

Elisabetta Cassina Wolff

Italiensk utenrikspolitikk under Berlusconi-regjeringen frem til EU formannskapet

Elisabetta Cassina Wolff

Italiensk utenrikspolitikk under Berlusconi-regjeringen frem til EU-formannskapet

– Sieps 2003:2op –

Sieps 2003:2op
December 2003

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Den kan även beställas på
info@sieps.se

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO-print AB

Stockholm i december 2003

ISBN 91-85129-59-3

ISSN 1651-8071

FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare, *policy makers*. Vidare hoppas vi att vår verksamhet rent allmänt skall leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och debatten om framtidens Europa.

Föreliggande skrift ingår i serien *occasional papers*, i vilken föredrag och tal är tänkta att återges i tryckt form. Den 24 november 2003 anordnade Sieps ett seminarium under temat det italienska ordförandeskapet i EU, där Elisabetta Cassina Wolff, doktorand vid universitetet i Oslo, deltog som huvudtalare. Hennes anförande beskriver den nuvarande italienska europapolitiken och ställer denna i relation till Italiens utrikespolitiska agerande sedan andra världskrigets slut. En av hennes slutsatser är att regeringen Berlusconi i jämförelse med tidigare italienska regeringar är något mindre entusiastiska till fördjupad europeisk integration. Traditionellt har Italien ansetts vara ett av EG/EU:s mest federalistiskt sinnade medlemsländer, men den nuvarande regeringskoalitionen förefaller ha slagit in på en väg som mer betonar de nationella intressena än de allmänt europeiska. Om detta innebär en varaktig kursändring av italiensk europapolitik återstår att se. Sieps vill tacka Elisabetta Cassina Wolff som haft vänligheten att ställa sitt manus till förfogande för denna skrift.

Tomas Dahlman
kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTAREN

Elisabetta Cassina Wolff är doktorand vid historiska-filosofiska fakulteten vid universitetet i Oslo. Tidigare har hon studerat historia och statskunskap vid universitetet i Torino.

Hennes kompetens omfattar italiensk samtidshistoria, italiensk inrikes-, utrikes- och europapolitik, politiska system och utvecklingen i Medelhavsområdet generellt sett.

Wolff har även arbetat vid stiftelsen Europaprogrammet som forskare och koordinator för Italien-relaterade aktiviteter och publikationer.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Inledning	6
2 De tre sirklene i Italiensk utenrikspolitik ..	7
2.1 "Atlantismen"	7
2.2 Middelhavspolitikken	8
2.3 "Europeismen"	9
3 Nittiårene preget av kontinuitet	11
4 Berlusconis regjering	13
4.1 Den atlantiske dimensjonen blir forsterket	13
4.2 Irak-krisen	14
4.3 Viktige utviklingstrekk i europapolitikken	18
4.4 Konventet.....	23
4.5 En britisk-italiensk-spansk akse?	26
5 EU-Formanskapet	29
5.1 En ny traktat for Unionen	29
5.2 Etter Irak-krigen – EU som politisk aktør på den internasjonale arenaen	30
5.3 Etter Lisboa – EU som økonomisk aktør	33
6 Anslutning	35
Litteraturfor-teckning	38

ITALIENSK UTENRIKSPOLITIKK UNDER BERLUSCONI-REGJERINGEN FREM TIL EU-FORMANNSKAPET

1. INNLEDNING¹

Italia var en av grunnleggerne av det europeiske fellesskapet i 1957 og i dag er det blant de fire største land i EU, med hensyn til økonomi, befolkning og diplomati (antall stemmer i Rådet og mandater i Europaparlamentet). Den økonomiske tyngden skaffet landet fullt medlemskap i G7-gruppen i åttiårene, med en industriproduksjon som overgår til og med Frankrikes og Englands, og en utenrikshandel på et nivå som gjør Italia til en økonomisk aktør i verdensklasse. Svakheterne i det politiske systemet og delvis i den italienske administrasjonen kan bare marginalt påvirke det faktum at landet har et enormt potensial for økonomisk vekst.

I denne artikkelen skal vi se nærmere på hvorvidt Italias hovedlinjer i utenrikspolitikken er endret med sentrum-høyre-regjeringen ledet av Silvio Berlusconi. Spørsmålet er spesielt aktuelt høsten 2003 idet Italia har EU-formannskapet. Dette skjer i forkant av en regjeringskonferanse som på nytt skal definere det europeiske fellesskapets form og innhold. Det kan være hensiktsmessig å stille spørsmål om mulige vesentlige endringer i Italias utenrikspolitikk siden 2001 – året da sentrum-høyre-koalisjonen fikk flertall ved valget – som eventuelt vil påvirke utfallet av regjeringskonferansen.

¹ Denne artikkelen er også blitt trykt i tidsskriftet Internasjonal Politikk (no. 4/2003) utgitt i Oslo.

2 DE TRE SIRKLENE I ITALIENSK UTENRIKSPOLITIKK

Italias utenrikspolitikk i Republikkens tid er preget av tre viktige dimensjoner: *atlantismo* ("atlantisme": Italia ble medlem av NATO i 1949), *europaismo* ("europaisme": Italia var blant de statene som grunnla det europeiske fellesskapet i 1957) og *terzomondismo*: en vennskaps- og interessepolitikk overfor land i den tredje verden (Terzo Mondo) i Nord-Afrika. Til tross for mangelen på stabilitet i Italias parlamentariske liv har italiensk utenrikspolitikk gjennom hele etterkrigstiden klart å holde en rettlinjet kurs innenfor disse tre såkalte sirkler, uten å være særlig påvirket av regjeringsskiftene. Kontinuitet må være den riktige betegnelsen selv om noen vil kalle den "ubevegelighet" og til og med tvile på om det eksisterte noen egen italiensk utenrikspolitikk etter krigen (Incisa di Camerana 1996:49) på grunn av den sterke lojaliteten overfor landets amerikanske allierte. I tillegg til disse tre dimensjoner må man også nevne Italias evne til å føre en forsiktig avskrekkingpolitikk overfor den tidligere Sovjetunionen gjennom både økonomiske og politiske forbindelser. Dette til tross for den kalde krigens regler og rammebetingelser.

2.1 "Atlantismen"

Italia gikk over til å bli atlantisk orientert, egentlig en nærmest obligatorisk vei å gå, etter at amerikanerne hadde okkupert landet i årene 1943–45. Alliansen med USA må ses fra flere vinkler. For det første ble landets geografiske posisjon, på grensen mot østblokken og midt i Middelhavet, ansett som strategisk av amerikanerne, og Italia fikk en del fordeler av å være "alliansens sørlige flanke". Deltakelsen i NATO fra 1949 garanterte landets sikkerhet og førte til reduksjon av de militære utgiftene i statsbudsjettet. Samtidig spilte Marshallplanen en vesentlig rolle som en sterk stimulans til modernisering. For det andre må man ikke undervurdere at den tette alliansen med USA gav en høyere legitimitet til den italienske republikken både på den internasjonale arenaen og i Europa. Den skapte også en intern legitimitet for kristelig-demokratene

overfor nokså sterke opposisjonspartier, særlig på venstresiden. Alle disse forholdene forklarer Italias privilegerte forhold til USA etter andre verdenskrig. Atlantismen, som italiensk utenrikspolitikkets viktigste dimensjon, kan til og med tolkes som at de italienske lederne overdro landets utenrikspolitikk til amerikanerne og spesielt til USAs utenriksminister. Incisa di Camerana skriver i sin bok *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale* (Italias seier i den tredje verdenskrig) at

...italienske ledere nølte med å engasjere seg i utenrikspolitikken, ikke fordi den kjedet dem, som Kissinger trodde, men fordi de hadde overlatt den til ham. Den amerikanske utenriksminister var ikke klar over at han var Italias faktiske utenriksminister. Den største bekymringen for italienske ledere har alltid vært hvordan de kunne pakke inn de amerikanske beslutningene overfor sine samtalepartnere eller motstandere hjemme (Incisa di Camerana 1996:66).

Italias 50 års historie under kristelig-demokratiske regjeringer bekrefter likevel at de italienske diplomatene fra tid til annen ikke nølte med å vise en viss handlefrihet i områder som Middelhavet og i Midtøsten, der det hendte at italienske og amerikanske interesser kom i konflikt med hverandre, eller i forholdet til Sovjetunionen. Her skulle italienerne nemlig ta vare på vitale økonomiske interesser siden Italias raske industrialisering fra og med 1960-årene ble avhengig av forsyningen av råvarer, gass fra Algerie og olje fra Libya, Algerie, Egypt, Iran, Saudi-Arabia og Sovjetunionen.

2.2 Middelhavspolitikken

Økonomisk handlefrihet overfor landene i Nord-Afrika og Midtøsten, noe som var nødvendig for at det italienske oljeselskapet ENI skulle kunne føre sin energipolitikk i samsvar med regjeringens retningslinjer, ble av italienske ledere sett på som en rettmessig motytelse for at landet ga avkall på sin selvvråderett i sikkerhets- og forsvarspolitikken, og stilte deler av sitt territorium til disposisjon for den vestlige forsvarsalliansen. I Middelhavet og i Midtøsten kunne Italia, i motsetning til kolonimaktene England og Frankrike, opptre som en nøytral aktør.

På dette området kunne selvsagt Italia spille på både historiske og geografiske faktorer og gjenoppta forbindelser som hadde vært glemt i perioden fra 1861 – året da Italia ble en selvstendig stat – til 1943, da de første italienske regjeringene og fascistregimet hadde prioritert forholdet til stormaktene på kontinentet. I tillegg til økonomiske interesser må det fremheves at de italienske regjeringene i etterkrigstiden viste en reell vilje til dialog med utviklingslandene i sør. Denne dimensjonen i Italias utenrikspolitikk hang sammen med innenrikspolitiske forhold i 1960- og 70-årene da kristelig-demokratene så positivt på regjeringssamarbeid med sosialistene. Sammen med kommunistene og katolikkene på ytterste venstre fløy var disse særlig opptatt av forholdene i den tredje verden.

2.3 "Europeismen"

Europeismen er den tredje viktige dimensjonen i Italias utenrikspolitikk. Medlemskapet i det europeiske fellesskapet tjente landets økonomiske interesser i form av økende produksjon av eksportvarer som ble solgt på det åpne europeiske markedet, og enkelte motargumenter, som f. eks. ulempene for det italienske landbruket, ble skjøvet i bakgrunnen. Det var også viktig, på samme måte som deltakelsen i NATO, til å legitimere landets plass i Europa, etter tyve år med fascisme og et diskutabelt valg av allianser under krigen. Dessuten innebar deltakelsen i det europeiske prosjektet at Italia kunne sitte ved bordet på lik linje med de andre europeiske maktene. Ambisjonen om å kunne sitte sammen med andre stormakter og nyte en like stor internasjonal anseelse har siden 1861 alltid vært et fast element i italiensk utenrikspolitikk. Etter hvert ble Italias medlemskap i EF/EU brukt av italienske ledere til å innføre vesentlige endringer i det politiske og økonomiske systemet som ellers vanskelig ville ha fått tilslutning. Landet ble modernisert etter europeisk standard, og Europa ble en metafor for det Italia som italienerne ønsket (Follini 2002: 70). Det beste eksemplet på dette er saneringen av finansene som ble gjennomført i 1990-årene for å innføre euroen i lan-

det. Men Italias europeisme bygger også på viktige ideologiske bidrag fra politikere som Alcide De Gasperi, Luigi Einaudi, Carlo Sforza, Gaetano Martino, Altiero Spinelli og Guido Carli. I mange år ble Italia oppfattet som det mest ”integrasjonsvillige” blant medlemslandene, tilhenger av et politisk europeisk prosjekt for en føderasjon der nasjonalstater burde være villige til gradvis å gi opp en del av sin suverenitet. I denne sammenheng har Italia alltid vært en viktig støttespiller for overnasjonale institusjoner som Europaparlamentet og Kommisjonen. Forholdet til stormaktene (Frankrike, Tyskland, Storbritannia) har ofte vært problematisk. Italienske ledere er klar over at Italia er en stormakt i økonomisk og demografisk forstand, men langt fra noen sterk politisk aktør i det europeiske diplomatiet. De har lært å leve med sitt mindreverdighetskompleks ved å pleie meglerrollen i det europeiske fellesskapet. De beste resultatene ble oppnådd nettopp da Italia ikke forsøkte å løse opp den fransk-tyske aksen og unnlot å alliere seg med Storbritannia mot Frankrike og Tyskland, men virket som mellommann mellom stormaktenes motstridende interesser eller mellom disse og små lands interesser (Bonvicini 2001).

3 NITTIÅRENE PREGET AV KONTINUITET

Disse tre hovedlinjene i Italias utenrikspolitikk er blitt bekreftet gjennom hele 1980- og 90-årene til tross for, eller kanskje på grunn av, de store omveltningene på den internasjonale arenaen. På den tiden opplevde Italia den såkalte ”myke revolusjonen” med dramatiske endringer i det innenrikspolitiske bildet. Som konsekvens av korrupsjonsskandalene forsvant nesten Det kristelig-demokratiske partiet og Sosialistpartiet, og er i dag fragmentert i flere små grupperinger. Gamle partier gjennomgikk dype og smertelige reformprosesser, nye partier og bevegelser kom frem i lyset. Landet gikk inn i en dyp krise som ble gjenspeilt også i utenrikspolitikken. På den ene siden ble landet lammet av frykten for at USA etter oppløsningen av Sovjetunionen skulle forlate det europeiske kontinentet og ikke minst Middelhavet. På den andre siden ble risikoen for å bli spilt ut over sidelinjen på den europeiske og den internasjonale arenaen nokså reell. I løpet av noen få år ble Italia utelukket fra viktige samarbeidsprosjekter. I 1992 ble f. eks. landet tvunget ut av det europeiske monetære systemet, og i 1994 ble italienerne utestengt fra Kontaktgruppen for det tidligere Jugoslavia.

Mange følte behov for en klargjøring av Italias nasjonale interesser i den nye verden, og dette skapte i 90-årene en debatt, i pressen og særlig i enkelte tidsskrifter, blant eksperter i internasjonal politikk. Den tradisjonelle oppfatningen av militært forsvar av det nasjonale territoriet var ikke lenger så aktuell, da man hadde begynt å diskutere nye, ukonvensjonelle trusler. Enkelte av dem berører særlig Italia på grunn av landets geopolitiske beliggenhet: i skjæringspunktet mellom Vest-Europa og Balkan og Sørøst-Europa, samt mellom Mellom-Europa og Middelhavet, i et kriseområde som strekker seg fra Gibraltar til Svartehavet og som bindes sammen av Rødehavet, Afrikas horn og Persiabukta via Suezkanalen. Italia er blitt utfordret av risiko for terrorisme (lenge før 11. september), økt illegal innvandring som en konsekvens av etnisk-territoriale konflikter i naboland, samt fattigdom og politisk ustabilitet (Nord-Afrika og Balkan), narkomafia, kriminalitet knyttet til

våpen- og menneskesmugling og den muslimske fundamentalismens fremmarsj. Samtidig har globaliseringen av økonomien, med nye aktører som Kina, økt konkurransen for et land som baserer sin økonomi på eksport.

Med disse forutsetningene var sentrum-venstre-regjeringen – som vant valget i 1996 og som for første gang siden krigen brakte de tidligere kommunistene i regjeringsposisjon – fra første dag av svært ivrig til å understreke og bekrefte Italias lojalitet til NATO og amerikanerne, og til den europeiske integrasjonsprosessen. Men det er også interessant å legge merke til at i perioden fra 1996 til 2001 stemte sentrum-høyre-koalisjonen ledet av Silvio Berlusconi ofte sammen med regjeringen fra opposisjonsbenken når utenrikspolitikken var på agendaen. Det er nok å nevne de voteringene i parlamentet som i 1996 fikk stort flertall for Italias deltakelse i de militære operasjonene i det tidligere Jugoslavia, i 1997 for fredsoperasjonen Alba i Albania, i 1998 for NATOs utvidelse og i 1999 for intervensjonen i Kosovo. Prodi-regjeringens bestrebelser i perioden 1996-98 på å sanere finansene og føre Italia inn i eurosonen ble også støttet av opposisjonen.

4 BERLUSCONIS REGJERING

4.1 Den atlantiske dimensjonen blir forsterket

Sentrum-høyre-koalisjonen i Italia, som er ledet av Silvio Berlusconi og består av hans parti *Forza Italia* samt det høyre-konservative partiet Nasjonal allianse, protestpartiet *Lega Nord* og Kristelig-demokratisk union, hadde nettopp vunnet valget i mai 2001 da Twin Towers ble angrepet. Berlusconi-regjeringens prioriteringer i utenrikspolitikken ble i stor grad, og er fortsatt, diktert av de dramatiske begivenhetene rundt 11. september.

Den politiske og militære støtten til USA etter attentatene i New York og Washington kom umiddelbart og samlet i første omgang alle partier i parlamentet. I forkant av Afghanistan-krigen stemte (5. november 2001) 80 prosent av representantene i den italienske nasjonalforsamlingen for at italienske soldater skulle overta etter de amerikanske troppene i Bosnia og Kosovo (bare De grønne og kommunistene stemte imot). Under Berlusconi-regjeringen var dette det siste tilfelle da det såkalte *bipartisanship* (parlamentarisk støtte fra både regjeringspartier og opposisjonspartier), som hadde preget den italienske debatten om sikkerhetspolitiske spørsmål gjennom hele 90-tallet, gjorde seg gjeldende i utenrikspolitikken. Nøyaktig ett år senere (3. oktober 2002) var nasjonalforsamlingen splittet i to, og opposisjonen i enda flere grupperinger, i forbindelse med voteringen om utplassering av italienske soldater (1000 alpejegere) i Afghanistan. Sosialdemokratene, som utgjør det største partiet i sentrum-venstre-koalisjonen, krevde at de italienske soldatene skulle brukes til støtte for fredsoperasjonen ISAF med FN-mandat, og ikke til støtte for *Enduring Freedom* under ledelse av amerikanerne. De ville altså ha en større rolle for EU i Afghanistan, mens De grønne og kommunistene avviste enhver form for bruk av militær makt, selv med FN-mandat. På dette tidspunktet traff Berlusconi-regjeringen, med sin koalisjons flertall i parlamentet bak seg, for første gang et klart valg som viste utvilsomme intensjoner om å holde fast ved forholdet til USA. Den italienske kontingenten på 1500 mann, som til slutt ble stasjonert i Afghanistan i

perioden mars-september 2003, og som bidrog til den internasjonale koalisjonen mot terrorismen, den såkalte *global war against terrorism*, var den nest største blant USAs allierte.

4.2 Irak-krisen

Senere, i løpet av høsten 2002, i forbindelse med Irak-krisen, ble avstanden mellom regjeringskoalisjonens og opposisjonens standpunkter i utenrikspolitikken, når det gjaldt forholdet til USA, større. Ingen la skjul på at Italia befant seg i det verste dilemma siden slutten av den kalde krigen. For et land som tradisjonelt har hatt atlantisme og europeisme som hovedpilarer i sin sikkerhets- og utenrikspolitikk, er et valg mellom USA og de tunge aktører i Europa – Frankrike, Tyskland og Russland – meget dramatisk. I en nokså ukjent tale i parlamentet allerede den 25. september 2002, slo Berlusconi fast at ”Italia avviser angrepskrig”. Og så fortsatte han:

Når USA legger vekt på muligheten til å handle alene, eller innenfor allianser som er skreddersydde for forskjellige politiske og militære operasjoner, betyr det at systemet med multilaterale avgjørelser har vist svakheter som er utålelige for det landet som bærer det største ansvaret og som har en direkte nasjonal interesse i verdens sikkerhetsproblem.

...

Vår oppgave, som USAs lojale og uavhengige allierte, som vi er og som vi vil fortsette å være, er derfor å forsterke de multilaterale virkemidler, utarbeide en effektiv europeisk strategi og i hvert enkelt tilfelle diskutere farer og løsninger, uten å reise en mur av motstand ved å være passive eller ved å avstå fra solidaritet med USAs kontroversielle, men forståelige, nye strategiske linje.

Italia har i denne nye krisen en bestemt nasjonal interesse av å følge en ansvarlig og uavhengig politikk, som likevel befinner seg lojalt innenfor rammen av den historiske alliansen med USA.

Dette er, etter vår mening, også Den europeiske unions virkelige ”overnasjonale” interesse.²

² Fra statsminister og fungerende utenriksminister Berlusconis tale i Deputertkammeret, 25. september 2002.

Talen ble holdt bare noen få dager før voteringen i parlamentet om militær støtte til amerikanerne i Afghanistan og begrunner utfallet av den. Neste viktige votering i det italienske parlamentet fant sted den 19. mars 2003, det vil si etter debatten i FN som endte med et mislykket forsøk på å enes om en ny resolusjon og et FN-mandat for krig mot Irak. De italienske representantene i generalforsamlingen måtte treffe en beslutning om bruken av basene på italiensk territorium (17 amerikanske og 10 NATO). En avtale undertegnet i 1954 regulerer forholdet Italia-USA når det gjelder bruken av basene, men i to tilfeller (1973 under Yom Kippur-krigen og i 1986 under bombingene av Tripoli) nektet italienske ledere amerikanerne å bruke basene i Italia. Opposisjonens forslag om at bruken av basene og overflyging av landet skulle nektes siden angrepet var unilateralt, ble nedstemt både i Senatet og i Deputertkammeret av et flertall bestående av regjeringskoalitionspartier, med noen frafall blant kristelig-demokrater.

Opposisjonen sto denne gangen samlet mot regjeringen, ikke minst gjennom store demonstrasjoner for fred i Italias gater, men forskjellige ideologiske standpunkter gjorde det vanskelig å enes om en felles strategi. Pasifistiske og antiimperialistiske holdninger gjorde seg gjeldende først og fremst blant katolikker, sterkt påvirket av Vatikanet, denne gangen urokkelig innstilt mot krigen, i motsetning til under felttoget i 1991. De samme holdningene fantes blant partier til venstre for sosialdemokratene (De grønne, kommunistene), blant mer moderate partier som har sine røtter i Det kristelig-demokratiske partiet, blant fagforeninger, frivillige organisasjoner og de såkalte *no globals*. Bak seg hadde de en offentlig opinion som med stort flertall var imot bruken av militære midler for å løse internasjonale konflikter. Sosialdemokratene forsøkte å holde sin motstand mot krigen atskilt fra en antiamerikanisme som de anså for å være lite tjenlig for Italia. Sammen med noen av de moderate partiene på venstresiden ville de ha støttet en krig med FN-mandat eller innenfor NATOs rammer.

Motstanden kan oppsummeres i tre hovedargumenter. For det første var man, og er fortsatt, bekymret for den amerikanske

administrasjonens tendens til unilateralisme, og man motsatte seg konseptet om ”forebyggende krig”, som tolkes som i strid med folkeretten. For det andre var man meget urolig for konsekvensene av et felttog mot Irak for forholdet mellom Vesten og den arabiske verden og for stabiliteten i regionen. Opposisjonen understreket at nettopp faren for en økning av terrorismen burde tale mot å bruke militære midler i tilnærmingen til Midtøsten. For det tredje var man opptatt av en felles europeisk dimensjon, ikke nødvendigvis i form av en felles militær struktur, men i det hele tatt en bedre samordnet europeisk strategi overfor USAs nye utenrikspolitikk. Den sterkeste kritikken var rettet mot at den italienske regjeringen underskrev støttebrevet til USA sammen med syv andre europeiske land, ikke på grunn av innholdet, men på grunn av det politiske signalet. Italia var det eneste landet blant de landene som hadde grunnlagt EU, som var med på å undertegne brevet.

Lederen for høyre-koalisjonen, ofte anklaget for populisme, nølte ikke med å gå imot både sine politiske opponenter og den offentlige opinionen. Regjeringens argumenter for å forsvare Italias støtte til USA er enkle og konsekvente hva gjelder landets utenrikspolitikk de siste 50 årene. Italias behov for amerikanernes tilstedeværelse i Europa, selv etter slutten på den kalde krigen, har økt. Italia, som på grunn av sin beliggenhet er spesielt utsatt for de mange utfordringer som preger middelhavsregionen, hvorav terrorismen kun er én, trenger i enda større grad enn sine europeiske partnere å bli beskyttet av sin amerikanske allierte. Berlusconi var rett og slett ikke villig til å risikere å miste den fremste og viktigste sikkerhetsgarantien italienerne har hatt siden andre verdenskrig. Den strategiske allierte for Italia er og blir USA, fremfor Tyskland og Frankrike. Berlusconi og hans allierte er overbevist om at det i dagens unipolare verden er mer fornuftig å forsøke å være en modererende faktor ved siden av et USA merket av 11. september, heller enn å utfordre supermakten, i håp om å bli hørt. Den italienske regjeringen gav under hele krisen klart uttrykk for sin bekymring for en splittelse mellom USA og Europa. Når det gjaldt en dialog med arabiske land, stilte det

italienske diplomatiet seg til disposisjon, og i forkant av den spente debatten i FN mellom USA og Storbritannia på den ene siden og Frankrike, Russland og Tyskland på den andre, benyttet det sine tradisjonelt gode kontakter med den arabiske verden til å undersøke muligheten for eksil for Saddam.

I skyggen av disse mer eller mindre prinsipielle sakene er det på sin plass å stille spørsmål om hvorvidt økonomiske interesser spilte en rolle eller ei. Før Golfkrigen i 1991 var Italia på fjerdeplass blant Iraks handelspartnere (Mauro De Bonis 2002). Mot slutten av 90-tallet ble økonomiske forbindelser mellom Italia og Irak gjenopptatt takket være FN-programmet *Oil for Food*, og de gjaldt stort sett import av olje. Omfanget av avtaler mellom de irakiske myndighetene og det italienske oljeselskapet ENI/Agip var likevel mye mindre enn floraen av avtaler forhandlet eller undertegnet av franske og russiske oljeselskaper. Det er rimelig å tro at et bidrag til det engelsk-amerikanske felttoget vil gi anledning til å forhandle frem flere konsesjoner i Irak etter krigen. I tillegg til prosjekter om utnyttelse av irakiske gass- og oljereserver, som foreløpig er lagt på is på grunn av den meget ustabile politiske og økonomiske situasjonen i Irak, vil det også være interessant for flere italienske eksportselskaper å kunne komme inn igjen på dette markedet.

Karakteren og omfanget av det italienske bidraget til krigen i Irak var likevel tema for diskusjoner og delvis motsetninger internt i koalisjonen. Kristelig-demokratene og enkelte fra Nasjonal allianse satte ned foten da forsvarsministeren la frem forslaget om å sende italienske tropper til Irak. Den aller siste avgjørelsen ble tatt på et møte rett før utbruddet av krigen, der både statsministeren og republikkens president Carlo Azeglio Ciampi tok ordet. Ciampi spilte en viktig rolle ved å legge viktige artikler fra den italienske grunnloven til grunn for å betinge Italias støtte til en intervensjon som skjedde uten FN-mandat og uten bred internasjonal enighet. Italia stilte til slutt basene på det italienske territoriet til disposisjon, men kun for logistisk støtte og ikke for direkte angrep mot Irak, og uten noen form for militær deltakelse. Etter krigen (14. april 2003)

besluttet parlamentet med bredt flertall blant regjeringskoalisjonens partier at Italia skulle sende en kontingent på 3000 mann (de fleste fra politikorpset "Carabinieri") til Irak som en humanitær intervensjon. Operasjonen ble planlagt uavhengig av både EU og FN. De fleste venstrepartier i opposisjonen i parlamentet deltok ikke i avstemningen og gav på den måten indirekte støtte til regjeringen.

4.3 Viktige utviklingstrekk i europapolitikken

Ved siden av en nokså rettlinjert og tradisjonell kurs når det gjelder den atlantiske dimensjonen i Berlusconi-regjeringens utenrikspolitikk, er vi vitne til interessante endringer i europapolitikken. I perioden da sentrum-høyre-koalisjonen satt på opposisjonsbenken (1996–2001), bekreftet Silvio Berlusconi ved flere anledninger at hans koalisjon var enig i hovedlinjene i Italias europadiplomati, og utnevnelsen av diplomaten og tidligere generaldirektør for WTO, Renato Ruggiero, til utenriksminister etter valget i 2001, ble sett som en garanti for kontinuitet. Høsten 2001 kunne Ruggiero i en tale i parlamentet bl. a. bekrefte at Italia i EU-diplomatiet var interessert i å

- utvide en praksis basert på overnasjonale løsninger (med tanke på utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk) og å utvide flertallsvotingen i Rådet
- vurdere direkte valg av Kommisjonen president med sikte på å styrke både rollen og legitimiteten til selve Kommisjonen
- styrke Europaparlamentets rolle
- forbedre forholdet mellom Europaparlamentet og de nasjonale parlamentene.³

Ruggieros ordbruk minner om en tilsvarende uttalelse av daværende utenriksminister Lamberto Dini under sentrum-

³ Fra utenriksminister Renato Ruggieros innlegg om Unionens fremtid, for parlamentets utenrikskomiteer i Deputertkammeret og Senatet, 31. oktober 2001.

venstre-regjeringen bare ett år tidligere. Dini hadde sammenfattet regjeringens posisjon i europapolitikken (EU) slik:

Det er klart at planene om et føderalt Europa alltid har inspirert og fortsatt vil komme til å inspirere regjeringens europapolitikk ...Våre prioriteringer illustrerer vår politiske kontinuitet med fortiden ...vi tror fortsatt at Italias utenrikspolitikk må ha oppbyggingen av Europa som et viktig siktemål.⁴

5. januar 2002 markerte et brudd på denne linjen da Ruggiero trakk seg og Berlusconi ble fungerende utenriksminister. I en tale holdt for parlamentet i forbindelse med overgangen, uttalte Berlusconi seg på følgende måte:

Ingen vet om euroen bare representerer avslutningen på en økonomisk integrasjon som startet med Roma-traktaten eller om den åpner en ny fase med politisk integrasjon. Når det gjelder prosjektet for en politisk integrasjon i Europa, en føderasjon, er debatten åpen. Vi tror på Europa, men vi må skille mellom vår tro på Europa og en *fideismo* som er ukritisk og dogmatisk.⁵

Han nevnte bl. a. at regjeringen ville motsette seg enhver form for europeisk integrasjon som skulle gå mot en større grad av sentralisering og byråkratisering. Noen få dager før han gikk av, hadde Ruggiero sagt i et intervju at en politisk debatt om Europa var blant de vanskeligste for regjeringen og at motsetningene var meget sterke. Alt som hadde ligget under teppet både i årene i opposisjon og i den første tiden i regjering, sannsynligvis for ikke å provosere velgerne eller de europeiske partnere, kom tydelig frem straks Ruggiero hadde gått av. Sammensetningen av sentrum-høyre-koalisjonen, som består av flere partier med svært forskjellige tradisjoner når det gjelder europapolitikken, gir oss en første forklaring. Nasjonalallianse, som siden 1946 (*Movimento Sociale Italiano*) har sittet i parlamentet og bidratt til debatten om Italias stilling i Europa, har lenge vært imot utviklingen av det europeiske samarbeidet i retning av overnasjonalitet. Leder for partiet og

⁴ Fra utenriksminister Lamberto Dinis innlegg om Italias prioriteringer i utenrikspolitikken, for utenrikskomiteen i Senatet, 8. juni 2000.

⁵ Fra statsminister og fungerende utenriksminister Berlusconis tale i Parlamentet, 14. januar 2002.

visestatsminister Gianfranco Fini uttalte i et intervju i *Financial Times* noen få uker etter at Ruggiero hadde gått av:

Jeg tror ikke på en enhetlig europeisk stat, den vil aldri ta form.
Jeg tror på en konføderasjon av stolte nasjonale stater...⁶

Lega Nord deler den samme oppfatningen og skjuler ikke sin mistenksomhet overfor en union som ligner stadig mer på en superstat og truer nasjonenes selvstyre, og overfor en kommisjon dominert av byråkrater og teknokrater. Sagt med ordene til en av partiets representanter, motsetter *Lega Nord* seg et Europa

som blir tredd ned over hodet på oss, et Europa av de opplyste, av femten menn som på vegne av alle skal ta avgjørelser ... av bankierer og teknokrater.⁷

Det er interessant å merke seg at *Lega Nord* har gått fra å fremheve Nord-Italias (*Padanias*) interesser til å forsvare nasjonalstaten. *Forza Italia*, et parti som fikk arven fra Det kristelig-demokratiske partiet og fra Sosialistpartiet i fanget etter korrupsjonsskandalene på 90-tallet, viser ikke samme klarhet. I partiets offisielle dokumenter blir enkelte begreper brukt med forskjellige betydninger, som f. eks. konseptet om en "føderasjon" versus konseptet om en "konføderasjon", som forutsetter at statene beholder deler av sin suverenitet. I sin tale i parlamentet i januar 2002, refererte Silvio Berlusconi ofte til De Gasperis ideal om Europas forente stater, men slo samtidig fast at

Ingen – jeg gjentar – ingen kan stille oss under beskyttelse eller, enda verre, betrakte oss som undersåtter med begrenset suverenitet.⁸

Nøkkelordene i partiprogrammet til *Forza Italia* viser også til prinsippet om subsidiaritet og om fleksibelt samarbeid, noe som igjen ble bekreftet i Berlusconis tale. Det temaet som alle

⁶ *Financial Times* 25. februar 2002.

⁷ Alessandro Cè i debatten i parlamentet (no.82) om Italias europapolitikk, 14. januar 2002.

⁸ Fra statsminister og fungerende utenriksminister Silvio Berlusconis tale i parlamentet, 14. januar 2002.

disse partiene er opptatt av, er nasjonalstatens suverenitet, som uunngåelig blir begrenset i enkelte overnasjonale prosjekter i EU. Euro, som innebærer en viss overføring av suverenitet i økonomisk politikk til den europeiske sentralbanken, er et godt eksempel. Innenfor sentrum-høyre-koalisjonen er meningene hos kristelig-demokratene svært annerledes. De har en lang historisk og politisk tradisjon i EUs institusjoner som tilhengere av overnasjonalitet, noe som er blitt bekreftet gjennom det gode forholdet til EU-kommisjonens president Romano Prodi, og de har ved flere anledninger tatt klart avstand fra sine regjeringsallierte (særlig *Lega Nord*) når det gjaldt europapolitikken. Kristelig-demokratisk unions posisjon nærmer seg på mange måter holdningen til sentrum-ventre-koalisjonen, som kan oppsummeres gjennom Francesco Rutellis ord:

Vi vet nøyaktig hva som bør gjennomføres med tanke på Europas fremtid: unionens utvidelse, institusjonenes videre demokratisering, styrkingen av både Kommisjonen og Parlamentet, innføringen av en europeisk grunnlov, samt flertallsvotering.⁹

Alle disse holdningene ble representert i Konventet, den rådgivende forsamlingen som ble ledet av Giscard d'Estaing. De sterkeste representantene fra opposisjonen var Giuliano Amato (viseformann for Konventet og tidligere italiensk statsminister) og Lamberto Dini (tidligere italiensk statsminister), fra regjeringen Gianfranco Fini (visestatsminister) og Marco Follini (leder av partiet Kristelig-demokratisk union).

Enkelte episoder fra Berlusconi-regjeringens første måneder er av enkelte analytikere (Rossi 2002b: 100) blitt sett som eksempler på en ny holdning overfor EU. Disse må betraktes i sin rette sammenheng. Umberto Bossis meget kritiske utsagn om EU-systemet pleier å komme til uttrykk i forbindelse med partiet *Lega Nord*s allmøter eller folkemøter. Derfor er det grunn til å tro at de i hovedsak er populistiske utspill rettet mot velgerne eller taktiske manøvrer for å styrke partiets posisjon i regjeringen, mer enn en gjennomtenkt strategi for å vel-

⁹ Francesco Rutelli i debatten i parlamentet (no.82) om Italias europa-politikk, 14. januar 2002.

te regjeringens politikk i EU. Den italienske justisminister Castellis motvillighet til å forplikte seg til å respektere den europeiske arrestordre¹⁰ kan derimot være et godt eksempel på en mer forsiktig tilnærming til EUs integrasjon fra italiensk side. Castelli, som tilhører partiet *Lega Nord*, mente at en så viktig overføring av suverenitet først måtte bli behandlet i de enkelte europeiske nasjonalforsamlingene. Men så snart det belgiske formannskapet truet med at de andre femten medlemmene kunne gå videre i en form for fleksibelt samarbeid, uten Italia, godtok den italienske regjeringen direktivet, selv om det blir nødvendig med en endring i den italienske grunnloven (Crocì 2002: 96).

Når det gjelder avgjørelsen som ble tatt av den italienske forsvarsminister Martino om ikke å delta i prosjektet for et europeisk transportfly, *Airbus A400M*, må det nevnes at episoden ble overdrevet i pressen både hva gjelder karakteren og omfanget av prosjektet (Nones 2002:119). Avgjørelsen var konsekvent med hensyn til Italias holdning til ESDP (den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken). Italia trakk seg fra prosjektet, delvis fordi det økte forsvarsbudsjettet ville ha skapt heftig debatt i parlamentet, men hovedsakelig fordi det ble betraktet som en unødvendig duplisering. Det er et faktum at Italia bidrar militært til ESDP på samme nivå som Tyskland, Frankrike og Storbritannia, og den politiske støtten til prosjektet er fortsatt bred i parlamentet. Samtidig har denne regjeringen, på samme måte som forgjengerne, gjort det helt klart at når det gjelder å utvikle en politisk autonom ESDP, med kobling til NATO og bruk av NATOs militære ressurser, må ikke det europeiske initiativet fjerne Europa fra USA (*no decoupling*), heller ikke bygge opp nye EU-strukturer utover NATOs strukturer (*no duplicate*) og, endelig, ikke diskriminere NATO-medlemmer som ikke er med i EU (*no discriminate*) (Wolff 2002a).

¹⁰ Den europeiske arrestordre vil gjøre det mulig å returnere mistenkte og dømte på flukt fra ett medlemsland til ett annet innen rimelig tid med hensyn til rettergang og / eller fengsling.

Allerede i 1994, under den første Berlusconi-regjeringen, hadde Martino, som da var utenriksminister, stilt seg kritisk til tempoet i integrasjonsprosessen, som ikke tillot å ta stilling til konsekvensene av den. Den gangen ble Martinos periode altfor kort til at debatten kunne utdypes, men temaet ble igjen drøftet av Berlusconis 2. regjering. I den siste tiden har det blitt uttrykt bekymring fra enkelte ministre i Berlusconi-regjeringen angående både innføringen av euroen og EUs utvidelse østover. Dette er helt legitimt med tanke på den svekkede konkurranseevnen til industrien i Nord-Italia, den dype krisen i landets største bedrift (FIAT) som ikke lenger blir beskyttet av staten og med tanke på at Sør-Italia snart vil møte hard konkurranse fra Øst-Europa samtidig som området sannsynligvis vil miste subsidiene fra EU. Men det er bred enighet om at løsninger på disse problemene ikke ligger i at landet løsrives fra det europeiske (økonomiske) samarbeidet, men snarere i en rekke tiltak i retning av modernisering og bedre effektivisering av det økonomiske systemet, samt større investeringer i ny teknologi.

4.4 Konventet

De posisjonene som Italia inntok under Konventet, gir endelig et godt innblikk i Italias linje i europapolitikken. De forskjellige meningene i regjeringskoalisjonen ble helt til slutt, i de aller siste måneder før sommer 2003, sammenfallende. Regjeringen valgte å støtte forslaget fra Tony Blair (mai 2002) om en styrking av Rådet gjennom valget av en president (chairman) som vil fungere som representant for EU over en lengre periode enn tidligere, og forlot sin tradisjonelle, ensidige støtte til Kommisjonen. Dette er en viktig endring og har betydning med tanke på de to retningene den europeiske integrasjonsprosessen kunne ha tatt (mer mellomstatlighet hvis man utelukkende hadde lagt vekt på Rådet, mer overnasjonalitet med føderale løsninger hvis man utelukkende hadde lagt vekt på Kommisjonen). Tradisjonelt var det slik at Storbritannia ofte trakk i den første retningen, mens Tyskland og Frankrike tvert imot trakk i den andre. Forhandlinger i forkant av Maastrich-

tavtalen i 1991 ble f. eks. preget av disse motsetningene, med Italia som innledningsvis hadde forsøkt en tilnærming mot britene, men som vanlig sluttet seg til den fransk-tyske aksen. Det interessante som har skjedd under Konventet, er at det denne gangen ikke oppstod noen konflikt mellom Storbritannia på den ene siden og Tyskland og Frankrike på den andre. Stormaktene ble tvert imot enige om å støtte en utvikling av det europeiske, politiske samarbeidet i retning av et balansert forhold mellom de viktigste institusjonene, nemlig Rådet, Kommisjonen og Parlamentet. Det viktigste med det fransk-tyske dokumentet fra Dominique de Villepin og Joschka Fischer (januar 2003) var nettopp å forsøke å forene tradisjonelt motsatte posisjoner ved å foreslå et samboerskap mellom et ”langt” formannskap i Rådet og en president for Kommisjonen direkte valgt av Parlamentet. I henhold til dagens dokument fra Konventet har Rådet fått en sterkere rolle i utenriks- og sikkerhetspolitikken, i kampen mot kriminalitet og ulovlig innvandring og i den økonomiske politikken. Kommisjonen har fått en sterkere rolle i f. eks. landbrukspolitikken, regionalpolitikken og regler for det indre marked. Parlamentet, og til og med nasjonalstatene, har fått en sterkere rolle.

Italia kunne ikke overse denne utviklingen. Hvis kriteriet for å vurdere Italias europeisme er lojalitet til en integrasjonsmodell preget utelukkende av overnasjonale løsninger, er det klart at Berlusconi-regjeringen markerer en diskontinuitet med fortiden. Men hvis kriteriet for å vurdere Italias europeisme er evnen til de italienske politikere til å holde fast på utviklingsretningen i det europeiske diplomatiet, denne gangen representert ikke bare ved den fransk-tyske aksen, men ved alle de store landene, viser Berlusconi-regjeringen den samme pragmatismen og realismen som mange andre tidligere italienske regjeringer. Som vanlig vil Italia være med i den indre kjernen av EU, hvis tilstedeværelse er av vital betydning dersom unionen skal overleve etter utvidelsen.

Samtidig ble det i Konventet beholdt en viss selvstendighet i enkelte spørsmål. Den italienske delegasjonen støttet alle kompromissløsninger som kunne forene både krav til større

effektivitet og krav til en dypere demokratisering. Den brede enigheten blant de italienske representantene, i motsetning til hva tilfellet var for andre land, forsterket den italienske gjennomslagskraften og oppveide den lave prestisjen som Berlusconi ellers har i europeisk opinion og i pressen. Det er også interessant å legge merke til at de mest "euroskeptiske" elementene i Berlusconi-regjeringen (*Lega Nord*) holdt seg vekk fra debatten om EUs reformer, mens visestatsminister Fini (Nasjonal allianse) bidrog positivt til den. Amato og Fini hadde faktisk felles oppfatninger om behovet for å garantere en maktbalanse blant de tre hovedinstitusjonene i EU. De gav sin støtte til forslaget om én president for unionen og egen utenriksminister, og det var Fini som la frem sitt forslag om å forkorte presidentens periode til 18 måneder/to år, mot det opprinnelige forslaget om tre år. Amato la frem et forslag om å slå sammen de to stillingene av president for Rådet og for Kommisjonen innen 2015. Italienerne gikk inn for et mindre antall kommissærer, men de krevde også en større rolle for Parlamentet i lovgivningsprosessen. Samtidig arbeidet de for en bedre klargjøring av subsidiaritetsprinsippet og ansvarsfordeling mellom EU og medlemsstatene med hensyn til å gi større handlefrihet til nasjonalstaten og innenfor nasjonalstaten til regionene. Fini støttet ideen om det såkalte *yellow card*, som gir de nasjonale parlamentene anledning til å sende teksten til et lovforslag tilbake til Kommisjonen. Som Kommisjonens president bidro italieneren Romano Prodi til å garantere en selvstendig rolle for Kommisjonen. Enda viktigere er det at den italienske delegasjonen insisterte på utvidelsen av flertallsvoting til å gjelde også forsvars- og utenrikspolitikken, i samsvar med Italias tradisjonelle linje i europeisk politikk. Denne siste innstillingen vil trolig bli lagt på is under regjeringskonferansen der Italia som vert kan velge en mer nøytral stilling.

Den italienske holdningen under Konventet på områder som skatt-, retts- og indrepolitikk var derimot preget av motsetninger. På den ene siden støttet den italienske regjeringen alle forslag i retning av et felles europeisk system for kontroll av

ytregrensene for bedre å takle problemet med illegal innvandring. På den andre siden var den skeptisk til forslagene om en harmonisering av de nasjonale rettssystemene, spesielt når det gjelder å innføre felles regler for definisjonen av forbrytelser og sanksjoner. Samtidig motsatte italienerne seg utvidelsen av kvalifisert flertall til skattepolitikken og var forbeholdne til forslagene om en større rolle for Kommisjonen i den økonomiske politikken. Fini støttet ideen om at avgjørelser som angår eurosonen, utelukkende burde tas av medlemslandene i eurogruppen (Greco 2003: 133).

4.5 En britisk-italiensk-spansk akse?

På dette tidspunktet kan det være hensiktsmessig å spørre seg om det eksisterer en akse mellom Italia, Storbritannia og Spania i europapolitikken. Dette er et tema som stadig blir drøftet når det oppstår konflikter internt i EU, slik det skjedde i forbindelse med Irak-krigen. Når det gjelder måten Europas forhold til USA og særlig USAs nye unilateralisme tolkes på, er det ikke noen tvil om at det siste året har markert en avstand mellom Frankrike og Tyskland på den ene siden og Italia, Storbritannia og Spania på den andre. Samtidig har ikke de forskjellige holdningene til Irak-krigen skapt stor uenighet i europeisk diplomati. Konflikten i og om Irak ble altså ikke brukt til å danne en *politisk* akse i Konventet som enten ville balansere den fransk-tyske eller endre kursen til den europeiske politikken og/eller den europeiske integrasjonsprosessen. Spørsmålet om en akse mellom Italia, Storbritannia og Spania er derimot mer legitimt når man vurderer andre områder, som f. eks. økonomien. Som Anatole Kaletsky skriver: "...there is a natural community of interest between Britain's liberal, decentralised vision for Europe and the free-wheeling instincts of Berlusconi's Italy."¹¹ Det er interessant å se nærmere på den økonomiske politikken som Berlusconi og Blair står for i sine respektive land. Den 15. februar i 2002 møttes Blair og Berlusconi i Roma. Møtet var begrenset til to hoved-

¹¹ "We should chant Forza Italia, Forza Britannia", *The Times* 3. juli 2003.

temaer: liberalisering av energimarkedet og nye regler for markedsfleksibilitet. Når det gjelder det første punktet, er det forståelig at Blair søkte allierte blant de liberale regjeringene i Italia og Spania siden Frankrike – og det franske statseide Electricité de France – motsatte seg et åpnere energimarked. Når det gjelder det andre punktet, innebærer dokumentet signert i Roma de samme retningslinjene om sysselsetting som de europeiske statsministrene – og blant dem sosialdemokraten Massimo D'Alema som den gangen ledet en sentrum-venstre-regjering – godkjente i Lisboa i mars 2000. Mange temaer er altså felles ikke bare for Blair og Berlusconi, men for alle regjeringene i EU, og de ble først drøftet under Lisboa-møtet: reformer i arbeidsmarkedet i retning av større fleksibilitet, pensjonsreformer, privatisering, reformer i skattesystemet. Berlusconi og Blair betoner begge viktigheten av markedsfleksibilitet for å skape nye jobber. Det finnes et sammenfall i de økonomiske programmene til Italias, Spanias og Storbritannias regjeringer, men om denne konvergensen i økonomisk politikk vil bli overført fra partiprogrammene til virkeligheten, er avhengig av Berlusconis evne til å gjennomføre programmet han ble valgt på. Hans regjering har så langt møtt kraftig motstand fra fagforeningene og delvis fra egne partnere i koalisjonen. Regjeringen har klart å innføre nye bestemmelser i arbeidslivet på enkelte områder, men andre tiltak for liberalisering av markedet, skattelettelser eller for privatisering er blitt lagt på is etter valget. En reform av pensjonsystemet, som innebærer nye regler fra og med år 2008, ble lansert i september 2003 i forbindelse med statsbudsjettet, og reformprosessen vil kunne si noe om den italienske regjeringens handlingsevne overfor opposisjonen både i parlamentet og i samfunnet.

Tar man i betraktning den ideologiske tilnærmingen til det europeiske prosjektet (EU), synes det som filosofien bak Italias og Storbritannias forhold til den europeiske integrasjonsprosessen er svært forskjellig for de to land (Bonvicini 2001:1064). I sin kamp mot superstaten som truer den nasjonale suvereniteten, er det naturlig for Tony Blair å søke støtte

hos liberale regjeringer som den i Italia, eller i Spania. Likevel er det lite som tyder på at Berlusconi-regjeringen vil våge å frigjøre seg fra EUs fremste overnasjonale samarbeidsprosjekt, nemlig euroen. Den italienske finansministeren Giulio Tremonti er blant de mest engasjerte forsvarere av Stabilitetspaktens regler. Det tjener Italias interesser siden pakten i de seneste årene har bidratt til en konstant bedring av landets finanser. Dessuten gjør en sterk ”europeisme” seg fortsatt gjeldende ikke bare blant politiske partier, men også innenfor byråkratiet, som i løpet av hele etterkrigstiden, delvis på grunn av svakhet, delvis på grunn av ustabilitet i den politiske ledelsen, har fått en betydelig vekt i det italienske politiske systemet. Støtten og tilliten til EU – og særlig til de europeiske institusjonene – holder seg også blant folk flest (Diamanti 2002:53–62), til tross for de negative virkningene innføringen av euroen har hatt på italienernes kjøpekraft.

5 EU-FORMANNSKAPET

Det er ikke første gang at en regjeringskonferanse ledes av et italiensk EU-formannskap. I 1985 foreslo den italienske statsministeren Bettino Craxi under det italienske formannskapet at man skulle innkalle en regjeringskonferanse for å få ny fart i den europeiske integrasjonen. Året etter ble den såkalte "europeiske fellesakten" signert. I 1990 var statsminister Giulio Andreotti regissør for forhandlinger om en ny reformprosess mellom Frankrike og Tyskland på den ene siden og Storbritannia på den andre. Året etter ble de to regjeringskonferansene om den politiske unionen og om den økonomiske og monetære unionen innledet, og i 1997 ble Maastrichttraktaten undertegnet. I 1996 åpnet det italienske formannskapet den fjerde regjeringskonferansen som munnet ut i Amsterdamtraktaten i 1997.

Per i dag (november 2003) er det for tidlig å gi en helhetlig vurdering av det italienske formannskapet som startet 1. juli i år. Debuten i EU-parlamentet i Strasbourg var meget uheldig, da Berlusconi reagerte nokså lite diplomatisk på de kritiske spørsmålene som ble stilt av enkelte parlamentsmedlemmer. Dette burde likevel ikke være til hinder for å foreta en analyse av Italias prioriteringer i formannskapet, i lys av det som er omtalt ovenfor.

5.1 En ny traktat for Unionen

Når det gjelder de institusjonelle reformene i EU, er hovedmålet for den italienske regjeringen i samsvar med presidenten for Konventet, Giscard d'Estaing, å føre den nye traktaten for EU i havn innen neste parlamentsvalg i juni 2004. Det ville være av stor betydning å kunne signere en ny traktat rett etter 1. mai 2004 når ti nye medlemmer kommer inn i EU. De italienske diplomatene og byråkratene vil konsentrere seg om å dempe alle mulige konflikter som fortsatt finnes blant medlemslandene når det gjelder dokumentet som er levert av Konventet, og forsøke å unngå store endringer som kan forsinke prosessen. Berlusconi bekreftet den 18. juli at den italienske

regjeringen vil utøve ”meglingskunsten” helt til siste minutt, og tre dager før regjeringskonferansen startet i Roma 4. oktober, ga den italienske presidenten Carlo Azeglio Ciampi klart uttrykk for at han støtter Konventets forslag til grunnlov. Men utfordringene er store med tanke på de mange omstridte områdene. Det gjelder diskusjonen om institusjonalisering av en president i Rådet for en lengre periode og av en utenriksminister for EU, diskusjonen om en reduksjon av antall kommissærer og innføring av kvalifisert flertallsvoting i Rådet. En annen utfordring er spørsmålet om utvidet bruk av kvalifisert flertallsvoting til alle politiske områder, inkludert utenriks- og sikkerhetspolitikk. Foreløpig holder alle regjeringene kortene tett til brystet, som så ofte før i forbindelse med viktige institusjonelle forhandlinger i EU. Kortene vil sannsynligvis bli lagt på bordet på et møte i Roma mot slutten av november. Da skal formannskapet sannsynligvis legge frem sine forslag i retning av enda flere kompromissløsninger. Man hører at kanskje er de store land villige til å beholde én kommissær for hvert land, og at Spania og Polen vil akseptere det nye kvalifiserte flertallsvotingssystemet med enkelte justeringer. Vi vet ikke om det blir mulig å slutføre en avtale før siste møte under det italienske formannskapet, som vil finne sted i Brussel i midten av desember. I mellomtiden, ved siden av de store spørsmål som nettopp er nevnt, vil italienerne også fortsette å arbeide hardt for å klargjøre en rekke punkter i Konventets dokument: 1) rollen til både Rådet og Kommisjonen og deres utøvende makt, 2) forholdet mellom kommissærene og Rådet, 3) Kommisjonens ansvar innen økonomisk politikk, 4) prosedyrer for en fremtidig revisjon av traktaten.

5.2 Etter Irak-krigen – EU som politisk aktør på den internasjonale arenaen

Gode meglingsevner er spesielt viktig for å kunne takle det spente forholdet mellom USA og EU etter Irak-krigen, men på dette området har den italienske regjeringen liten innflytelse. Dialogen om Irak mellom amerikanerne og europeerne høsten 2003 foregår hovedsakelig i FN, hvor Italia ikke har fast sete i

Sikkerhetsrådet. Det italienske diplomatiet er derimot konsentrert om å slutføre Solanas dokument om en ny sikkerhetsstrategi i fellesskap mellom USA og EU (den såkalte EUs sikkerhetsstrategi), som kan vise seg å være en god anledning til å forene amerikanske og europeiske standpunkter vedrørende en rekke problemstillinger som f. eks. terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Det italienske formannskapet har som hovedmål å gjenopprette ”dialog, tillit og samarbeid på tvers av Atlanterhavet”, med tanke på at ”det euro-amerikanske partnerskapet fortsatt er av vesentlig strategisk betydning”.¹² Det blir derfor viktig å understreke både felles interesser og felles verdier uten å overse at det er andre områder, som f. eks. uenighet om den internasjonale straffedomstolen eller om forhandlinger i WTO i Cancun, hvor striden mellom USA og EU har tiltatt.

Når det gjelder EUs internasjonale rolle, er det først og fremst følgende områder som er blitt prioritert av det italienske formannskapet:

1. I forbindelse med at Italia frem til desember 2003 representerer unionen ved siden av USA, Russland og FN i ”kvartetten” som skal implementere det såkalte veikartet for fred (*road map*) for Midtøsten, vil italienerne legge frem sine forslag om et komplementært veikart som tar sikte på å inkludere Syria og Libanon i fredsprosessen. I sin tilnærming til den israelsk-palestinske konflikten vil det italienske diplomatiet legge fornyet vekt på et forslag som er datert høsten 2001, det vil si den såkalte Marshallplanen for Palestina.
2. Formannskapets ansvar blir også å følge opp prosessen som startet i Helsinki i 1999, da EU-landene forpliktet seg til innen utgangen av 2003 å være i stand til å bygge opp både sivile og militære kapasiteter (ESDPs uttrykingsstyrker) for eventuelle operasjoner innenfor krisehåndtering. Under det italienske formannskapet vil man komme til en evaluering

¹² Fra programmet for det italienske formannskapet 1. juli–31. desember 2003.

av de første EU-operasjoner som har funnet sted utenfor unionen (Makedonia og Kongo).

3. Relatert til ESDP er også spørsmålet om EUs eventuelle lån av NATOs militære ressurser. Det italienske formannskapet planlegger høsten 2003 den første felles militære øvelsen for NATO og EU.

Deretter vil Italia, som representant for unionen, være spesielt opptatt av å:

- konkretisere tiltak i retning av et sterkere politisk og økonomisk partnerskap mellom EU og Russland og en fremtidig dypere integrasjon av Russland i de europeiske strukturene
- utvide den politiske dialogen og det økonomiske samarbeidet med de såkalte "nye naboer" vis-à-vis Russland: Hvite-Russland, Ukraina og Moldova
- følge opp forhandlingene mellom EU og Romania og Bulgaria slik at de blir ferdige innen 2004 og at et medlemskap blir mulig innen 2007.
- støtte reformprosessen i Tyrkia slik at man kan innlede forhandlinger om EU-medlemskap innen 2004
- fortsette det politiske og økonomiske samarbeidet med Balkan-landene slik at de på lang sikt får anledning til å følge Romania og Bulgaria i utvidelsesprosessen. Formannskapets vekt på Balkan er i samsvar med Italias tradisjonelle inkluderende tilnærming overfor sine naboer i middelhavsregionen.

Et kapittel for seg er unionens middelhavsstrategi, som italienerne spesielt vil rette søkelys mot. Vi har allerede nevnt det italienske engasjementet i fredsprosessen i Midtøsten, med vissheten om at et bedre forhold mellom Israel og Palestina vil ha en svært positiv innvirkning på det samarbeidet som europeerne har innledet med arabiske land ved Middelhavet. Med disse landene vil det bli arrangert en sjette euro-middelhavskonferanse i begynnelsen av desember. Italienerne ønsker å opprette en euro-middelhavsbank for investeringer i regionen

som en finansiell institusjon uavhengig av Den europeiske investeringsbanken (EIB). I mellomtiden (15. oktober 2003) har Kommisjonen presentert den nyopprettede stiftelsen for dialog mellom kulturer, og en ramme for interparlamentarisk samarbeid mellom land i EU og land ved Middelhavet, som er en del av euro-middelhavspartnerskapet (Barcelona-prosessen). Under det italienske formannskapet vil det bli tatt konkrete skritt i retning av å opprette et frihandelsområde i regionen. Målet er å ratifisere assosieringsavtalene med Egypt, Algerie og Libanon, starte forhandlinger med Syria, utfordre Maghreb-land – Marokko, Tunisia, Egypt og Jordan – til videre å integrere markedet seg imellom. Det italienske formannskapet vil også prioritere dialogen på tvers av Middelhavet om innvandringsproblematikken i tråd med Thessaloniki-møtets konklusjoner. Italienerne vil henlede oppmerksomheten på at selv nord-afrikanske land nå ønsker et tettere samarbeid med EU fordi de har oppdaget at de er blitt transittland for migrasjon av folk som kommer fra enda fattigere land på det afrikanske kontinentet. Behovet for en felles europeisk politikk med hensyn til visum, asyl og grensekontroll ble bekreftet av Konventet, som fremmet forslag om oppheving av veto i innvandringssaker.

5.3 Etter Lisboa – EU som økonomisk aktør

Et siste område, som den italienske regjeringen har viet stor interesse, gjelder den generelle økonomiske krisen som rammer Europa og som kommer samtidig med behovet for drastiske reformer i kontinentets trygdesystemer. Italienerne har ikke noe originalt å tilføye bortsett fra å revitalisere ”Lisboa Agenda” fra 2000, som hadde som formål å gjøre EU til det mest konkurransedyktige området i Vesten innen 2010. Finansminister Tremontis forslag om å sette i gang en plan om infrastrukturoppbygging i Europa, er i seg selv ikke nytt, men interessant med tanke på at utvidelsen av EU er rett rundt hjørnet. Forslaget – som innebærer bygging av tre transeuropeiske hovedveier vest-øst og nord-sør – har blitt positivt motatt av flere medlemsland og av Kommisjonen. Alle veiene

ville krysse kontinentet sør for Alpene, og de er åpenbart av stor interesse for Italia. Men hvorvidt en storslått plan for økning av både offentlige og private investeringer vil styrke den økonomiske veksten i Europa, eller om den i det hele tatt vil la seg gjennomføre, gjenstår å se.

Et viktig bidrag til unionens sosiale og økonomiske politikk kom fra den italienske sosialministeren Maroni, som på et møte i juli 2003 innledet en diskusjon med sine europeiske partnere om harmonisering av de europeiske pensjonssystemene. Blant annet drøftet man mulige insitamenter for å få arbeidere til å utsette pensjonsalderen. Temaet er spesielt aktuelt for Italia, hvor sosiale utgifter i trygdesystemet er i ferd med å bli uhåndterlige for den gjeldstyngede staten (statsgjelden har gått betydelig ned de siste årene, men ligger fortsatt på ca. 110 prosent av BNP; EUs krav er 60). Det er likevel vanskelig å tro at det italienske formannskapet vil klare det andre ikke har klart, nemlig å skape en reell politisk vilje hos de europeiske regjeringer om denne problematikken.

6 AVSLUTNING

I de senere år er Italia, som alle andre europeiske land, blitt stilt overfor en rekke utfordringer. På den internasjonale arenaen har 11. september medført en viktig endring av begrepet "krig". Den tradisjonelle avskrekkingen som ga virkningsfulle resultater i den kalde krigens gamle verden, er ikke egnet til å takle det nye problemet representert ved den såkalte asymmetriske krig. Det vil si en krig som kan utføres av et terroristnettverk med direkte eller indirekte støtte fra en eller flere stater og med eventuell bruk av masseødeleggelsesvåpen. 11. september har dessuten provosert frem en ny amerikansk unilateralisme som på den ene siden understreker visse svakheter i systemer med multilaterale avgjørelser (FN), og på den andre krever nettopp en forsterkning av multilaterale virkemidler når man er stilt overfor alvorlige kriser.

På den europeiske arenaen er utfordringene for Italia av annen karakter, men de er minst like store. Utgangspunktet for debatten i Konventet var behovet for å harmonisere de to hovedpilarene i den europeiske konstruksjonen: den ene bestående av en økonomisk integrasjon tuftet på overnasjonale prosedyrer og institusjoner, den andre av et politisk samarbeid basert på mellomstatlighet. Foreløpig ser det ut til at vi blir nødt til å fortsette å leve med disse to parallelle institusjonelle systemene, samtidig som det blir nødvendig å forsterke legitimitet til både medlemslandene og institusjonene i den nye traktaten (Perissich 2003: 123). Den senere tids utvikling i EU, inkludert den kommende utvidelsen, viser også at det ikke lenger er bare én akse, den fransk-tyske, som styrer integrasjonsprosessen. Fremtidens EU vil ha ulike grader av integrasjon (Rossi 2002b: 103), men uten at Frankrike og Tyskland – eller eventuelt de seks grunnleggerne – nødvendigvis vil utgjøre unionens pionergruppe til enhver tid. Noen land vil hele tiden plassere seg på et lavere nivå av integrasjon, men hvilke av dem det vil gjelde, vil sikkert variere fra prosjekt til prosjekt.

Flere initiativer og forslag fra Berlusconi-regjeringen bekrefter at Italia fortsatt er godt forankret i sin utenrikspolitiske tradi-

sjon. Dette er kanskje mest synlig når det gjelder landets forhold til USA. Stilt overfor den alvorlige krisen i det transatlantiske forholdet i forkant av Irak-krigen, gjorde Italia sitt valg. Utgangspunktet var egentlig en bred enighet blant europeerne om en rekke forhold: vurderingen av Saddams regime og av den globale trusselen representert ved den islamistiske terrorismen med dens mangslungne røtter i Midtøsten, nødvendigheten av operasjonen i Afghanistan, økt oppmerksomhet på den israelsk-palestinske konflikten og skepsis til den nye amerikanske administrasjonens intervensjonsstrategi (Perissich 2003: 129). Det var derimot uenighet blant europeerne om hvordan man skulle reagere på den åpenbare amerikanske viljen til å handle unilateralt. Noen (og med dem Berlusconi) anså det som lite hensiktsmessig å la amerikanerne bli stående alene uten noen form for internasjonal legitimitet. Dette ville ha forårsaket enda større avstand over Atlanterhavet og hindret europeerne i å kunne påvirke sin amerikanske allierte på et senere tidspunkt. Andre stilte seg derimot tvilende til at det i det hele tatt lot seg gjøre å påvirke USA.

Den italienske regjeringen tok selvsagt også hensyn til spesifikke nasjonale interesser, som skriver seg fra Italias geografiske plassering. I det nye århundret – som ikke lenger er preget av dikotomien ”fred-krig”, men av uforutsigbare konflikter, kriser og spenninger i områder som Balkan, Nord-Afrika og Midtøsten (m.a.o.: i de italienske nærområdene) – er de italienske politikerne tvunget til å være forsiktige med å hevde Europas selvstendighet overfor USA i sikkerhets- og forsvarspolitik. Dessuten er områdene hvor USA spiller en avgjørende rolle (Midtøsten, regionen rundt Persiabukta, Kaukasus og Middelhavet generelt), av enorm betydning for Italias adgang til energiresurser. Avgjørelsen om ikke å bidra militært til Irak-krigen så lenge det ikke forelå et FN-mandat, tok hensyn til opinionen og var i samsvar også med opposisjonens holdning.

Når det gjelder den diplomatiske virksomheten rundt reformprosessen i EU, opptrådte den italienske regjeringen både pragmatisk og realistisk, og den ble også støttet av opposisjo-

nens representanter i Konventet. En viktig endring av prinsipiell art i Italias europapolitikk ble avgjørelsen om å støtte forslaget om en styrking av Rådet overfor Kommisjonen og derfor et mindre engasjement fra italiensk side for en utvikling av EU i føderal retning. Men denne endringen preger hele utviklingsprosessen i EU, og den gjelder Italia så vel som de andre "integrasjonsvillige" landene, som f. eks. Tyskland. For øvrig viser Italia den tradisjonelle viljen til å søke kompromissløsninger som kan bidra til å forene EUs partnere. Samtidig arbeider den italienske regjeringen og det italienske diplomatiet for å sikre landet plass i alle de viktigste prosjekter innenfor EU (euro, Schengen) og i alle eventuelle fremtidige pionergrupper hva angår f. eks. innvandringspolitikk og felles utenrikspolitikk.

Man kan si at stilen hos enkelte ministre i sentrum-høyre-regjeringen og ikke minst hos Italias leder er annerledes. Italienske politikere som i dag sitter i lederstillinger, er sterkt innstilt på å vurdere nøye alle opsjoner som kommer fra den europeiske integrasjonsprosessen, istedenfor å ta imot dem ukritisk, slik det tidligere noen ganger har skjedd. Men vi er ikke enige med enkelte analytikere (Aliboni 2003, Greco & Matarazzo 2003) som mener seg å se, hos denne regjeringen, en vilje til å revidere Italias rolle i Europa i retning av en mer nasjonalistisk holdning. Hvis man med "nasjonalisme" mener at italienske politikere er interessert i å ta vare på nasjonens interesser, gjelder dette politikere i Berlusconi-regjeringen så vel som i tidligere regjeringer. Spørsmålet om en ny nasjonalistisk trend i Italias utenrikspolitikk (Giusti 2002:98) kunne ha vært legitimt i forkant av Konventet da det fortsatt var ukjent hvilke posisjoner Italia ville forsvare. Per i dag er vi, for det første, mer tilbøyelige til å tro at den italienske regjeringen fortsatt ser landets deltakelse i den europeiske integrasjonsprosessen som en prioritert nasjonal interesse. For det andre vil vi anta at den vil fortsatt ha en meglerrolle i det europeiske diplomatiet, spesielt under formannskapet og regjeringskonferansen.

LITTERATUR

Aliboni, Roberto (2003) "Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy", *The International Spectator* 38 (1): 81–90. Roma: Istituto Affari Internazionali.

Amato, Giuliano (2002) "Fini e confini dell'Europa", *Limes* (1): 45–51. Roma: Gruppo Editoriale l'Espresso.

Bini Smaghi, Lorenzo (2003) "Un semestre difficile", *Aspenia* 21: 133–141. Milano: Il Sole 24 Ore.

Bonvicini, Gianni (2001) "I limiti della politica estera italiana", *Il Mulino* 398: 1060–1070. Bologna: il Mulino.

Croci, Osvaldo (2002) "The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy", *The International Spectator* 37 (2): 89–101. Roma: Istituto Affari Internazionali.

Dassú, Marta, Vincenzo Grassi & Nicola Verola (2003) *The European Convention: Unresolved Questions and Choices for Italy*, innlegg ved den internasjonale konferansen "Aspen European Dialogue", 28. februar–1. mars 2003.

De Bonis, Mauro (2002) "I nostri interessi nell'Iraq liberato", *Limes* (4): 215–222. Roma: Gruppo Editoriale l'Espresso.

Diamanti, Ilvo & Fabio Bordigno (2002), "Gli italiani si riscoprono euroentusiasti", *Limes* (1): 53–62. Roma: Gruppo Editoriale l'Espresso.

Dini, Lamberto (2000) "The priorities in Italy's foreign policy", *Aspenia* 12. Milano: Il Sole 24 Ore.

Dini, Lamberto (2001) "Cinque anni di politica estera", *Affari Esteri* 131. Roma: Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale.

Ferraris, Luigi Vittorio (red) (1995) *Manuale della politica estera italiana 1947–1993*. Bari: Laterza.

Follini, Marco (2002) "L'Europa mondiale", *Limes* (1): 69–72. Roma: Gruppo Editoriale l'Espresso.

Frattoni, Franco (2003) "Dalla parte dell'Occidente", *Ideazione* (4), http://www.ideazione.com/settimanale/numeri_speciali/speciale_estate_2003/92frattini.htm. Roma: Ideazione Editrice.

Giusti, Serena (2002) "Verso una razionalizzazione dell'allargamento?" i Colombo, Alessandro og Natalino Ronzitti (red) *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna: il Mulino (91–104).

Greco, Ettore & Raffaello Matarazzo (2003) "Italy's European Policy and its Role in the EU Convention", *The International Spectator* 38 (3): 125–135. Roma: Istituto Affari Internazionali.

Incisa di Camerana, Ludovico (1996) *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*. Bari: Laterza.

Jean, Carlo (2003) "Perché l'Italia deve scegliere Washington e non Parigi", *Aspenia* 20: 236–241. Milano: Il Sole 24 Ore.

Missiroli, Antonio (2000) "Italy" i I. Manners & R. Whitman (red), *The Foreign Policies of European Union member states*. Manchester: Manchester University Press.

Nones, Michele (2002) "L'industria della difesa italiana fra collaborazioni europee e transatlantiche" i Colombo, Alessandro og Natalino Ronzitti (red) *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna: il Mulino (115–128).

Nuti, Leopoldo (2003) "The role of the US in Italy's Foreign Policy", *The International Spectator* 38 (1): 91–101. Roma: Istituto Affari Internazionali.

Perissich, Riccardo (2003) "Chi governerà l'Europa", *Aspenia* 21: 122–132. Milano: Il Sole 24 Ore.

Romano, Sergio (1993) *Guida alla politica estera italiana*. Milano: Rizzoli.

Rossi, Lucia Serena (2002a) "Le posizioni dell'Italia sul futuro dell'Unione Europea" i Colombo, Alessandro og Natalino Ronzitti (red) *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna: il Mulino (79–90).

Rossi, Lucia Serena (2002b) "New Trends in Italy's European Policy", *The International Spectator* 37 (1): 97–106. Roma: Istituto Affari Internazionali.

Santoro, Carlo Maria (1991) *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'unità ad oggi*. Bologna: Il Mulino.

Wolff, Elisabetta Cassina (2002a) "Italia og ESDP" i Hansen-Bundt, Kate (red) *Den europeiske sikkerhets- og forsvars-politikk (ESDP). Utfordringer og muligheter for Norge*. Oslo: Europa-Programmet (71–84).

Wolff, Elisabetta Cassina (2002b) *La politica estera del governo Berlusconi in Italia: continuità o frattura?* Romansk Forum 16 (2): <http://www.digbib.uio.no/roman/Art/Rf-16-02-2/ita/Wolff.pdf>. Oslo: Klassisk og Romansk Institutt, UiO.



Swedish Institute for European Policy Studies

Universitetsvägen 10 F
106 91 Stockholm
Stockholms universitet,
Frescati, Hus F, plan 6
Tel: 08-16 46 00
Fax: 08-16 46 66
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se