Algeria il governo di Aznar ha approfondito le relazioni economiche arrivando a firmare un Trattato di Amicizia, Buona vicinanza e Cooperazione nel 2002. Patto che venne duramente criticato dalle associazioni di difesa dei diritti umani a causa delle violenze commesse durante la guerra civile¹⁴⁵.

A proposito dell'attitudine concreta nella condizionalità della politica estera spagnola, è emersa negli anni del governo Aznar la c.d. diplomazia silenziosa¹⁴⁶. Infatti, non furono riscontrabili critiche a livello di alti funzionari spagnoli nei confronti della situazione dei diritti umani nei Paesi partner dato che, addirittura il Ministero degli Affari Esteri considerava il dibattito in questo settore un'ingerenza indebita negli affari interni di un Paese. Tuttavia, le autorità spagnole assicuravano che il tema della tutela dei diritti umani veniva trattato periodicamente durante gli incontri bilaterali tra gli Alti Rappresentanti dei Paesi partner. Le uniche dichiarazioni esplicite sulla questione hanno riguardato la situazione palestinese: durante la 57° sessione della Commissione per i Diritti Umani, il Ministro degli Esteri Piqué ha denunciato le gravi violazioni dei diritti umani avvenute nei territori occupati da Israele; ha inoltre chiesto di condannare la politica coloniale israeliana, l'uso eccessivo della forza militare e le esecuzioni sommarie. La difesa del processo di pace e la critica alle azioni di Israele è proseguita anche durante il secondo mandato di Aznar, nonostante l'atlantismo più accentuato¹⁴⁷.

In generale, la tendenza del governo del *Partido Popular* è stata quella di riconoscere sempre dei passi avanti verso la democratizzazione e la tutela dei diritti umani da parte dei Paesi nei quali la Spagna manteneva degli interessi. Tuttavia, nei contesti in cui non era possibile cogliere dei miglioramenti, il Paese ha preferito una concertazione con l'UE, come nel caso della guerra civile in Algeria. I Trattati di Amicizia firmati con i Paesi del Mediterraneo non contenevano alcuna clausola di condizionalità, soprattutto nel settore della vendita di armi. Infatti, Turchia, Marocco e Algeria figuravano tra i primi dieci Paesi con cui la Spagna commerciava armi e, data la situazione interna di questi, rappresentava un dato importante per la questione dei diritti umani e della condizionalità della politica estera. Il tema in questione, pertanto, è evidente che non venisse considerato di vitale importanza da parte

¹⁴⁵ Ivi, p. 46-48

¹⁴⁶ Ivi, p. 62

¹⁴⁷ Ivi, pp. 62-63

del governo spagnolo, dal momento che non veniva nemmeno utilizzato come strumento di pressione durante le crisi diplomatiche¹⁴⁸. Nonostante gli ingenti aiuti stanziati per la cooperazione allo sviluppo e destinati a Marocco, Palestina e Sahara Occidentale, il settore della promozione dei diritti umani venne finanziato solo in Marocco, mentre i contributi destinati, ad esempio, ai territori palestinesi vennero utilizzati per infrastrutture e servizi di base.

In generale, durante i due governi di Aznar sono rilevabili delle iniziative e intenzioni per la difesa dei diritti umani. Tuttavia, non era presente una politica coerente e stabile nel merito. Spesso, la difesa da parte della società civile dei diritti dell'uomo è stata ostacolata dallo stesso governo¹⁴⁹, oppure sono state adottate delle posizioni contraddittorie, come la denuncia delle azioni israeliane per poi adottare delle decisioni in contrapposizione con queste affermazioni. La Spagna, quindi, ha mantenuto un profilo basso all'interno delle organizzazioni internazionali di cui era parte nel settore della promozione dei diritti umani. L'attitudine realista è pertanto ben evidente nel caso spagnolo. Infatti i diritti umani non avrebbero mai surclassato l'importanza della lotta antiterrorista e della difesa della sicurezza nazionale, obiettivi cardine della politica aznariana. Inoltre la necessità di coordinamento per la lotta al terrorismo ha spesso portato ad approfondire relazioni con individui e autorità colpevoli di violazioni di diritti umani, come nel caso delle relazioni con l'Algeria.

¹⁴⁸ Ivi, p. 69-71

¹⁴⁹ Aznar cercò di bloccare la riunione del Parlamento curdo in esilio nei Paesi Baschi nel 1999.

CONCLUSIONI

Se l'ipotesi iniziale voleva dimostrare un cambio radicale nella gestione della politica estera tra sinistra e destra in Italia, ma anche un mutamento di atteggiamento da parte di Aznar, l'elaborato qui presente ha dimostrato che, in Italia, la componente ideologica non era così persistente come nella Prima Repubblica. L'abbandono delle posizioni anti-sistema da parte dei comunisti ha permesso una gestione più armoniosa, tra le altre, anche della politica estera. Di conseguenza il governo Prodi e il governo Berlusconi hanno sì presentato degli elementi contrapposti, dovuti soprattutto a delle personalità ed esperienze professionali completamente differenti e a una tradizione partitica che si trascinava, ma la scelta e la gestione della politica estera è risultata a grandi linee coerente, tranne per quanto riguarda il sostegno alla guerra in Iraq del 2003. Infatti il legame con l'UE è stato messo in discussione inizialmente dal leader del centro-destra, ma non è mai stato rotto del tutto, sia per la tendenza di Berlusconi a cercare un equilibrio tra la scelta europeista e la svolta atlantista, sia per l'opposizione dell'opinione pubblica interna che ha impedito l'adozione di scelte perlopiù personalistiche e non vantaggiose per l'interesse nazionale. È stato quest'ultimo elemento, infatti, a caratterizzare entrambe le coalizioni nelle loro relazioni internazionali, a tal punto da non riuscire a condizionare la politica estera al rispetto della tutela dei diritti umani e della democrazia. Il punto di rottura fondamentale che Berlusconi ha prodotto è stato il cambio degli equilibri costruiti gradualmente nell'area mediorientale, ma anche in questo caso è stata una scelta subordinata al volere di Washington, pertanto slegata dalla logica dell'interesse nazionale.

La gestione di Aznar, invece, ha rappresentato una spaccatura rispetto al passato: sia nei confronti del tradizionale consenso in materia di politica estera tra governo e opposizione, sia per le divergenze con l'UE che hanno condotto a un avvicinamento agli Stati Uniti. Il primo mandato del leader spagnolo è rimasto fedele alla gestione socialista precedente di Felipe González, continuando il processo di integrazione europea – mediante l'adozione dell'euro – e nella struttura militare integrata della NATO. Tuttavia, già in questo frangente sono emerse delle divergenze con l'UE riguardanti la riforma dei Fondi strutturali e di coesione. Pertanto, in forza della maggioranza assoluta ottenuta alle elezioni, il governo aznariano del nuovo millennio si è in un certo senso radicalizzato: ha infatti bilanciato il crescente isolamento europeo con il rafforzamento dei rapporti con Bush. Inoltre, dopo l'11 settembre, è emersa – quale punto e visione comune – anche la lotta al terrorismo internazionale, incarnata dalla dottrina della guerra preventiva e in prima linea nell'agenda politica di Aznar.

Per quanto riguarda i rapporti tra Italia e Spagna, anche in questo caso è emersa una continuità della politica estera spagnola, sia con Prodi – nonostante gli screzi iniziali – tramite la decisione di entrare congiuntamente nel gruppo di testa per l'adozione della moneta comune e l'intervento in Albania a sostegno degli esodi subiti da Italia e Grecia. Sia, soprattutto, con Berlusconi con il quale ha condiviso lo stile di gestione della politica estera che si concretizzava nei rapporti personali con i leader partner e la scelta atlantista, seppur limitata in genere a un sostegno militare postumo volto alla ricostruzione e all'intervento umanitario e, preferibilmente, sotto l'egida delle Nazioni Unite. La politica estera di Italia e Spagna, sia del centro-sinistra che del centro-destra – incluso il *Partido Popular* – è stata una politica estera realista, volta a difendere gli interessi nazionali all'estero e ad elevare a posizioni sempre più prestigiose i rispettivi Paesi. Il caso della scelta atlantista, da parte di entrambi, tuttavia, ha rappresentato soltanto la volontà di prestigio dei leader, in quanto gli interessi di un Paese parte di un'organizzazione internazionale – in questo caso l'UE – sono chiaramente meglio rappresentati all'interno della stessa e rafforzando i rapporti con i suoi membri. Al contrario, l'allontanamento ha portato i Paesi all'isolamento e, di conseguenza, alla perdita di interesse da parte statunitense, che mirava invece a trovare un interlocutore fidato che potesse influire sulle decisioni comunitarie.

BIBLIOGRAFIA

- Aznar J. M., *Ocho años de gobierno. Una vision personal de España*, Planeta, Barcelona, 2004
- Bosco A., *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2005
- Coralluzzo V., *La politica mediterranea dell'Italia: continuità e cambiamenti, l'impegno*, a. XXVII, n. 1, Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea nelle province di Biella e Vercelli "Cino Moscatelli", Vercelli, 2007
- Diodato E., Niglia F., *Italy in International Relations: The Foreign Policy Conundrum*, Palgrave Macmillan, 2017
- Fedeli N., *Little Italy in Iraq*, The Alpha Institute of Geopolitics and Intelligence, Roma, 2016
- Feliu L., *España y la promoción de los derechos humanos en el Mediterráneo (1996-2007): propuesta de un modelo de análisis*, CIDOB edicions, n. 14, Barcellona, 2009
- Fossati F., *Economia e politica estera in Italia. L'evoluzione negli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano, 1999
- Giovagnoli A., *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Editori Laterza, Bari, 2016
- Ignazi P., *Al di là dell'Atlantico, al di qua dell'Europa. Dove va la politica estera italiana*, il Mulino, Fascicolo 2, Bologna, 2004
- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 1996
- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 1997
- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 1998
- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 1999
- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 2000
- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 2001
- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 2002
- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 2003

- Ministero degli Affari Esteri: servizio storico, archivi e documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, Ufficio Studi, Roma, 2004
- Quadrio Curzio A., Miceli V., *Spagna e Italia: due sistemi a confronto*, il Mulino, Fascicolo 1, Bologna, 2007
- Ramírez P. J., *El Desquite. Los años de Aznar (1996-2000)*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2004
- Romano S., *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio ai giorni nostri*, BUR Rizzoli, Milano, 2019
- A cura di Marinelli G., Matassa A., *Il pensiero politico di Romano Prodi*, Gremese Editore, Roma, 2006
- A cura di Jones E., Pasquino G., *The Oxford Handbook of Italian Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2015
- A cura di Muro D., Lago I., *The Oxford Handbook of Spanish Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2020

SITOGRAFIA

- Edizionieuropee.it, Edizioni Europee, § 29.1.7a - *Legge 9 febbraio 1979, n. 38. Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*, consultato il 02/12/2020, web, <http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/10/zn29_01_07a.html#_ART1_>
- Reserchgate.net, Dugis V., *Analysing Foreign Policy*, consultato il 02/12/2020, web, <https://www.researchgate.net/publication/287269388_Analysing_Foreign_Policy>
- Treccani.it, *Sette Sorelle*, consultato il 03/12/2020, web, <<https://www.treccani.it/enciclopedia/sette-sorelle/#:~:text=Sette%20sorelle%20Le%20principali%20compagnie,dominante%20nel%20mercato%20del%20petrolio.>>>
- Elpais.com, Eguribe P., *Prodi se queja por la versión de Aznar sobre lo tratado en la cumbre de Valencia*, consultato il 04/12/2020, web, <https://elpais.com/diario/1996/10/01/espana/844120823_850215.html>
- Treccani.it, *Craxi*, consultato il 04/12/2020, web, <https://www.treccani.it/enciclopedia/craxi-benedetto-detto-bettino_%28Enciclopedia-Italiana%29/>>
- Ispionline.it, *Accordi di Dayton*, consultato il 04/12/2020, web, <<https://www.ispionline.it/it/tag/accordi-di-dayton>>
- Ice.it, *Chi siamo*, consultato il 05/12/2020, web, <<https://www.ice.it/it/chi-siamo>>
- Officinadellastoria.eu, Brizzi R. e Marchi M., *Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea (1995-1998)*, consultato il 06/12/2020,

- web, < <https://www.officinadellastoria.eu/it/2018/07/19/il-governo-prodi-e-lingresso-italiano-nella-moneta-unica-tra-difficolta-interne-e-sfida-europea-1995-1998/>>
- Jstor.org, Andreatta F., Brighi E., *The Berlusconi government's foreign policy: the first 18 months*, consultato il 06/12/2020, web, <https://www.jstor.org/stable/43039755?seq=2#metadata_info_tab_contents>
 - Rodrigo F., *La politica exterior Española en 1997*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33628>>
 - Sánchez Mateos E., *La política exterior española en 1998*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 06/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33671>>
 - Repubblica.it, *Berlusconi: "Attacco mirato senza vittime fra i civili"*, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.repubblica.it/online/mondo/italiadue/berlusconi/berlusconi.html>>
 - Gla.ac.uk, Davidson J., *Italy-US Relations since the End of the Cold War: Prestige, Peace, and the Transatlantic Balance*, consultato il 07/12/2020, web, <https://www.gla.ac.uk/media/Media_140583_smxx.pdf>
 - Repubblica.it, *Ruggiero getta la spugna "Divorzio consensuale"*, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.repubblica.it/online/politica/euroscettici/chigi/chigi.html>>
 - Sahagún F., *La política exterior española en 1999*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33715>>
 - Gillespie R., *Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/33806>>
 - Undocs.org, *Resolution 1441 (2002)*, consultato il 07/12/2020, web, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/26/PDF/N0268226.pdf?OpenElement>>
 - Calduch Cervera R., *Política exterior y de seguridad de España en 2003*, Anuario Internacional CIDOB, consultato il 07/12/2020, web, <[https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/\(language\)/esl-ES](https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2003/politica_exterior_y_de_seguridad_de_espana_en_2003/(language)/esl-ES)>
 - Link.springer.com, Diodato E., Niglia F., *Berlusconi 'The Diplomat', Populism and Foreign Policy in Italy*, consultato il 08/12/2020, web, <https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-97262-6_7>
 - Infomercatiesteri.it, *Relazioni internazionali (SPAGNA)*, consultato il 08/12/2020, web, <https://www.infomercatiesteri.it/relazioni_internazionali.php?id_paesi=92#:~:text=La%20po>

litica%20estera%20spagnola%20si%20fonda%20storicamente%20su,alle%20quali%20si%20è%20successivamente%20aggiunto%20l'asse%20transatlantico>

- Ucm.es, Calduch R., *Dinámica de la Sociedad Internacional*, CEURA, Madrid, 1993, consultato il 08/12/2020, web, <<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap2.pdf>>
- Jstor.org, Bassani G., *La politica economica e i trattati di commercio dell'Italia dall'Unità alla guerra*, consultato il 09/12/2020, web, <https://www.jstor.org/stable/23230348?refreqid=excelsior%3A871174442b0e70ca4d57f1c85cc7ac4a&seq=1#metadata_info_tab_contents>
- Ecb.europa.eu, *L'unione economica e monetaria (UEM)*, consultato il 09/12/2020, web, <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>>
- Ugr.es, Jordán J., *Una reinterpretación de la crisis del isote Perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida*, consultato il 10/12/2020, web, <<https://www.ugr.es/~jjordan/amenaza-hibrida-perejil.pdf>>
- Almendron.com, Remiro A., *La política exterior de Aznar*, consultato il 11/12/2020, web, <https://www.almendron.com/politica/pdf/2003/spain/spain_0248.pdf>
- Iugm.es, Avilés Farré J., *España, la OTAN, y los conflictos de la antigua Yugoslavia*, consultato il 12/12/2020, web, <<https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/aviles-espana01.pdf>>
- Mercosur.int, *¿Qué es el Mercosur?*, consultato il 12/12/2020, web, <<https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>>
- Cumbresiberoamericanas.com, *Proceedings Of The First Cumbres Ibero-Americanas: Establishment And Developments*, consultato il 13/12/2020, web, <https://www.cumbresiberoamericanas.com/proceedings-of-the-first-cumbresibero-americanas-establishment-and-developments/>
- Nato.int, *A comprehensive approach to Crisis*, consultato il 15/12/2020, web, <https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm#:~:text=%20A%20%20comprehensive%20approach%20to%20crises%20%201,with%20external%20actors%204%20Strategic%20communications%20More>
- Natolibguides.info, *NATO comprehensive approach*, consultato il 16/12/2020, web, <<https://www.natolibguides.info/comprehensiveapproach>>
- Osservatoriodiritti.it, Sesana I., *Iraq la scelta militarista dell'Italia*, consultato il 19/12/2020, web, <<https://www.osservatoriodiritti.it/2017/06/13/esercito-italiano-iraq-milex-un-ponte-per/#:~:text=La%20storia%20degli%20interventi%20militari%20italiani%20in%20Iraq,20%20mila%20soldati%20iracheni%20e%20a%203.664%20civili.>>>

- Defensa.gob.es, Ministerio de Defensa, *Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América*, consultato il 20/12/2020, web, <https://www.defensa.gob.es/agredwas/Galerias/documentacion/files/Convenio_de_Cooperacion_para_la_Defensa_entre_el_Reino_de_Espana_y_los_Estados_Unidos_de_America.pdf>
- Elpais.com, Jauregui F., *Concesiones españolas a EE UU para cerrar el convenio de defensa*, consultato il 22/12/2020, web, <https://elpais.com/diario/1988/09/29/espana/591490805_850215.html>
- Regione.sicilia.it, *Dichiarazione di Barcellona e partenariato euromediterraneo*, consultato il 24/12/2020, web, <<http://www.regione.sicilia.it/eventi/barcellona.pdf#:~:text=Ai%20sensi%20della%20dichiarazione%20di%20Barcellona,%20le%20parti,tra%20popoli%20e%20ad%20una%20migliore%20percezione%20reciproca.>>
- Core.ac.uk, Marquina A., *La política exterior de España hacia el Mediterráneo en la última década. Una evaluación*, consultato il 26/12/2020, web, <<https://core.ac.uk/download/pdf/42949495.pdf>>
- Cvce.eu, *Conferencia de prensa de José María Aznar y Romano Prodi (Valencia, 16 septiembre 1996)*, consultato il 27/12/2020, web, <https://www.cvce.eu/content/publication/2005/8/22/4b61a3b7-1645-4cf9-82f3-e87c7bf2728a/publishable_es.pdf>
- Redalyc.org, García D., *Entre bandwagoning y appeasement: la política exterior de España hacia EE UU 2001-2011*, consultato il 29/12/2020, web, <<https://www.redalyc.org/pdf/767/76722143005.pdf>>
- Paedagogica.org, Bernardoni F., *Silvio Berlusconi tra Stati Uniti, Europa e Russia*, consultato il 30/12/2020, web, <<http://www.paedagogica.org/doc/francesco%20bernardoni%20-%20silvio%20berlusconi%20tra%20stati%20uniti%20europa%20e%20russia.pdf>>
- Ebuah.uah.es, Palomares C., *La estrategia atlantista en la política exterior española*, consultato il 03/01/2021, web, <<https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/17113/TESIS%20DOCTORAL%20COMPLETA%20IMPRESI%20FINAL%20171012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>
- Researchgate.net, Barreñada I., Martín I., Sanahuja J. A., *L'Espagne et la guerre en Irak*, consultato il 05/01/2021, web, <https://www.researchgate.net/publication/250287632_L'Espagne_et_la_guerre_en_Irak>
- Roderic.uv.es, Vidal-Beneyto J., *Balance de la era Aznar*, consultato il 07/01/2021, web, <<https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/52100/JVB666.pdf?sequence=1>>

- Senato.it, *Diritti umani e politiche estere tra principi e realpolitik*, consultato il 10/01/2021, web, <https://www.senato.it/documenti/repository/relazioni/libreria/novita/doc_commissione_9_DEFINTIVO.pdf>
- Esteri.it, *L'Italia e i Diritti Umani*, consultato il 10/01/2021, web, <https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/temi_globali/diritti_umani/litalia_e_i_diritti_umani.html>
- Cortecostituzionale.it, *Costituzione della Repubblica italiana*, consultato il 12/01/2021, web, <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf >
- Dictionary.sensagent.com, *Responsibility to protect*, consultato il 12/01/2020, web, <http://dictionary.sensagent.com/Responsibility_to_protect/en-en/#:~:text=%20Responsibility%20to%20protect%20%201%20A%20state,peaceful%20measures%20have%20failed,%20the%20international...%20More>
- Eurocorps.org, *History*, consultato il 15/01/2021, web, <<https://www.eurocorps.org/about-us/history/>>
- Eur-lex.europa.eu, *Criteri di adesione (Criteri di Copenaghen)*, consultato il 17/01/2021, web, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=it>
- Treccani.it, *Polisario*, consultato il 18/01/2021, web, <<https://www.treccani.it/enciclopedia/polisario/>>
- Camera.it, *La politica di coesione. I fondi strutturali comunitari 2000-2006*, consultato il 20/01/2021, web, <https://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap09_sc h01.htm >
- Treccani.it, *Kagan, Robert*, consultato il 23/01/2021, web, <https://www.treccani.it/enciclopedia/robert-kagan_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/>
- Cumbresiberoamericanas.com, *Proceedings Of The First Cumbres Ibero-Americanas: Establishment And Developments*, consultato il 02/02/2021, web, <<https://www.cumbresiberoamericanas.com/proceedings-of-the-first-cumbresibero-americanas-establishment-and-developments/>>
- Britannica.com, *UNSCOM*, consultato il 02/02/2021, web, <<https://www.britannica.com/topic/UNSCOM>>
- En.wikipedia.org, *Herri Batasuna*, consultato il 02/02/2021, web, <https://en.wikipedia.org/wiki/Herri_Batasuna>

- Nato.int, *Italy and NATO*, consultato il 05/02/2021, web,
<[https://www.nuevatribuna.es/content/print/pactos-madrid-1953/20161118131417133910](https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_162356.htm#:~:text=In%20Italy,%20NATO%20membership%20was%20the%20result%20of,be%20the%20most%20viable%20option%20for%20the%20country.>>
• Nuevatribuna.es, Montagut E., <i>Los Pactos de Madrid de 1953</i>, consultato il 08/02/2021, web,
<
- Treccani.it, *compromesso storico*, consultato il 08/02/2021, web,
<[https://www.persee.fr/doc/outre_0399-1385_1932_num_20_88_2839#outre_0399-1385_1932_num_20_88_T1_0315_0000](https://treccani.it/enciclopedia/compromesso-storico_(Dizionario-di-Storia)/>>
• Persee.fr, Macaluso-Aleo G., <i>I primi passi dell'Italia in Africa</i>, consultato il 08/02/2021, web,
<

Riassunto tesi di Laurea

La politica estera di Italia e Spagna tra il 1996 e il 2004: un'analisi comparativa

Per introdurre il lavoro qui presente è stata realizzata una breve descrizione teorica delle definizioni e dei modelli più diffusi di politica estera.

Primo capitolo: la politica estera italiana

Nel primo capitolo l'analisi si è invece incentrata sullo studio dell'evoluzione della politica estera italiana, nel periodo compreso tra l'Unità d'Italia e il 2004.

L'Italia occupa una peculiare posizione strategica all'interno del continente europeo e viene inoltre considerata anche "differente" dagli altri Paesi a causa di alcune sue caratteristiche che hanno ritardato il processo di unificazione della nazione: la presenza del Papa, l'esaltazione del passato glorioso e il cambiamento della geopolitica del continente europeo. I motivi sopracitati hanno portato l'Italia a cercare un adattamento a livello internazionale, sia per il raggiungimento degli interessi nazionali, sia per l'adozione di modelli esteri.

La Destra Storica si è concentrata perlopiù sul compimento dell'Unità e sul consolidamento dell'organismo interno, ottenuti rispettivamente con conquiste territoriali e allentamento della retorica dei miti. Nel conseguimento di tale obiettivo hanno giocato un ruolo fondamentale anche le alleanze stipulate allo scopo di mantenere relazioni pacifiche con i propri vicini. La scelta di mantenere in questo periodo un basso profilo ha permesso la riduzione delle spese militari e il rafforzamento della condizione economica. La Sinistra Storica guidata da Depretis, al contrario, ha abbandonato la tradizionale alleanza con la Francia a causa di frizioni coloniali, per avvicinarsi alla Germania. L'adesione alla Triplice Alleanza del 1882 ha accompagnato l'avvio del colonialismo italiano in Eritrea e nella Baia di Assab. Tuttavia, la politica estera italiana in questo senso è fallita ben presto – causa la debolezza militare - quando Crispi tentò di rafforzare la presenza del Paese in Africa orientale, andando incontro alla sconfitta di Adua del 1896.

I governi di Giolitti, invece, hanno visto un riavvicinamento al Regno Unito e, soprattutto, alla Francia, con la quale venne stipulato un accordo per risolvere la questione africana. Con il benestare di Parigi e Londra, l'Italia procedette quindi all'intervento in Libia e nel Dodecaneso, a discapito dell'impero ottomano, che si concluse con la pace di Losanna del 1912. La volontà di consolidare e portare a compimento il processo di unità nazionale ha, quindi, caratterizzato la politica estera dell'Italia dall'Unità fino alla Prima Guerra Mondiale.

Il periodo fascista viene invece considerato una fase transitoria, nella quale l'Italia ha cercato di perseguire sia l'adeguamento a livello internazionale, sia la necessità di indipendenza mediante l'adozione di un modello originale – e non esportabile - italiano. In

una prima fase, Mussolini si è mantenuto su posizioni liberali per cristallizzare le concessioni ottenute a Versailles, tramite il sostegno all'indipendenza dell'Austria e l'alleanza con Francia e Regno Unito. A causa di divergenze con i britannici sull'intervento italiano in Etiopia, l'Italia ha prodotto un cambio di alleanze che ha provocato la fine dell'anti-revisionismo, il superamento dell'interesse nazionale quale scopo primario delle alleanze e l'avvicinamento alla Germania. La conseguenza di ciò fu l'appoggio all'*Anschluss* austriaco, la costituzione dell'asse Roma-Berlino e la firma del Patto d'Acciaio. Nonostante il repentino cambio di rotta da parte dell'Italia, questo fu un periodo circoscritto all'epoca fascista, dato che nel dopoguerra le alleanze tornarono a rappresentare un modello da implementare.

Il periodo compreso tra il secondo dopoguerra e gli anni '70 ha visto una politica estera di basso profilo; l'Italia, infatti, si è configurata come una "potenza di mezzo" che aveva abbandonato le ambizioni del passato per adottare i nuovi valori della democrazia, ma che mirava anche a difendere gli interessi economici mediante un'alleanza con gli Stati Uniti, la quale avrebbe permesso l'ancoraggio al sistema internazionale. Un primo passo fu l'integrazione nella struttura della NATO, che vide due fasi: una prima conflittuale, in cui la scelta delle alleanze veniva operata in base all'interesse nazionale nei governi di centro-destra; una seconda dei governi di centro-sinistra in cui le decisioni in materia di sicurezza venivano delegate alla NATO. Anche la scelta delle coalizioni, inoltre, utilizzava il criterio dell'alleanza primaria con Washington. Anche nel settore economico sono state riscontrate due fasi: una di adesione al liberismo improntato sull'esportazione e una di maggior intervento dello Stato, rilevabile dagli anni '60. Nel contesto europeo, l'Italia ha assunto un atteggiamento compromissorio e diviso tra l'adesione alla linea di Francia e Germania (motori comunitari) e il coordinamento col Regno Unito (più scettico). Per quanto riguarda il sostegno diplomatico ed economico, dagli anni '60 in poi si è sviluppata una "diplomazia sotterranea" che prevedeva da un lato relazioni con Stati indesiderati dagli alleati (Paesi arabi e dell'est Europa), dall'altro l'attività diplomatica portata avanti dagli imprenditori, in primo luogo dal Presidente Eni Enrico Mattei. Questa tendenza ha però escluso il Ministero degli Affari Esteri (MAE) dall'attività in questione. Infine, nel settore della cooperazione allo sviluppo, è emersa una dispersione di obiettivi a causa di una debole maturazione degli interessi geo-economici e dell'assenza di una legge propria che regolasse la materia. Nello specifico, il MAE analizzava le proposte in materia di aiuti presentate dalla Chiesa o dalle imprese, perciò si configurava una delega interna.

Gli anni '80 si aprirono con due elementi apparentemente accettati da tutte le forze politiche: la fedeltà alla NATO e la prospettiva di un'unità europea. In merito al primo punto, questo periodo vide una partecipazione più attiva dell'Italia alle missioni NATO all'estero,

nonostante l'opposizione del Partito Comunista. Tuttavia, la politica di sicurezza rimase di basso profilo, a causa dei limiti a livello delle forze armate e della difficile gestione di questo nuovo attivismo in campo internazionale. Per quanto riguarda l'integrazione europea, permase un certo grado di ambiguità tra l'attivismo esterno e un atteggiamento passivo all'interno del Paese. L'Italia, infatti, partecipò alla redazione dell'Atto Unico Europeo, ma fu anche l'ultimo Paese a ratificarlo. Gli elementi positivi riscontrabili, sia nella politica di sicurezza che economica, hanno permesso l'abbandono della delega nei due settori, nonostante il cattivo andamento dell'economia italiana che limitava la credibilità internazionale del Paese. Infine, anche negli altri due settori del sostegno diplomatico ed economico e della cooperazione allo sviluppo non è più rilevabile una delega esterna. Nello specifico, nel secondo caso grazie alla legge sulla cooperazione del '79 che ha affidato la gestione direttamente ai partiti, i quali orientavano gli aiuti in base al fattore ideologico e alle ex-colonie. Ciononostante, il basso profilo permaneva a causa dell'assenza di selettività nella direzione dei fondi.

Gli anni '90 hanno visto un grande mutamento dovuto sia alla caduta dell'Unione Sovietica, sia al turbamento provocato da Tangentopoli e dalla transizione alla Seconda Repubblica. A metà del decennio l'Italia cominciò ad abbandonare il basso profilo grazie alle manovre per il raggiungimento dei requisiti di Maastricht, alla fine della dispersione a pioggia negli aiuti allo sviluppo e a un interventismo estero più marcato mediante le operazioni di peacekeeping in Medio Oriente. Per quanto riguarda l'adesione a Maastricht, durante i governi - sia tecnici che politici - di questi anni sono stati adottati programmi di austerità e misure volte a rientrare nei parametri, sia da parte dei governi di destra che di sinistra. L'unico scontro che si produsse fu durante il governo Berlusconi: infatti, mentre il Ministro degli Esteri Martino appoggiava l'adozione immediata della moneta comune, il Presidente del Consiglio rifiutava questa ipotesi. Nel sostegno diplomatico ed economico è stata superata la dispersione a pioggia della Prima Repubblica e, di conseguenza, è stato abbandonato il basso profilo: in particolare, il governo Berlusconi ha adottato una strategia nazionalista volta a privilegiare il Mediterraneo, la Cina e l'Asia orientale; ha inoltre realizzato un coordinamento più stretto tra privati e istituzioni nella scelta delle aree geografiche prioritarie. Infine, anche la cooperazione allo sviluppo non è stata più caratterizzata dal basso profilo, grazie a un maggiore selettività tra le aree destinatarie degli aiuti. Un elemento negativo fu la mancanza di condizionamento dell'assistenza economica a valori liberali, quali democrazia e tutela dei diritti umani.

Il periodo tra il 1996 e il 2001 ha visto una serie di governi di centro-sinistra. Quello guidato da Prodi si è focalizzato sul raggiungimento dei parametri di Maastricht, in quanto l'UE si era convertita in interesse nazionale primario durante la campagna elettorale. Il Paese,

tuttavia, era lontano dall'obiettivo perciò Prodi richiese inizialmente un ammorbidimento dei criteri, per poi adeguarsi alle richieste iniziali attraverso una finanziaria. Quest'ultima misura aprì però una crisi politica che venne scongiurata grazie al totale appoggio dato dalla Francia di Chirac alla legge voluta da Prodi. Il clima più disteso ha permesso l'approvazione della misura economica e l'ammissione dell'Italia tra gli undici Paesi che avrebbero adottato la moneta unica per primi nel 1998. Il centro-sinistra, nel settore del sostegno diplomatico ed economico, ha privilegiato l'Europa orientale e l'area medio-orientale; ha inoltre concluso delle riforme avviate in precedenza dalle istituzioni adibite al sostegno economico, tra cui l'ICE. Infine, gli interventi di cooperazione allo sviluppo si sono concentrati perlopiù nel 1997 a causa della mancanza di fondi. Ma è stato adottato un progetto di riforma della legge sulla cooperazione al fine di realizzare un'agenzia di gestione esterna, su modello statunitense. Il governo di fine anni '90 è stato guidato da D'Alema. La questione di politica estera che ha assorbito il suo mandato è stato l'intervento in Kosovo al fianco della NATO. La scelta del Primo Ministro ex-comunista è stata dettata dalla necessità di accrescere la credibilità italiana a livello internazionale e di adeguarsi alle decisioni dei maggiori leader europei. Tuttavia, il perdurare dei bombardamenti ha indebolito la posizione del leader italiano che doveva scontrarsi, inoltre, con l'opposizione sia del PCI che dell'opinione pubblica. La giustificazione del conflitto con la tutela dei diritti umani, rafforzata dall'esodo kosovaro, ha permesso il mantenimento della posizione italiana.

La seconda parte del periodo in analisi ha preso in considerazione il governo di Berlusconi. Il suo mandato è stato caratterizzato da una sorta di personalizzazione della politica estera che portò la figura del Ministro degli Esteri a rappresentare solo un esecutore delle decisioni di Berlusconi. Tuttavia, le politiche adottate non risultarono efficaci perché difficilmente sopravvivevano al di fuori del loro creatore. Inoltre, molto spesso si creava un miscuglio tra politica interna e internazionale, a causa della confusione tra l'agenda personale del Premier e le decisioni in merito a politiche pubbliche. Pertanto, la politica estera italiana oscillava ancora tra la continuità col passato e la volontà di rompere con lo stesso. Si configurò la c.d. "politica del pendolo", impersonata dal solo Berlusconi, il quale cercava un equilibrio tra euroscetticismo ed europeismo. Questa ambiguità indicava però una mancanza di affidabilità e di credibilità in campo internazionale. Un altro elemento distintivo del governo Berlusconi fu la fedeltà all'atlantismo che permise di superare quell'ambiguità sopracitata. La svolta atlantista venne segnata dall'adesione a un progetto di aereo militare statunitense che sostituì, di fatto, il sostegno italiano a un piano sempre in campo aereo a livello europeo. Questa scelta portò il Ministro degli Esteri Ruggiero alle dimissioni, a causa delle divergenze sulle relazioni con l'UE. La scelta di Washington e l'inaugurazione del

nuovo doppio ruolo di Berlusconi segnò il passaggio dal multilateralismo al bilateralismo. Infatti, il Premier strinse relazioni personali con i leader alleati, *in primis* Putin e Bush. L'atlantismo si concretizzò con il sostegno all'intervento in Afghanistan nel 2001 e in Iraq nel 2003. Nel primo caso, mediante l'invio di un gruppo di alpini alla missione statunitense *Enduring Freedom* e non a quella NATO, decisione che provocò una frattura tra governo e opposizione. Nel secondo caso, l'appoggio a Washington venne giustificato con l'intervento umanitario, a causa dell'opposizione della Chiesa e dell'opinione pubblica a una guerra.

Secondo capitolo: la politica estera spagnola

Nel secondo capitolo l'analisi si è invece incentrata sulla politica estera della Spagna, attraverso una panoramica della gestione di Franco e del periodo dalla transizione democratica al governo di González, e un approfondimento sul governo di Aznar, il quale guidò il Paese dal 1996 al 2004. Anche la Spagna, al pari dell'Italia occupa una posizione geostrategica importante, il che ha fatto sì che il Paese diventasse una zona di frontiera, di incontro tra diverse culture e si espandesse mediante la conquista coloniale. La politica estera spagnola è stata coerente fin dalla transizione democratica per cui le scelte fatte hanno riflettuto lo status di media potenza che ricopre.

La politica estera del Caudillo è stata pragmatica: Franco ha operato mediante una personalizzazione delle decisioni estere e l'adozione di un atteggiamento di reazione agli stimoli esterni. Negli anni '50, tuttavia, il Paese cominciò ad abbandonare quell'isolamento internazionale a cui si era relegato, mediante i Patti di Madrid del 1953 e l'adesione alle Nazioni Unite nel 1955. Con la morte del dittatore nel 1975, il Paese iniziò il processo di transizione democratica e continuò l'integrazione graduale nella comunità internazionale. Il periodo da fine anni '70 agli anni '90 ha visto infatti l'entrata della Spagna nella NATO (1982), nella CEE (1986) e l'assunzione di un ruolo di portavoce dei Paesi del sud Europa. Le aree geografiche privilegiate dalla politica estera spagnola furono l'America Latina – importante fonte economica per il Paese iberico – e il Mediterraneo, soprattutto per quanto concerne la politica di sicurezza.

Aznar ha ricoperto il ruolo di Primo Ministro dal 1996 al 2004, attraverso due mandati: il primo caratterizzato da una continuità con la politica estera del governo socialista precedente; il secondo più sbilanciato verso un atlantismo crescente, che ha portato il Paese a fornire il pieno sostegno agli interventi statunitensi all'estero dopo l'11 settembre. Questa scelta è stata dettata innanzitutto dalle divergenze con l'UE sui Fondi di Coesione, ma anche dalla comunanza di visioni con Washington in merito alla lotta al terrorismo. Tuttavia, il cambio di rotta di Aznar ha provocato una spaccatura nel tradizionale consenso sulla politica estera tra governo e opposizione.

Nel 1997 la Spagna è riuscita a raggiungere i criteri di convergenza e ha ospitato il vertice NATO a Madrid. Per quanto riguarda l'UE, durante quest'anno venne approvata l'Agenda 2000 che conteneva – tra le altre - la bozza di bilancio e la revisione dei fondi strutturali, elemento di discussione tra Spagna e UE. Nel settore della sicurezza, già l'anno precedente era stata proposta la piena integrazione del Paese nella struttura militare integrata della NATO e Aznar riuscì ad ottenere anche l'approvazione del Parlamento a riguardo. Il 1997 venne anche caratterizzato dall'intervento in Albania, soprattutto in solidarietà con Italia e Grecia, Paesi di destinazione degli esodi, e al fine di ricoprire un ruolo più attivo all'interno della comunità internazionale. Si delineò, inoltre, l'alleanza con gli Stati Uniti per la necessità spagnola di ottenere lo status di partner fondamentale per Washington, e per avere la possibilità di agire sia in Europa e nel Mediterraneo, sia in America Latina. Ciononostante, i rapporti con i Paesi di quest'ultima area si stavano gradualmente deteriorando a causa della presenza di membri dell'ETA, dei processi in atto per la scomparsa di cittadini spagnoli durante le dittature argentina e cilena e delle divergenze con Cuba. Anche le relazioni con i Paesi del Mediterraneo non volgevano al meglio a causa delle controversie tra Israele e Palestina che bloccarono il processo di pace nell'area e le iniziative nel Mediterraneo (processo di Barcellona). Infine, questo fu un anno positivo per la cooperazione allo sviluppo, in quanto venne presentato un progetto di legge per regolare la materia.

Il 1998 è stato l'anno della conferma dell'adesione spagnola al gruppo di testa degli Stati che avrebbero adottato l'euro. Tuttavia, è continuata anche durante questo periodo la lotta in seno alle istituzioni comunitarie per i fondi di coesione e per le quote di produzione nazionali, in particolare per quelle riguardanti l'olio di oliva. Per quanto concerne i rapporti con gli altri Paesi, venne presentato un progetto di riforma del regime di Gibilterra e vennero avviati dei negoziati tra il territorio britannico, il Regno Unito e la Spagna. Inoltre, si aggiunsero nuove aree di interesse economico: la Cina e l'Asia, la Turchia – con la quale Aznar strinse accordi per la vendita di armi – e l'Europa centrale e orientale, territori di prossima adesione all'UE. Emerse inoltre la volontà spagnola di riprendere e rafforzare i rapporti con l'America Latina: ci fu quindi un impegno nel miglioramento delle relazioni con Cuba; al contrario, quelle col Cile si deteriorarono ulteriormente a causa della fermezza spagnola nel portare a termine il processo avviato a Madrid per il giudizio dei crimini commessi da Pinochet. Anche nel Mediterraneo, i legami con i Paesi dell'area si mantennero perlopiù su toni economici: va sottolineato l'impegno di rafforzarli con Marocco e Tunisia, ma sempre con lo scopo di contrasto congiunto all'immigrazione illegale e di partnership economica. Vennero, inoltre, confermate le posizioni spagnole soprattutto riguardo la questione palestinese. Infine, cominciò a delinearsi la svolta atlantista: infatti, Aznar rese

disponibili le basi in territorio spagnolo in vista di un eventuale intervento in Iraq, seppur subordinando l'appoggio a una decisione concertata in senso alle Nazioni Unite.

L'ultimo anno del XX secolo fu un anno di transizione a causa delle imminenti elezioni che spinsero i popolari di Aznar ad adottare posizioni più centriste e a riconfermare le alleanze strette. La fedeltà a Washington si concretizzò con l'adesione all'intervento NATO in Kosovo, all'interno del quale la Spagna si confermò un membro definitivo del sistema di sicurezza europeo, nonostante il dibattito interno legato alla scelta tra la difesa dell'integrità territoriale e l'intervento umanitario in difesa dell'autodeterminazione. La situazione di Gibilterra rimase in stallo e il rapporto d'amicizia tra Aznar e Blair non riuscì a sbloccare la disputa.

Il nuovo millennio ha visto un parziale isolamento della Spagna nella comunità internazionale, in particolare a causa dello scontro sui fondi strutturali e di coesione che vide una contrapposizione tra Spagna e Germania. La prima conseguenza di ciò fu il rafforzamento dell'atlantismo, spinto anche dagli eventi dell'11 settembre che portarono a una lotta congiunta al terrorismo internazionale. Il nuovo secolo ha visto anche un cambio di rotta nella visione britannica sul contesto di Gibilterra. Ciò ha permesso la ripresa delle negoziazioni in occasione della legge comunitaria sullo spazio aereo. Una situazione critica riguardò le relazioni col Marocco, sia a proposito del Sahara Occidentale, sia dell'isola di Perejil: per quanto concerne il primo territorio, la Spagna non approvò il c.d. Piano Baker volto a integrare il Sahara Occidentale nel Marocco con la concessione di un certo grado di autonomia; l'isola di Perejil, invece, venne occupata da un gruppo di soldati marocchini, nonostante la neutralità del territorio, e portò quasi a un intervento militare.

Durante l'ultimo anno di pieno mandato di Aznar, la strategia di politica estera si imperniò sul pieno sostegno all'attività americana in Iraq, sull'assunzione del ruolo di mediatore tra Stati Uniti e gli altri Paesi e sul coordinamento di una conferenza di Paesi donatori per la ricostruzione post-conflitto. In Europa il 2003 è stato un anno importante, in quanto ha visto la firma per l'adesione all'UE di dieci nuovi Paesi – sebbene non raggiunsero i criteri di Copenaghen - e il progetto di Costituzione europea. In merito al secondo punto, la Spagna votò contro il progetto a causa dell'opposizione al nuovo metodo di votazione. Riguardo ai rapporti con gli alleati le relazioni con il Sudamerica non migliorarono, soprattutto a causa della volontà del nuovo Presidente argentino Kirchner di risolvere la crisi mediante il contributo dei soggetti economici dell'area. Anche le visioni col Presidente brasiliano Lula Da Silva contrastavano sia su temi economici - creazione di una Segreteria Generale Iberoamericana in Spagna – sia su questioni politiche – relazioni con Cuba.

Terzo capitolo: le relazioni tra Roma e Madrid

I due governi di Aznar, che hanno guidato la Spagna dal 1996 al 2004, sono stati caratterizzati da stabilità politica che ha portato a risultati sia in ambito economico – raggiungimento dei parametri di Maastricht – sia in ambito UE, dove il Paese si è assicurato gli aiuti finanziari e ha ricoperto ruoli di spicco all'interno della stessa, sia a livello internazionale, grazie agli elevati investimenti esteri. L'Italia, invece, nello stesso periodo è stata investita da instabilità politica, da un cattivo andamento dell'economia e da un'ondata di euroscetticismo.

Durante il primo mandato di Aznar, in Italia il governo era guidato dalla coalizione di centro-sinistra, il cui maggior leader fu Prodi. Dopo un'iniziale tensione tra i due Premier, le relazioni si normalizzarono nel 1997 durante l'incontro bilaterale di Venezia e la cooperazione in ambito economico, finalizzata all'adozione dell'euro, si rafforzò. Nel settore della politica estera le due gestioni sono state simili anche perché – come detto – il primo mandato di Aznar è stato più coerente con la gestione precedente. Inoltre, entrambi i governi vennero guidati dalla difesa degli interessi nazionali, più che da fattori di appartenenza a un partito: rimasero europeisti e introdussero le riforme necessarie per l'adesione immediata all'euro; entrambi intervennero sia in Albania che in Kosovo.

Al contrario del rapporto tra Prodi e Aznar, quello tra Berlusconi e il Primo Ministro spagnolo è stato contrassegnato da un legame molto stretto grazie alla personalizzazione della politica, che ha caratterizzato entrambi, e alla deriva atlantista. Aznar, infatti strinse relazioni personali sia con Bush che con Blair; Berlusconi invece approfondì i rapporti con Bush e Putin. Per quanto concerne il secondo elemento caratterizzante, l'11 settembre provocò una spaccatura soprattutto ideologica che portò, in seguito, a una scelta tra la visione europea e quella americana: la prima ancorata alle decisioni dell'ONU e propensa per lo strumento diplomatico; la seconda più interventista e legata alla nuova dottrina Bush della c.d. guerra preventiva. Aznar scelse Washington al fine di creare un contrappeso all'espansione dell'UE verso est, di trovare un alleato più efficace nella lotta al terrorismo – grazie alle visioni simili – sfruttare l'influenza degli Stati Uniti in America Latina, storica area privilegiata dalla Spagna. L'attitudine di Aznar verso l'atlantismo, tuttavia, si è concretizzata nello sviluppo di una politica propria, con l'appoggio preferibile degli Stati Uniti. Berlusconi scelse l'alleato statunitense per migliorare lo status del suo Paese a livello internazionale e – allo stesso modo di Aznar – ruppe una tradizione europeista consolidata, senza in realtà trarne i benefici sperati. Ne sono testimoni la perdita di credibilità italiana, l'isolamento spagnolo e il deterioramento dei rapporti con i rispettivi partner.

L'esempio più concreto della fedeltà all'atlantismo da parte italiana e spagnola è stato il sostegno alla missione statunitense *Iraqi Freedom* del 2003. Il contributo italiano però venne osteggiato sia dalla Chiesa che dall'opinione pubblica interna, di conseguenza venne relegato al solo intervento umanitario e di ricostruzione successivo. La Spagna, pur non partecipando attivamente all'invasione, fece una scelta più azzardata in quanto appoggiò in modo più incisivo le scelte statunitensi, prendendo parte all'incontro delle Azzorre in cui venne deciso l'ultimatum a Saddam Hussein. Mentre, quindi, le posizioni ideologiche di Italia e Spagna furono simili nel contesto della guerra in Iraq, Roma è riuscita a mantenere "il piede in due staffe" in quanto ha fornito il totale sostegno alla causa statunitense senza però scontrarsi duramente con le posizioni non-interventiste di Francia e Germania; al contrario, Madrid ha fatto una scelta più aggressiva, confinando però la Spagna a una posizione isolata e alla sconfitta di Aznar alle elezioni del 2004, vinte invece dai socialisti.

Per quanto concerne l'attitudine dei due Paesi verso l'area del Mediterraneo, l'Italia ha sempre aspirato a un ruolo da mediatrice tra la parte est e ovest del mondo ed è riuscita a costruire in questo territorio dei legami stabili con alcuni Paesi. Il governo Berlusconi ha però reso vani questi sforzi, sia a causa delle sue dichiarazioni e della leggerezza diplomatica, sia dell'appoggio a Washington che ha deteriorato i rapporti, ad esempio, con l'Iran e ha rovesciato il tradizionale appoggio ai palestinesi. Molto spesso, inoltre, le scelte fatte dall'Italia sono entrate in contraddizione con quelle dei maggiori Paesi dell'UE. Anche in quest'area Berlusconi ha adottato quella "politica della sede" volta ad ospitare incontri tra le maggiori autorità pubbliche senza, tuttavia, incidere sul risultato degli stessi.

In Spagna la politica verso il Mediterraneo dagli anni '90 ha assunto sia elementi bilaterali che multilaterali: nel primo caso grazie alla predominanza delle relazioni col Maghreb, in generale, e col Marocco, in particolare, nonostante il deterioramento graduale; il fattore multilaterale è emerso con la conferenza di Barcellona e con il dibattito sull'area del Mediterraneo avviato dalla Spagna all'interno della NATO. Tuttavia, è mancata molto spesso una politica coerente e concreta riguardo alle relazioni e agli obiettivi da porsi rispetto ai Paesi della regione.

Come detto in precedenza, la politica estera di Italia e Spagna è stata subordinata raramente al rispetto di valori liberali, come la tutela dei diritti umani e la promozione della democrazia. Questo perché nei due Paesi è applicabile una logica realista, fondata sulla primaria difesa degli interessi nazionali all'estero e sulla ricerca di un prestigio sempre maggiore all'interno della comunità internazionale. In Italia, il realismo ha caratterizzato sia il centro-sinistra che il centro-destra: nel primo caso tutti gli interventi sono stati subordinati alla difesa dell'interesse nazionale (esodi in Albania), nel secondo le scelte estere sono state

dettate dall'alleanza con Washington. Nonostante, quindi, il merito del Ministro degli Esteri Dini di aver portato a Roma la conferenza per l'adozione dello statuto della Corte Penale Internazionale e le battaglie – sia a destra che sinistra – per la difesa dei minori nei contesti di guerra e l'abolizione della pena di morte, la scelta dei partner non è mai stata subordinata al rispetto, da parte di questi ultimi, di valori liberali. Anche in Spagna, la promozione dei diritti umani è stata pressoché inesistente, se non per il processo ai danni di Pinochet. Soprattutto dopo l'11 settembre, il punto in primo piano nell'agenda nazionale – ma in generale in quelle di tutti i Paesi occidentali – era la difesa e la sicurezza, per cui i diritti umani vennero relegati a un ruolo marginale. Oltre a ciò, mancava anche un piano nazionale che regolasse la materia. Di conseguenza, nonostante i buoni propositi e la volontà di condizionamento della politica estera alla tutela dei diritti umani, la Spagna rimase tra i Paesi meno inclini a modificare la propria gestione delle relazioni internazionali, nelle quali il fattore economico rimaneva imprescindibile. Per quanto concerne la tutela dei diritti umani nei rapporti con i Paesi del Mediterraneo, la Spagna adottò la c.d. diplomazia silenziosa che evitava la discussione del tema nelle sedi pubbliche, per destinarla agli incontri bilaterali tra i vertici; inoltre, la tendenza spagnola portava a riconoscere sempre i miglioramenti – anche minimi – adottati dai Paesi partner.

RINGRAZIAMENTI

Anzitutto, dedico questa tesi a mia nonna, ringraziandola per tutto quello che mi ha trasmesso. Vorrei ringraziarla perché ha incarnato l'idea di famiglia e di amore che mi è tanto cara, ma ha anche rappresentato un pilastro fondamentale della mia, di famiglia. Perché è stata una donna di altri tempi - sempre con un tocco di originalità -, ma anche una donna al passo coi tempi, e l'adattamento è sinonimo di intelligenza. Vorrei ringraziarla per la sua infinita saggezza.

Ringrazio ugualmente Giacomo che, come sempre, è la “misura di tutte le cose” (Kafka). È quel nido pascoliano che protegge da ciò che può essere a volte la vita, anche solo con la sua presenza. È forza, sicurezza e amore. Vorrei ringraziarlo per la complicità, per la tenerezza e per l'intensità che, da dieci anni a questa parte, è rimasta sempre la stessa. Perché quando penso a casa, penso a lui.

Vorrei inoltre ringraziare tutta la mia famiglia, in particolare mia mamma e mio fratello: mia mamma perché mi ha sempre sostenuto in ogni mia scelta senza condizionamenti, e io credo ci voglia un'ingente dose di coraggio nel crescerci come ha fatto lei e per essere diventata l'esempio che è per noi oggi; mio fratello perché è – e sarà - la persona su cui potrò sempre contare. Mi hanno insegnato – e mi insegnano – la leggerezza e la libertà e l'importanza di essere se stessi, di esserlo con orgoglio. Li ringrazio perché sono le mie radici.

Un ringraziamento va a mio zio che mi ha permesso di seguire questo percorso e concludere questa esperienza universitaria. Ringrazio, dal profondo del cuore, anche Eleonora per essere stata per me un punto fermo durante il mio periodo a Roma, e non solo.

Infine, vorrei ringraziare il Professor Niglia, relatore di questo elaborato, e la Dott.ssa Chiriatti per i loro preziosi consigli e l'assistenza puntuale nella stesura.